

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

LUCIANA ANDRESSA MARTINS DE SOUZA

**DO LOCAL PARA O NACIONAL: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E
AS NOVAS PRÁTICAS POLÍTICAS PETISTAS**

**SÃO CARLOS
2010**

**DO LOCAL PARA O NACIONAL: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E
AS NOVAS PRÁTICAS POLÍTICAS PETISTAS**

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

**DO LOCAL PARA O NACIONAL: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E
AS NOVAS PRÁTICAS POLÍTICAS PETISTAS**

**Luciana Andressa Martins de Souza
Orientador: Prof. Dr. Eduardo G.
Noronha**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Centro de Educação e Ciências Humanas, da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

SÃO CARLOS

2010

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

S729Ln

Souza, Luciana Andressa Martins de.

Do local para o nacional : o orçamento participativo e as novas práticas políticas petistas / Luciana Andressa Martins de Souza. -- São Carlos : UFSCar, 2011.
197 f.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2010.

1. Ciência política. 2. Orçamento participativo. 3. Partido dos Trabalhadores (Brasil). 4. Governo local. 5. Mudança institucional. I. Título.


CDD: 320 (20^a)



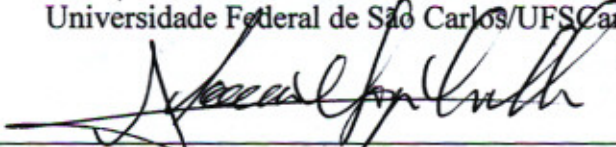
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**BANCA EXAMINADORA DA TESE DE DOUTORADO DE
Luciana Andressa Martins de Souza**


08/12/2010



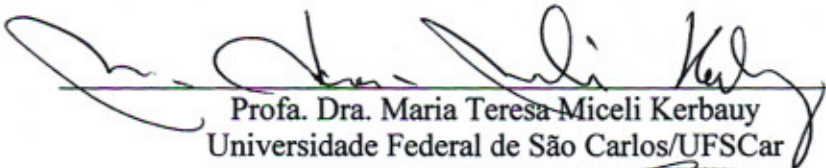
Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha
Orientador e Presidente
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar



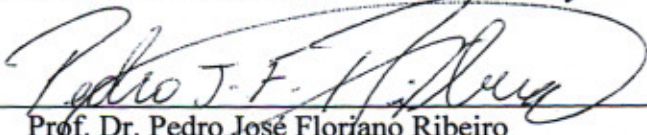
Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle
Universidade de São Paulo/USP



Prof. Dr. Jefferson Goulart
Universidade Estadual Paulista/UNESP



Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbaux
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar



Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Submetida à defesa em sessão pública
Realizada às 14:00h no dia 08/12/2010.

Banca Examinadora:
Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha
Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle
Prof. Dr. Jefferson Goulart
Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbaux
Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro

Homologado na CPG-PPGPOL na
18ª Reunião no dia 14/12/2010

Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha
Coordenador do PPGPOL

Dedico este
trabalho à minha família

Pai, mãe, San e Nitcho

Por tudo

Para sempre.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer meu orientador que me guiou em todo o percurso deste trabalho. Ele incentivou meu desenvolvimento profissional e pessoal, me orientando e oferecendo todos os recursos intelectuais necessários para o desenvolvimento desta pesquisa. Os dois cursos de teoria política institucional e as nossas valiosas conversas foram o suporte necessário para a minha primeira experiência fora do país. Agradeço, especialmente, ao apoio, aos conselhos, às questões levantadas e aos desafios colocados na fase final do meu trabalho que foram vitais para a conclusão do mesmo.

Sou grata ao professor Peter Evans por me aceitar como *visiting scholar* no Departamento de Sociologia e no *Center for Latin American Studies* (CLAS) da Universidade da Califórnia – Berkeley. Essa experiência me proporcionou um grande aprendizado acadêmico e pessoal que vou levar para o resto da vida. As nossas *office hours*, os dois cursos que tive a oportunidade de participar e os professores que tive contato foram ricas experiências. Também gostaria de agradecer a todos os professores e estudantes de pós-graduação que participaram desses cursos pela troca de informações, experiências e pelas formidáveis discussões em grupos. Gostaria de agradecer a Sara Lanson e a toda a equipe do CLAS que me recebeu com todo carinho, dando suporte para meu trabalho em Berkeley. Aos queridos amigos brasileiros e americanos que fiz, especialmente: Ana, Daniel, Leandro, Renato, Carlos, Vinicius, Déia, Harry e Anita, Michael, Shanna, Suzane, Ted e Ana.

Gostaria de agradecer as pessoas que participaram direta ou indiretamente desta pesquisa: os entrevistados, os atores observados, os anônimos que conversei durante as reuniões do OP, dos Conselhos, dos Congressos e as pessoas que trabalharam comigo na Coordenação do Orçamento Participativo de São Carlos, na Secretaria Municipal de Saúde e no Centro Municipal de Especialidades, as quais de alguma forma foram interlocutoras desta pesquisa. Agradeço especialmente aos amigos que incentivaram minha escolha de deixar a administração pública e seguir meu doutorado.

Sou grata a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES pela concessão da bolsa de doutorado sanduíche. Agradeço também ao Departamento

de Ciências Sociais e a Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pelo apoio acadêmico e administrativo durante todos esses anos.

Agradeço também aos meus amigos próximos que me suportaram até o final deste trabalho, especialmente, aos sempre presentes: Alessandra, Celso, Cibeli, Elma, Karen, Lígia, Mayara, Renata, Samira e Sônia.

Agradeço ao meu amor Alex por todo apoio, carinho e paciência comigo nesses dois últimos anos. Por fim, agradeço imensamente a minha família pelo apoio incondicional em todos os momentos da minha vida. O apoio dos meus pais e irmãos foi fundamental em todas as etapas deste trabalho. Sou grata especialmente a minha irmã, Sandréia, que me ajudou com a revisão da tese e teve toda a paciência do mundo para rever as inúmeras versões do texto.

“A política é um esforço tenaz e enérgico para atravessar grossas vigas de madeira. Tal esforço exige, a um tempo, paixão e senso de proporções. É perfeitamente exato dizer – e toda experiência histórica o confirma – que não se teria jamais atingido o possível, se não se houvesse tentado o impossível. Contudo, o homem capaz de semelhante esforço deve ser apenas um chefe e não apenas um chefe, mas um herói, no mais simples sentido da palavra. E mesmo os que não sejam uma coisa nem outra devem armar-se da força de alma que lhes permita vencer o naufrágio de todas as suas esperanças. Importa, entretanto, que se armem desde o presente momento, pois de outra forma não virão alcançar nem mesmo o que hoje é possível. Aquele que esteja convencido de que não se abaterá nem mesmo o mundo, julgado do seu ponto de vista se revele demasiado estúpido ou demasiado mesquinho para merecer o que ele pretende oferecer-lhe, aquele que permaneça capaz de dizer 'a despeito de tudo', aquele e só aquele tem a 'vocaçãõ' política” (WEBER, [s.d.], p.123-24).

RESUMO

O objetivo central desta tese foi verificar em que medida o OP foi se transformando em uma estratégia política do PT, para se consolidar como uma opção de governo nacional, tendo em vista o crescimento do partido nas disputas eleitorais subsequentes às experiências bem sucedidas de governos locais que adotaram reformas participativas. Tomamos como base a premissa de Panebianco (2005) acerca das mudanças institucionais para explicar como as mudanças programáticas sofridas ao longo da história petista impactaram na consolidação dessas políticas participativas. O objetivo secundário foi analisar se a implantação do OP, no desenho de políticas locais, contribuiu para a mudança das práticas políticas locais, verificadas, especialmente, por meio da introdução desse novo arranjo participativo nas relações entre Executivo e Legislativo Municipais. Para isso, comparamos o desenho institucional de três experiências de OPs que se assemelham em vários aspectos, mas se distinguem pelos resultados produzidos por essas instituições participativas. Essa análise se fundamenta teoricamente na abordagem institucional comparativa e nos pressupostos de Peter Evans (1995, 2004b) que parte das diferenças contextuais e então procura por regularidades, ou seja, analisa a natureza e o papel desses mecanismos participativos em termos comparativos. Em suma, concluímos que o OP foi uma forma de aprendizado para o PT de política (*politics*) e das políticas (*policies*) do local para o nacional.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Participativo - OP; Partido dos Trabalhadores – PT; Mudança Institucional.

ABSTRACT

The central objective of this thesis was to verify in which manner participatory budgeting was transformed into a political strategy of the PT (Worker's Party) for the party be consolidated into a viable option for federal government, keeping in mind the growth of the party in elections subsequent to the successful experiences of local governments that adopted participatory reforms. As a basis we took the premise of Panebianco (2005) concerning institutional changes to explain how programmatic changes endured by the PT impacted the consolidation of these participatory politics. The secondary objective was to analyze whether or not the implantation of participatory budgeting in drafting local politics contributes to the change of local political practices, especially verified by the introduction of this new participatory arrangement in the relationship between local executive and legislative branches. To reach this objective, we compared the institutional design of three experiences in participatory budgeting that are similar in various ways, but are distinguishable by the results produced by these participatory institutions. This analysis is theoretically based on the comparative institutional approach and the conjectures of Peter Evans (1995, 2004b) who departs from contextual differences and searches for regularities or analyzes, rather, the nature and the role of these participatory mechanisms in comparative terms. In sum, we concluded that participatory budgeting was a form of learning local and national policies and politics for the PT.

KEYWORDS: Participatory Budgeting - PB. Worker's Party – PT. Institutional Change.

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1. Trajetória política dos municípios de Matão, São Carlos e Rio Claro, segundo os resultados produzidos pelo OP (de 1997 aos dias atuais).....130**
- Tabela 2. Síntese das estratégias de negociação política utilizadas nos municípios de Matão, São Carlos e Rio Claro, segundo os resultados produzidos pelo OP (de 1997 aos dias atuais).....153**
- Tabela 3. Síntese das relações entre OP, Executivo e Legislativo nos municípios de Matão, São Carlos e Rio Claro, segundo os resultados produzidos pelo OP (de 1997 aos dias atuais).....157**
- Tabela 4. O Legado do OP em Matão, São Carlos e Rio Claro, segundo os resultados produzidos pelo OP (de 1997 aos dias atuais).....161**

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Síntese da tese: dimensões analíticas, hipóteses e estratégias de pesquisa para análise do objeto de estudo.....	24
Quadro 2. Síntese dos principais argumentos relativos ao OP.....	32
Quadro 3. Síntese das mudanças nas estratégias políticas eleitorais, do nível de institucionalização do partido e da institucionalização da política partidária observada na literatura apresentada (de 1982 aos dias atuais).....	117

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABONG: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

AMB: Articulação de Mulheres Brasileiras

ANC: Assembléia Nacional Constituinte

AND: Agenda Nacional de Desenvolvimento

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento

CEB: Comunidade Eclesial de Base

COP: Conselho do Orçamento Participativo

CP: Consulta Popular

CDES: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

COMUDES: Conselho Municipal de Desenvolvimento

COREDES: Conselho Regional de Desenvolvimento

CUT: Central Única dos Trabalhadores

DEM: Democratas

EED: Enunciado Estratégico de Desenvolvimento

FNPP: Fórum Nacional de Participação Popular

FPPP: Fórum Paulista de Participação Popular

FSM: Fórum Social Mundial

GSL: Governança Solidária Local

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

LOA: Lei Orçamentária Anual

LOM: Lei Orgânica do Município

MDB: Movimento Democrático Brasileiro

MPOG: Ministério Planejamento Orçamento e Gestão

ONG: Organização Não Governamental

ONU: Organização das Nações Unidas

OP: Orçamento Participativo

PAC: Plano de Aceleração de Crescimento

PCB: Partido Comunista Brasileiro

PC do B: Partido Comunista do Brasil

PCO: Partido da Causa Operária

PDT: Partido Democrático Trabalhista

PFL: Partido da Frente Liberal

PHS: Partido Humanista da Solidariedade

PL: Partido Liberal

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN: Partido da Mobilização Nacional

PPA: Plano Plurianual

PPB: Partido Progressista Brasileiro

PPS: Partido Popular Socialista

PRP: Partido Republicano Progressista

PRTB: Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB: Partido Socialista Brasileiro

PSC: Partido Social Cristão

PSD: Partido Social Democrático

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC: Partido Social Democrata Cristão

PSOL: Partido Socialismo e Liberdade

PSP: Partido Social Progressista

PST: Partido Social Trabalhista

PSTU: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados

PT: Partido dos Trabalhadores

PTB: Partido Trabalhista Brasileiro

PV: Partido Verde

SEADE: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SG-PR: Secretaria Geral da Presidência

SNAS: Secretaria Nacional de Articulação Social

TRE: Tribunal Regional Eleitoral

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
Capítulo 1.....	28
As principais teses debatidas sobre o Orçamento Participativo.....	28
Introdução.....	28
1.1. O OP e o aprofundamento da democracia local.....	33
1.2. O debate entre o OP, o Estado e a sociedade civil.....	39
1.3. O OP e o desenho institucional.....	44
1.4. Análises comparativas acerca dos diferentes resultados produzidos pelo OP.....	49
1.5. O Orçamento Participativo e as práticas políticas.....	54
Capítulo 2.....	59
O Orçamento Participativo numa perspectiva institucional comparada.....	59
Introdução.....	59
2.1. A conexão entre o global e o local.....	59
2.2. Estado, desenvolvimento e participação.....	65
2.3. Os desafios da globalização e da teoria do desenvolvimento institucional.....	78
2.4. Repensando o Orçamento Participativo.....	81
Capítulo 3.....	86
Do local para o nacional: o significado do OP para o PT.....	86
Introdução.....	86
3.1. Entra em cena o PT: participação popular é igual a “socialismo petista”.....	87

3.2. Os principais dilemas enfrentados nas primeiras disputas eleitorais.....	89
3.3. A questão da participação popular e os conflitos gerados nas primeiras experiências de governos locais.....	91
3.4. Nasce o Orçamento participativo.....	96
3.5. A difusão e a transformação do “modo petista de governar”.....	102
3.5.1. A experiência de OP estadual no governo do Rio Grande do Sul (RS).....	105
3.5.2. As iniciativas participativas no governo Lula.....	108
3.5.3. As mudanças no “modo petista de governar”.....	113
3.6. As relações entre OP e PT.....	116
3.7. O significado do OP para o PT.....	120
Capítulo 4.....	124
O Orçamento Participativo e as novas práticas políticas locais.....	124
Introdução.....	124
4.1. A Constituição de 1988 e a agenda de participação e transparência nas administrações municipais.....	126
4.2. A comparação.....	129
4.3. Os casos analisados: Matão, São Carlos e Rio Claro.....	130
4.3.1. Matão.....	130
4.3.2. São Carlos.....	134
4.3.3. Rio Claro.....	138
4.4. Os contrastes.....	141
4.5. Introdução à análise dos casos estudados.....	141
4.6. Análise dos municípios estudados.....	148
4.6.1. Estratégia de governo: relação entre Executivo, Legislativo e partidos	

políticos que compõem o governo.....	148
4.6.2. Relações entre OP e os partidos dominantes no interior do Executivo e Legislativo.....	153
4.6.3. O legado do OP nos três municípios estudados.....	158
4.7. As mudanças observadas nas práticas políticas locais.....	161
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	164
REFERÊNCIAS.....	168
APÊNDICE METODOLÓGICO.....	193
ANEXO A – Lista de Documentos Pesquisados	
ANEXO B – Roteiro de Entrevistas	
ANEXO C – Desempenho Eleitoral do PT	
ANEXO D – Características Eleitorais dos Municípios Estudados: Matão, São Paulo e Rio Claro	
ANEXO E – Cronologia das Eleições Municipais – Matão: 1996 a 2008	
ANEXO F - Cronologia das Eleições Municipais - São Carlos: 1996 a 2008	
ANEXO G - Cronologia das Eleições Municipais – Rio Claro: 1996 a 2008	

DO LOCAL PARA O NACIONAL: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E AS NOVAS PRÁTICAS POLÍTICAS PETISTAS

INTRODUÇÃO

Apresentação do objeto de estudo, dos objetivos, das hipóteses, da perspectiva teórico-metodológica e da organização da tese

A maior parte da literatura brasileira analisa o Orçamento Participativo (OP) essencialmente como um mecanismo original de incentivo à participação dos cidadãos nas decisões de políticas públicas municipais. Nesta tese, o OP é interpretado essencialmente como um instrumento de consolidação de um “modo petista de governar”. Trata-se, portanto, de uma análise da importância do OP para o Partido dos Trabalhadores (PT) e para os governos locais que o adotaram.

O OP foi instituído pelo governo petista de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, no final dos anos 1990, com o “objetivo” preliminar de viabilizar a participação popular nas decisões sobre os futuros investimentos municipais, tornando-se uma referência global de gestão governamental bem sucedida, sendo posteriormente copiado, adaptado e praticado em diferentes localidades.

Embora a maior parte da literatura considere que o OP nasce a partir da experiência desenvolvida pelo governo petista de Porto Alegre, a sua origem é objeto de disputa e de articulação entre diferentes discursos políticos. De um lado, o MDB (Movimento Democrático Brasileiro) iniciou experiências pulverizadas de planejamento participativo, ocorridas ao longo dos anos 1970 e 1980, como por exemplo, nos municípios de Lages (SC), Boa Esperança (SP) e Vila Velha (ES). Essas experiências precursoras podem ser vistas como reflexo de uma luta travada no campo institucional pela tentativa de superação de um problema nacional – a ditadura militar (PIRES, 2001). De outro, o PT com uma reivindicação insurgente de participação, começa a inserir-se, timidamente, na esfera municipal e nas Assembléias Legislativas, e concomitantemente desenvolve experiências participativas não somente em Porto Alegre, mas em outros municípios, incluindo Diadema (SP), Santo André

(SP), Santos (SP) e São Paulo (SP)¹.

Entre as experiências participativas desenvolvidas pelo PT, no início dos anos 1990, a administração da prefeita Luisa Erundina, na capital paulista, e o governo que implementou o OP, no município de Porto Alegre, foram as que mais se destacaram, tanto pela ampliação dos espaços participativos como pelo aprendizado produzido por essas duas gestões petistas. Ambas as gestões inauguraram um novo ciclo virtuoso para essa agremiação política, permitindo a continuidade e o aprofundamento daquilo que mais tarde foi coroado como o “modo petista de governar”².

Atualmente, passado o êxito inicial, o cenário é outro. Apesar da popularização desses mecanismos participativos em diversos âmbitos, especialmente devido à crescente atenção que organizações multilaterais dedicaram ao OP³, observamos que a expansão dessas práticas participativas de gestão orçamentária não foi homogênea, inclusive entre os próprios grupos políticos aliados ao PT. Além dos diferentes formatos produzidos por essas reformas participativas, é importante destacarmos que esses mecanismos participativos poucas vezes sobrevivem às mudanças de governo, e quando isso ocorre, as suas regras de funcionamento geralmente se alteram e até mesmo o seu nome.

O caso de Porto Alegre, por exemplo, considerado até então como sendo o mais bem sucedido, interrompeu o ciclo petista após quatro gestões consecutivas desse partido no poder. O novo grupo político, comandando pelo prefeito José Fogaça (PPS), assumiu o governo municipal em 2005, com uma campanha baseada no *slogan* “Manter o que está bom e mudar o que é preciso”, o que incluía a continuidade do OP, mesmo esse programa de governo sendo historicamente e politicamente ligado ao PT. A nova administração manteve o OP, tal como antes, mas inseriu outro programa participativo denominado “Governança

¹ Sobre experiências participativas precursoras ao OP ver: Costa (1997), Ribeiro; Grazia (2003), Souza (2001), Pires (2001), Baiocchi (2003), entre outros.

² No início dos anos 1990, o PT estava sob o comando de 36 municípios brasileiros, incluindo importantes capitais como Porto Alegre e São Paulo, onde se desenvolveram as principais diretrizes programáticas do partido, mais tarde conhecidas como “modo petista de governar”. O crescimento da inserção dessa agremiação política nas esferas estatais foi notável ao longo dos anos 1990, de tal forma que no início dos anos 2000, o PT administrava 187 municípios, ou seja, 17,5% da população brasileira (BAIOCCHI, 2003).

³ Recomendando essas iniciativas como forma de controle dos gastos públicos e do aumento da eficácia governamental e apoiando publicações, pesquisas e seminários sobre o tema. Esse assunto será retomado mais adiante, no Capítulo 2.

Solidária Local” (GSL)⁴, idealizado e apresentado como base da atual gestão. Esse novo programa tinha como objetivo inicial “somar esforços” ao já consolidado OP, mas segundo Ferreira (2007) a atual administração municipal vem desenfazendo o OP e gradativamente substituindo-o por um novo projeto político. “O posicionamento do governo sobre a relação dos dois projetos é de que estão lado a lado, ou de que há uma “continuidade” ou “soma” entre OP e GSL. No entanto, analisando os dois programas no atual governo, reforça-se o entendimento de que os dois estão em disputa como programas partidários” (FERREIRA, 2007, p. 74).

Uma vasta literatura abordou o OP sob diferentes perspectivas, mas poucos estudos privilegiaram as relações entre esse mecanismo participativo e o PT. Os estudos pioneiros sublinharam os efeitos positivos dessas instituições, especialmente os avanços sociais e políticos que contribuíram para o aprofundamento da democracia. Esses estudos geralmente se concentraram nos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, conhecidos pelo sucesso na implementação desses arranjos participativos. Além disso, o debate sobre a emergência de instituições participativas tem sido focado mais na sociedade civil e o papel das instituições governamentais tem ficado para segundo plano. Os estudos mais recentes procuram preencher essas lacunas, especialmente, por meio de abordagens comparativas entre casos de sucesso e de fracasso dessas experiências participativas, os quais privilegiam tanto os interesses das organizações da sociedade civil como o papel das instituições estatais.

O objetivo principal desta tese é verificar em que medida o OP foi se transformando em uma estratégia política do PT, para se consolidar como uma opção de governo nacional, tendo em vista o crescimento do partido nas disputas eleitorais subsequentes às experiências bem sucedidas de governos locais que adotaram reformas participativas. O objetivo secundário é analisar se a implantação do OP, no desenho de políticas locais, contribuiu para a mudança das práticas políticas locais, verificadas, especialmente, por meio da introdução desse novo arranjo participativo nas relações entre Executivo e Legislativo Municipais.

De uma forma geral, o presente estudo procura explicar por que “o Orçamento

⁴ Para maiores informações sobre o programa GSL, consultar: Ferreira (2007), p. 46-56.

Participativo subiu como um rojão e agora está uma estrela decadente”⁵, ou seja, as mudanças do discurso petista em relação a questão da participação popular ao longo da história dessa legenda. Na medida em que o PT vem crescendo e ocupando cargos importantes no cenário político nacional⁶, o OP está percorrendo o caminho inverso. Sendo assim, a institucionalização da participação popular por meio do OP será examinada a partir da importância desse mecanismo participativo nas arenas políticas: partidária (PT) e governamental.

Assim, nossos dois argumentos principais são os seguintes:

1. As mudanças nas estratégias políticas de governo observadas ao longo da história do PT e a crescente inserção dessa agremiação política nas esferas estatais, especialmente, a conquista do governo federal, desvalorizaram a questão da institucionalização da participação popular no interior do conteúdo programático do partido. Portanto, para o PT, o OP nasceu do amadurecimento do projeto político inicial do partido e foi, aos poucos, se transformando em uma estratégia política de consolidação do partido como uma opção de governo nacional, a partir do aprendizado das experiências políticas vividas nos governos locais.
2. O OP foi implementado nos governos locais não somente tendo em vista o aprofundamento da democracia, mas com o objetivo de promover novas alianças políticas para a consolidação do partido que o implementou, frente aos grupos políticos dominantes. Esse processo pode ser observado a partir das mudanças nos desenhos e nas práticas políticas locais, ou seja, nas relações entre OP, Executivo e Legislativo Municipais.

O primeiro argumento foi verificado a partir da construção de um quadro geral da evolução das mudanças nas estratégias político-eleitorais petistas, da análise do crescimento da inserção dessa legenda nas esferas governamentais, e das respectivas mudanças programáticas observadas no discurso participacionista do partido ao longo da sua história. Esse quadro foi construído a partir das informações secundárias retiradas da extensa

⁵ BENEVIDES, Maria Vitória. **Entrevista com a professora Maria Vitória Benevides**. [fev-mar/2009]. Boletim ABCP. Entrevista concedida a Andrei Koerber e Glenda Mezzarobba.

⁶ Em 2002, o PT venceu as eleições presidenciais, elegeu três governadores, dez senadores e 91 deputados federais (57% a mais que em 1998). Em 2004, o PT conquistou 400 prefeituras, entre as quais nove capitais. Em 2006, o PT reelegeu Lula, elegeu cinco governadores, seis senadores e 83 deputados federais. Em 2008, o PT elegeu 559 prefeitos, 36% a mais em relação a 2004.

bibliografia que se debruça nos estudos sobre o PT e o OP, dos dados eleitorais disponibilizados pelos sistemas oficiais de informações⁷, da pesquisa documental histórica realizada nos arquivos extraídos das “Resoluções de Encontros e Congressos: Partido dos Trabalhadores: 1979-1998” e de outros documentos mais recentes obtidos no sítio do PT⁸.

Para compreendermos a importância do OP para o PT, partimos da idéia de desafios ambientais que provocam mutações em uma estrutura organizativa, desenvolvida por Panebianco (2005) em seu estudo sobre o processo de transformação dos partidos, para explicar como as mudanças programáticas sofridas ao longo da trajetória petista impactaram na consolidação dessas políticas participativas. Aliado a essa perspectiva, utilizamos como instrumento analítico, o argumento do institucionalismo histórico de *path dependence*⁹, para selecionar as seqüências de eventos históricos que tiveram importância na questão da participação popular, ao longo da história do PT.

Para examinar o segundo argumento, comparamos três experiências de OP implementadas nas últimas três gestões municipais - Matão, São Carlos e Rio Claro, que se assemelham em vários aspectos, mas se distinguem pelas variações nos resultados produzidos por essas instituições participativas. As experiências analisadas compartilham algumas características comuns tal como estarem contextualizadas em municípios de pequeno a médio porte do interior do estado de São Paulo. Além disso, nos três casos o PT esteve à frente das iniciativas de OP, mesmo não sendo o partido majoritário na coligação eleitoral no caso de Rio Claro, rompendo com o predomínio político de oligarquias locais de longa data. Essas experiências, por outro lado, se distinguem em relação aos resultados produzidos por esses mecanismos participativos, os quais foram sintetizados através da continuidade, da descontinuidade ou da alternância entre a realização do OP em uma gestão, seguido da inércia em outro período.

Para compreendermos a importância do OP na esfera governamental, nos

⁷ Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (www.ibge.gov.br) e Fundação SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados (www.seade.gov.br).

⁸ As estratégias de pesquisa estão melhor detalhadas no Apêndice Metodológico.

⁹ *Path dependence*: argumento amplamente utilizado pelos institucionalistas históricos, segundo o qual os indivíduos criam instituições que, por sua vez, constroem as escolhas subsequentes desses indivíduos. Nesse sentido, eventos passados influenciam o presente e a história conta (LEVI, 1997, p.28).

inspiramos na abordagem institucional comparativa e no argumento de Peter Evans (1995, p. 17) que combina a visão de que iniciativas do Estado podem produzir transformações industriais com a idéia de que o encorajamento do Estado na transformação industrial redefine as possibilidades políticas para as futuras ações do Estado. Segundo o autor, as variações no envolvimento do Estado em determinada política dependem das variações nos diversos papéis que o Estado desempenha. Nesse sentido, Estados não são uniformes na medida em que eles variam significativamente nas suas estruturas internas e nas suas relações com a sociedade. Assim, diferentes tipos de estruturas de Estado criam diferentes capacidades para a ação. Essas estruturas definem o tipo de papel que o Estado é capaz de desempenhar, e os resultados produzidos, por sua vez, dependem tanto da extensão em que esses papéis se enquadram no contexto quanto da competência em que eles são executados. Assim, os diferentes resultados produzidos por essas reformas participativas serão analisados através das estratégias adotadas pelos atores políticos locais estudados no período em questão, tendo em vista as mudanças institucionais verificadas por meio do legado deixado por essas novas instituições participativas, ou se preferirmos através dos novos desenhos de políticas ou das novas relações, alianças ou parcerias com atores políticos e sociais.

O quadro a seguir sintetiza os principais argumentos e estratégias de pesquisa, para uma melhor visualização da tese, desenvolvidos a partir do grau de importância do OP para o PT enquanto partido e na esfera governamental.

Quadro 1. Síntese da tese: dimensões analíticas, argumentos e estratégias de pesquisa para análise do objeto de estudo

Grau de importância do OP para o PT	Argumentos	Estratégia de Pesquisa
PT como partido	O OP nasceu do amadurecimento do projeto político inicial do PT e aos poucos se transformou em uma estratégia política de consolidação do partido como uma opção de governo nacional, a partir do aprendizado das experiências vividas nos governos locais	Construção de um quadro geral analítico, composto por três dimensões (estratégias político-eleitorais, inserção nas esferas estatais e ênfase no discurso participacionista na agenda programática do partido) a partir de dados primários e secundários extraídos de diversas fontes de informações sobre o PT e o OP, de 1982 aos dias atuais.

Grau de importância do OP para o PT	Argumentos	Estratégia de Pesquisa
PT no governo	A implantação do OP no desenho de políticas locais contribui para a mudança do desenho e das práticas políticas locais.	Análise comparativa entre três municípios que implementaram o OP e compartilham características comuns, produzindo diferentes resultados.

Fonte: Elaboração própria.

O presente estudo analisa novos arranjos participativos implementados após o processo de democratização em administrações petistas locais e seus impactos no âmbito nacional. No entanto, experiências administrativas do tipo participativo foram desenvolvidas em outros períodos da história brasileira, especialmente, durante o processo de democratização do país¹⁰. O surgimento desses novos arranjos participativos pode ser interpretado como um dos resultados das reivindicações dos “novos movimentos sociais” urbanos que lutavam, nos anos 1970 e 1980, por melhores condições de vida e por maior participação política. Segundo Carvalho (1998), esses novos atores emergiram num contexto marcado por um Estado burocrático autoritário, pela ausência de espaços legítimos de negociação de conflitos e pela emergência de novas demandas sociais relacionadas com a melhoria das condições de vida, a luta pela conquista, garantia e ampliação dos direitos e contra as diversas discriminações (gênero, raça, etc.). As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), os clubes de mães, as pastorais populares das igrejas, os movimentos populares por creches, por saúde, o novo sindicalismo, constituem exemplos desses novos movimentos sociais, os quais se organizavam como espaços de ação reivindicativa recusando relações subordinadas, de tutela ou de cooptação por parte do Estado, dos partidos ou de outras instituições. Essas novas organizações de base se proliferaram nos anos 1970 e nos anos 1980, com o processo de redemocratização, começaram a se articular em federações municipais, estaduais e nacionais e a se organizar em entidades representativas, como por exemplo, a construção do PT e das centrais sindicais. A Constituição de 1988 consolidou o processo de democratização e inaugurou uma nova fase para os movimentos sociais visto que incorporou uma série de reivindicações dos mesmos. Esse marco institucional definiu as bases para o

¹⁰ Costa (1997), por exemplo, analisa três experiências participativas nos municípios mineiros de Uberlândia, Juiz de Fora e Governador Valadares, desenvolvidas por governos peemidebistas, entre 1983 e 1988.

novo arranjo federativo com transferência de funções para Estados e municípios, possibilitando a construção de novas instituições democráticas em diferentes níveis de governo, tais como os Conselhos de Políticas Públicas, os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos.

A relevância desta pesquisa justifica-se pela necessidade de se ampliar o conhecimento sobre as recentes mudanças institucionais ocorridas após o processo de democratização e os seus respectivos impactos no fortalecimento da democracia.

A presente tese está organizada em quatro Capítulos que se estruturam como se segue:

O **Capítulo 1** apresenta as principais teses debatidas sobre o OP, com o intuito de oferecer um esquema conceitual reunindo os principais argumentos apresentados na literatura.

O **Capítulo 2** discute o OP numa perspectiva institucional comparada. Apresentamos algumas nuances do debate sobre o contexto global de implementação desses novos arranjos participativos e suas implicações para as esferas sub-nacionais, além de desenvolvermos uma discussão sobre o papel do Estado na implementação de reformas participativas.

O **Capítulo 3** analisa a importância do OP para o PT, a partir de uma seqüência de eventos selecionados na história do partido que impactaram na trajetória desses novos arranjos participativos. Para examinar a trajetória do OP, analisamos o discurso participacionista desde a fase embrionária do partido até os dias atuais por meio de informações primárias e secundárias extraídas de diversas fontes de informações. Argumentamos que o OP nasceu com o objetivo de viabilizar a participação popular nos processos orçamentários municipais, mas dado o sucesso dessa iniciativa, foi se tornando uma estratégia para a consolidação do partido no nível nacional.

O **Capítulo 4** analisa se a implantação do OP no desenho de políticas locais contribuiu para as mudanças do desenho e das práticas políticas locais. As relações de poder na esfera local serão verificadas, especialmente, por meio das relações desse novo arranjo participativo com os atores políticos locais. Para examinar esse argumento, comparamos o

desenho institucional de três experiências de governo que se assemelham em alguns aspectos, mas se distinguem pelos resultados produzidos por essas instituições participativas.

Por fim, apresentamos as principais conclusões deste trabalho nas **Considerações Finais**. Além dos procedimentos metodológicos detalhados no **Apêndice Metodológico** e das informações complementares disponibilizadas nos **Anexos**.

Capítulo 1

As principais teses debatidas sobre o Orçamento Participativo

Introdução

O OP é frequentemente definido pela literatura especializada de duas formas: uma mais abrangente, a qual engloba a maioria dos casos que adotam esse mecanismo participativo, e a outra mais restrita aos casos derivados da paradigmática experiência de Porto Alegre¹¹. Na primeira, o OP é definido como um processo participativo por meio do qual qualquer cidadão pode contribuir para decisões de pelo menos parte do orçamento governamental¹². Na segunda, o OP é conhecido como um processo aberto a qualquer cidadão que queira participar. Esse processo combina democracia direta e representativa na deliberação de recursos governamentais, os quais devem ser primordialmente redistribuídos entre os mais necessitados, a partir de critérios previamente definidos com a ajuda dos próprios participantes¹³.

A literatura sobre o OP, embora seja ampla, apresenta várias lacunas. Os primeiros estudos, apesar de apontarem os limites e as dificuldades dessas experiências, evidenciaram os efeitos positivos dessas instituições, especialmente os avanços sociais e políticos que contribuíram para o amadurecimento da democracia. Esses trabalhos aprofundaram-se na descrição do OP e dos seus mecanismos internos de funcionamento¹⁴, na compreensão dos seus fatores condicionantes e dos resultados práticos dessas experiências¹⁵,

¹¹ Notamos que essas definições constituem uma forma simplista de relacionar os “objetivos” e as características organizativas do OP. Ambas definições, comumente encontradas na literatura sobre OP, tratam como algo consensual, o que na verdade é uma questão em aberto. Para um aprofundamento da problemática das definições do OP, consultar: Pires e Pineda (2008).

¹² Consultar por exemplo: Avritzer (2002); Souza Santos (1998); Genro e Souza (1997); Godfrank (2005).

¹³ Ver como exemplo desse tipo de abordagem: Avritzer (2002); Souza Santos (1998); Genro e Souza (1997); Goldfrank (2005).

¹⁴ Ver por exemplo: Avritzer (2000).

¹⁵ Consultar por exemplo: Jacobi; Teixeira (1996); Wampler (2003); Silva (2003); Teixeira (2003); Faria (2003);

tais como a existência de práticas participativas anteriores¹⁶, o efeito redistributivo das políticas públicas verificado no caso de Porto Alegre¹⁷, bem como o rompimento com as estruturas tradicionais de tomada de decisões¹⁸, entre outros aspectos.

Do ponto de vista metodológico, muitos estudos enfocam apenas em um caso, geralmente os casos de mais sucesso, como por exemplo, o caso de Porto Alegre (RS)¹⁹ e o de Belo Horizonte (MG)²⁰ considerados como “marcas de gestões municipais nessas cidades” (SOUZA, 2001, p. 87).

Numa perspectiva mais conceitual, observamos que a sociedade civil tem recebido maior atenção nessa literatura e o papel do Estado tem ficado para segundo plano²¹. Segundo Wampler (2008), verifica-se, nesse primeiro momento, a escassez de uma estrutura teórica para explicar os diferentes resultados do OP. O autor nos adverte sobre algumas limitações no debate teórico apresentado na literatura sobre OP, como o problema de considerar simultaneamente os interesses dos governantes e das organizações da sociedade civil²². Nesse sentido, Wampler reforça que poucos estudos versam sobre os interesses políticos dos governantes na medida em que o debate acadêmico sobre essas instituições participativas, em sua maioria, enfatiza o papel das organizações da sociedade civil. Dentro dessa perspectiva, os estudos mais recentes²³ objetivam preencher essas lacunas por meio de estudos comparativos entre diferentes casos, os quais apresentam resultados variados, privilegiando, além dos interesses das organizações da sociedade civil, o papel do Estado.

Dessa forma, observamos que uma vasta bibliografia abordou o OP sob distintas perspectivas teóricas, chamando atenção para as “múltiplas facetas deste fenômeno” (DIAS, 2001, p. 01). Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é apresentar o debate acerca do

Navarro (2003).

¹⁶ Consultar por exemplo: Avritzer (2003).

¹⁷ Consultar por exemplo: Laranjeira (1996); Marquetti (2003).

¹⁸ Ver por exemplo: Jacobi; Teixeira (1996); Laranjeira (1996).

¹⁹ Sobre o caso de Porto Alegre, consultar: Abers (1997); Baiocchi (2003); Dias (2000); Wampler (2003); Navarro (2003); Fedozzi (1997); Avritzer (2003); Marquetti (2003); Laranjeira (1996); entre outros.

²⁰ Sobre o caso de Belo Horizonte ver, por exemplo: Silva (2003); Jacobi; Teixeira (1996); Avritzer (2001).

²¹ Ver como exemplo desse tipo de abordagem: Avritzer (2003); Laranjeira (1996); Marquetti (2003); Jacobi; Teixeira (1996).

²² Ver por exemplo: Abers (2001); Baiocchi (2005); Wampler; Avritzer (2004); Goldfrank (2007).

²³ Ver por exemplo: Avritzer (2006); Baiocchi et. al. (2005); Goldfrank; Schneider (2006); Wampler (2008).

OP, evidenciando os principais argumentos apresentados na literatura que merecem destaque nesta tese.

De acordo com Avritzer (2003), os debates sobre a sociedade civil e o governo local, sobre o desenho institucional e sobre o aprofundamento da democracia, alcançaram profunda relevância no interior da teoria democrática nos últimos anos.

O debate sobre a relação entre sociedade civil e democracia local realizou, na visão do autor, uma série de constatações analíticas importantes, discutindo algumas questões polêmicas no interior da literatura sobre sociedade civil e OP, tais como:

[...] o papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil no êxito de políticas participativas; a capacidade do Estado de induzir formas de associativismo e práticas deliberativas semelhantes àquelas existentes no campo da sociedade civil; a capacidade das formas participativas de distribuírem recursos de modo generalizado evitando, assim, a transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos e o debate acerca do papel da tradição associativa na variação do êxito das experiências de OP (AVRITZER, 2003, p.17-18).

A questão do desenho institucional, nessa vertente, tem certa capacidade explicativa visto que a teoria do desenho institucional, em todas as suas variações²⁴, reivindica “a influência do desenho das instituições na sua capacidade de predeterminar atitudes dos atores sociais” (AVRITZER, 2003, p.18). O desenho institucional, na literatura que trata dessas instituições participativas, é materializado em um conjunto de regras, critérios de participação, espaços, normas e leis que integram essa proposta, os quais contribuem para o êxito dessas iniciativas.

Por último, Avritzer (2003) evidencia o debate em torno do OP e dos novos modelos de democracia, os quais compreendem esse mecanismo participativo a partir de diversas concepções analíticas sobre a democracia. O autor aponta que grande parte do debate acadêmico atual sobre o aprofundamento da democracia considera essas experiências

²⁴ A literatura que trata das teorias do desenho institucional abrange diferentes disciplinas, além de possíveis variações dentro dos campos disciplinares, bem como entre os “velhos institucionalistas” e os “novos institucionalistas”. Essa variedade de perspectivas em torno da temática institucional provoca, na maioria das vezes, uma grande confusão e leva os leitores mais desavisados a classificarem o institucionalismo “disso” ou “daquilo”, sendo que na verdade essa corrente de pensamento significa algo diferente em cada uma dessas variações e ao mesmo tempo se complementam.

participativas importantes, e quase sempre esses estudos conectam os seguintes elementos: “um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento da capacidade de decidir e certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo” (AVRITZER, 2003, p.19).

Outra questão evidenciada pela literatura, que muitas vezes permeiam os debates já enumerados, são os fatores condicionantes para o sucesso desse mecanismo participativo. Nesse sentido, Goldfrank (2007) ressalta que a literatura sobre o OP apresenta uma lista de pré-condições indispensáveis para o sucesso dessas experiências participativas, como por exemplo: a vontade política, a disponibilidade de recursos financeiros, a descentralização política, o capital social, a qualidade da equipe técnica, o porte populacional, entre outras. Esses estudos, inicialmente, parecem mais prescritivos, evidenciando que muitas dessas experiências precisam ser adaptadas ao contexto local²⁵, mas a maioria deles procura fazer reflexões teóricas valiosas acerca da expansão do OP para além do caso da capital gaúcha. Segundo Wampler (2008), esse esforço teórico tem motivado profundas inquietações acerca dos motivos de sucesso e de fracasso dessas experiências, evidenciando a necessidade de analisar um conjunto de fatores responsáveis pelas significativas variações nos resultados produzidos por essas instituições participativas. Nesse sentido, importantes análises comparativas têm levantado hipóteses mais realistas acerca desse fenômeno e de suas variáveis políticas, as quais estão entre os objetivos centrais desta tese.

Dentro desse contexto, uma das inquietações pouco exploradas no debate acadêmico, sobre esse mecanismo participativo, são as relações entre o OP e o PT. Nesse sentido, embora muitos autores consideram que o OP foi legitimado pela reeleição do partido ou da coalizão partidária que o introduziu, poucos estudos se aprofundaram nessa questão. Entretanto, esses estudos têm levantado hipóteses importantes para a compreensão dos fatores políticos que permeiam esse debate, as quais serão apresentadas no decorrer deste capítulo.

Tendo em vista o principal objetivo deste estudo que é o de aprofundar o debate sobre as relações entre o OP e o PT, na arena partidária e nos governos locais,

²⁵ Avritzer (2003) ressalta que a experiência do OP de Porto Alegre se expandiu tanto no Brasil, quanto para outros países europeus e latino americanos, em menor escala. No entanto, muitas dessas experiências precisam ser adaptadas ao contexto local. Sendo assim, o autor nos adverte que a difusão do OP em outros ambientes envolve uma série de fatores, os quais serão melhores explicitados no decorrer do Capítulo.

apresentaremos em seguida as principais teses debatidas sobre o OP, as quais foram agrupadas em cinco dimensões argumentativas, conforme melhor explicitado no quadro a seguir:

Quadro 2. Síntese dos principais argumentos relativos ao OP

Dimensões argumentativas	Principais argumentos relativos ao OP
Aprofundamento da democracia local	Nesta dimensão reunimos alguns estudos pioneiros relevantes sobre o OP, os quais apresentam diferentes perspectivas, mas compartilham uma característica comum que é evidenciar os efeitos positivos dessas instituições, especialmente os avanços sociais e políticos que contribuíram para o aprofundamento da democracia local.
Estado e sociedade civil	Nesta dimensão agrupamos estudos que discutem importantes premissas da vertente Estado e sociedade civil. Esse debate gira em torno do peso atribuído ao papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil no êxito de políticas participativas ou na capacidade do Estado em induzir formas de associativismo.
Desenho institucional	O argumento de que o desenho institucional do OP, observado através dos elementos organizacionais incorporados a essa prática, influencia o sucesso dessa instituição participativa.
Fatores condicionantes que explicam as variações nos resultados do OP	A literatura enumera uma lista de fatores que condicionam a implantação do OP em outras localidades, evidenciando a necessidade de adaptar essa experiência às circunstâncias locais, além das valiosas reflexões teóricas acerca das causas que explicam os diferentes resultados de OPs.
Práticas políticas	As relações entre esse mecanismo participativo e as dinâmicas políticas que permeiam esse processo, especialmente nas esferas sub-nacionais, as quais estão sendo observadas, nesta tese, pelas relações de poder entre o OP, o PT e os Poderes Executivo e Legislativo.

Fonte: Elaboração própria.

É importante observar que esta síntese, embora se constitua em um esforço para reunir os argumentos mais relevantes dessa literatura, não se esgota as múltiplas abordagens relativas a esse fenômeno²⁶.

²⁶ É importante destacar que a literatura examinada a seguir foi agrupada de acordo com essas cinco dimensões argumentativas, mas muitos desses estudos se enquadram em mais de uma dessas respectivas dimensões.

1.1. O OP e o aprofundamento da democracia local

Conforme já assinalado anteriormente, esse debate associa o êxito dessas experiências participativas ao aprofundamento da democracia local, a partir da ruptura com práticas clientelísticas, da promoção do aprendizado acerca das concepções de cidadania por parte da população, da instituição da transparência na gestão dos recursos públicos e da redistribuição de investimentos públicos para as áreas mais prioritárias, reduzindo as desigualdades sociais e tornando o governo mais eficiente e responsivo às necessidades da população.

Entre os estudos que relacionam o OP e o aumento da democracia local²⁷, destacamos inicialmente os estudos pioneiros de Jacobi e Teixeira (1996) e Laranjeira (1996), os quais evidenciam os limites e as potencialidades dessas instituições participativas sob diferentes perspectivas com base no primeiro ciclo de ascensão do OP²⁸.

Uma das preocupações da literatura que examina o primeiro ciclo de ascensão do OP foi com os impactos do processo de descentralização pós-constituente sobre os governos locais. Foi somente após a Constituição de 1988, que os municípios brasileiros começaram a recuperar as suas autonomias política e financeira, possibilitando-lhes elaborar e redigir as suas próprias Leis Orgânicas, aumentar as suas arrecadações, administrar as suas próprias receitas e incorporar os controles sociais dos orçamentos por meio do OP²⁹.

Nessa vertente, Jacobi e Teixeira (1996) fazem uma reflexão sobre o tema da participação popular e da sua estreita ligação com os processos de descentralização política e administrativa, os quais possibilitaram um maior contato entre os cidadãos e as instituições públicas locais e, conseqüentemente, ampliaram as oportunidades para a democratização da

²⁷ Nesta dimensão argumentativa, optamos por não apresentar os estudos que debatem o OP e os novos modelos de democracia na medida em que o aprofundamento desse debate não está circunscrito entre os propósitos desta tese, que inclui analisar o OP sob a perspectiva institucional e não sob a ótica da participação cívica. Para uma melhor compreensão desse tema (OP e novos modelos de democracia), consultar: Souza Santos (1998); Navarro (1998); Abers (2000), entre outros.

²⁸ Esse período teve como casos mais explorados as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte.

²⁹ Para um amplo entendimento do processo de descentralização pós-Constituinte e seus impactos nas políticas públicas sub-nacionais, consultar: Lobo (1998); Souza (1990); Almeida (1995); Neto; Araújo (1998); Arretche (1998); entre outros.

gestão local, impulsionando o aparecimento de instituições participativas tais como o OP.

Os autores analisam as experiências participativas de Porto Alegre e de Belo Horizonte sob o prisma de que “a institucionalização da participação popular representa mudanças político-culturais que envolvem a própria prática do movimento popular na sua relação com o Poder Executivo e o Poder Legislativo” (JACOBI; TEIXEIRA, 1996, p.119).

O êxito da experiência de Porto Alegre e seu efeito multiplicador foram verificados por meio da capacidade da administração municipal de implementar uma nova dinâmica institucional visando criar condições políticas e administrativas para legitimar uma discussão pública e participativa, a qual foi sendo modificada e adaptada de acordo com as tensões e com as expectativas geradas nas relações com a comunidade. O OP de Belo Horizonte, nessa perspectiva, foi implantado “como referência a experiência desenvolvida em Porto Alegre (ANANIAS, 1995, p. 33 apud JACOBI; TEIXEIRA, 1996, p.124) e pode ser considerado um sucesso em relação ao envolvimento da população e ao atendimento às demandas populares, apesar dos inúmeros problemas enfrentados.

De acordo com essa abordagem, a institucionalização da participação popular nos casos analisados representa um avanço na cultura política, na medida em que rompeu com as estruturas tradicionais existentes, incorporou mecanismos de transparência na administração municipal e proporcionou um aprendizado aos participantes do processo em relação ao exercício de cidadania. Por outro lado, os autores evidenciam o desafio de se fortalecer uma cidadania ativa na gestão das cidades em virtude da fragilidade do tecido associativo e das tensões entre os diversos atores envolvidos no processo.

Laranjeira (1996), numa perspectiva mais participacionista, levanta algumas questões tendo como objeto de análise o OP, implantado em Porto Alegre pelo PT, nos períodos de 1989-1992 e 1993-1995. Essas questões versam sobre a forma de participação dos cidadãos, a natureza dessa participação e a viabilidade desses mecanismos participativos, para além das diferenças partidárias e da extensão dos mesmos, numa perspectiva do delineamento de uma nova forma de conceber a relação entre Estado e sociedade civil.

Segundo a autora, a experiência do OP de Porto Alegre constitui um exemplo de inovação administrativa na medida em que instituiu a transparência na gestão dos recursos públicos e que rompeu com as práticas tradicionais anteriores, tal como o clientelismo. Outro

importante resultado relevante observado nesse processo foi a proposta de inversão de prioridades que favoreceu o atendimento das demandas de populações mais carentes. No entanto, a autora retifica esse último resultado em função de atender apenas às demandas regionais específicas e não às reivindicações mais abrangentes cujas respostas exigiriam um esforço mais amplo de abstração.

Nesse sentido, a autora pressupõe que qualquer avaliação exigiria um nível mais abstrato de considerações e com o objetivo de manter uma postura indagadora e crítica retoma ao dilema clássico da cidadania, o qual confronta as questões relativas à igualdade e à responsabilidade cívica com o individualismo dominante nas sociedades pós-industriais, isto é, o velho dilema entre espaço público e privado que atormentam os teóricos da sociedade civil.

Sob outro prisma, Fedozzi (2000, p. 24) procura entender esses novos arranjos participativos em contraste com os padrões tradicionais de dominação patrimonial-burocrática que caracterizam historicamente a gestão do Estado brasileiro, os quais refletem muitos obstáculos, para o exercício da cidadania, que vão desde uma combinação de mudanças institucionais até o aumento do capital social.

Segundo o autor, o modelo de dominação patrimonialista-burocrático predominante na gestão pública era marcado pela ausência de um sistema político que funcionasse como representação de interesses, o qual contribuía para reforçar processos de exclusão social e política dos setores populares nas arenas decisórias do Estado. Nesse ambiente, as demandas por políticas públicas eram incorporadas através de mecanismos clientelistas.

A emergência da cidadania no Brasil, na visão do autor, depende da criação de novas esferas públicas de mediação entre o Estado e a sociedade civil que substituam as práticas patrimonialistas de gestão sócio-estatal. Essas novas experiências participativas devem ser norteadas por critérios universais e impessoais que permitam a inclusão de setores populacionais na arena decisória do Estado.

Nesse sentido, o autor analisa o OP de Porto Alegre com o objetivo de investigar se essa experiência vem representando uma nova forma de gestão pública criadora das condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania.

Fedozzi conclui, com base nos resultados da sua análise, que a experiência de Porto Alegre vem trazendo importantes mudanças em direção à despatrimonialização do poder público na medida em que instituiu uma nova dinâmica de co-gestão dos recursos públicos contrapondo-se às práticas tradicionais de gestão pública local³⁰. Assim, o OP parece instituir um novo tipo de contratualidade, constituindo-se, portanto, como uma verdadeira estratégia para a promoção da cidadania (FEDOZZI, 2000, p.187-188).

Em um dos seus primeiros estudos sobre OP, Avritzer (2000) examina essa experiência participativa nos municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte, evidenciando os seus elementos participativos e os seus mecanismos públicos de tomada de decisão, a partir da relação entre a existência de práticas participativas anteriores e o desempenho favorável desse arranjo deliberativo.

Nessa direção, o autor analisa as inter-relações entre os atores da sociedade civil e as respectivas instituições participativas e reconhece que o OP enquanto prática, democratizou a relação entre sociedade civil e poder local. No que diz respeito à eficiência, o autor observa uma significativa melhoria no desempenho da administração pública tanto em termos quantitativos como qualitativos. Enquanto política pública, o autor verifica que esse mecanismo de inovação institucional é altamente bem sucedido na medida em que inverteu prioridades estabelecidas há décadas. No que diz respeito aos limites observados pelo autor, “a pouca democratização na relação entre os próprios atores sociais e a incapacidade de estender o OP para áreas sociais nas quais o que está em jogo são alternativas de políticas públicas” (AVRITZER, 2000, p. 32), constituem os dois principais obstáculos a essa proposta.

Segundo Avritzer, a análise do OP em Porto Alegre e em Belo Horizonte mostrou que existe uma mudança relativa ao paradigma institucional de criar instituições estáveis, o qual está menos atrelado às estruturas do sistema político e mais ligado às relações estabelecidas entre Estado e sociedade. Assim, para o autor, a renovação da cultura política pode levar a desenhos mais democratizantes.

³⁰ Para o autor, essas práticas tradicionais de gestão pública local são “baseadas em critérios pessoais e/ou particularistas na alocação de bens públicos, na utilização pessoal e/ou privada dos mesmos, na 'troca de favores' ou barganha política na alocação de verbas públicas (clientelismo) e marcadas pelo acesso privilegiado às decisões, não-transparência, ausência de mediações institucionais, ausência de *accountability* (controle do poder e de prestação de contas) e tutela do Estado” (FEDOZZI, 2000, p.187).

Marquetti (2003) examina, empiricamente, a hipótese que associa o sucesso obtido pelo OP de Porto Alegre ao desenvolvimento das capacidades distributivas e administrativas introduzidas a partir dessa proposta deliberativa que contribuem para o aperfeiçoamento da democracia local.

O autor averigua a possibilidade de o OP ter um efeito redistributivo no que tange aos investimentos, às obras realizadas e à expansão na oferta de bens e serviços públicos no município de Porto Alegre (RS), entre 1992 e 2000.

Marquetti conclui que os resultados obtidos corroboraram a tese sobre os efeitos redistributivos dessa instituição participativa, verificados por meio dos benefícios recebidos nas regiões mais pobres do município e observados através do aumento na quantidade dos investimentos e no número de obras por habitante. Assim, esse estudo ressaltou a relevância do projeto participativo como potencialmente redutor dos níveis de desigualdades sociais considerando o número de municípios brasileiros com práticas similares. No entanto, o autor evidencia, em sua análise, alguns limites que permeiam esse processo participativo, como por exemplo, a capacidade financeira dos municípios brasileiros em detrimento das múltiplas demandas sociais existentes.

Evelina Dagnino (2002), sob um olhar mais cuidadoso, analisa o retrato da participação da sociedade civil brasileira nos espaços públicos a partir dos resultados da Pesquisa “Sociedade Civil e Governança”³¹, e verifica que esse processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado.

A autora coloca a emergência de espaços públicos tais como Conselhos, Fóruns, OPs, entre outros, como uma consequência do pós-autoritarismo, da democratização e da necessidade de ampliação do controle dos Estados por parte da sociedade. Segundo a autora, esses novos espaços participativos começaram a despontar tanto para debates sobre temas/interesses que eram excluídos de uma agenda pública, como para a ampliação da democratização da gestão estatal.

Um dos limites relatados nos estudos de casos analisados pela autora foi a

³¹ A pesquisa “Sociedade Civil e Governança” foi coordenada por Evelina Dagnino (UNICAMP) e teve o objetivo de analisar os limites das políticas estatais e o papel das organizações civis em melhorar a qualidade de vida democrática.

dificuldade de partilhar o poder. Dagnino argumenta que o Estado apresenta características predominantemente burocráticas, marcadas pela lentidão, pela ineficiência e pela falta de recursos e, por sua vez, se propõe a compartilhar o poder com uma sociedade civil sem as qualificações técnicas e políticas necessárias para compreender essa respectiva estrutura.

Fernando Navarro (2003), nessa direção, sintetiza que o primeiro ciclo de ascensão do OP, tendo como caso emblemático a experiência de Porto Alegre (RS), desencadeou um conjunto de estudos elogiosos e pesquisas mais idealizantes, otimistas e quase sempre incapazes de revelar as contradições e os possíveis impasses do processo em desenvolvimento.

O autor destaca as dificuldades iniciais da proposta de OP, cita o PT como um dos principais críticos dessa experiência e reforça a importância de alguns aspectos que contribuíram para delinear a imagem positiva do OP, tais como a crescente atenção que instituições internacionais influentes³² dedicaram ao OP; o aumento de recursos para investimentos no município por meio da reforma tributária municipal e o processo de descentralização pós-constituente. Além da incorporação de mecanismos de estruturação do OP, na cidade de Porto Alegre, como a inserção de Plenárias Temáticas³³ após o segundo mandato, a realização do Congresso da Cidade (1996) e a decisão da administração municipal de sediar o Fórum Social Mundial (NAVARRO, 2003).

Navarro, ao problematizar a usual associação entre o OP a uma esfera pública não-estatal³⁴, evidencia com base no caso de Porto Alegre (RS), que essa iniciativa estava contaminada em alguma medida por constrangimentos políticos de cunho partidário,

³² Entre as quais, o Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

³³ As Plenárias Temáticas foram inseridas com o intuito de pensar a cidade como um todo na medida em que as assembleias regionais contemplavam apenas as demandas da região. Essas Plenárias versavam sobre temas, tais como saúde, educação, esporte e lazer, assistência social, desenvolvimento urbano, meio-ambiente, transportes, entre outros.

³⁴ “O conceito de esfera pública [...] é um dos componentes centrais da teoria democrática contemporânea e especialmente relacionado à emergência do conceito de sociedade civil” (NAVARRO, 2003, p.118). Segundo Arato e Cohen (1999, p. 37-39), esfera pública “se refere a espaços e processos de comunicação societária abertos, autônomos e politicamente relevantes. [...] Além de ser um veículo ideal de comunicação do público civil, a discussão crítica racional tem o importante propósito de controlar e influenciar a formação de políticas [...] a esfera pública é universalmente acessível, inclusora e está protegida das deformações do poder econômico, político e de *status* social”.

subtraindo sua natureza democrática. O autor evidencia a necessidade de pesquisas mais específicas para examinarem as variadas intencionalidades entre os diversos atores presentes nesse processo. Ele conclui que, embora o OP aparentemente apresente um discurso universalista, esse mecanismo participativo muda lentamente a cultura política na esfera local na medida em que o autor observa, por trás dessa idéia, contornos de uma política partidária “usualmente ignorada até aqui no debate acadêmico” (NAVARRO, 2003, p.123).

1.2. O debate entre o OP, o Estado e a sociedade civil

O debate entre as vertentes Estado e sociedade civil é um dos mais promissores na área de estudos sobre o OP na medida em que apresenta constatações analíticas relevantes a partir das divergências e das possíveis sinergias entre esses dois campos teóricos. Nesta seção, apresentaremos alguns estudos destacados dessa vertente visando ilustrar esse debate, o qual será aprofundado no próximo capítulo a partir das principais preocupações da bibliografia que discute a perspectiva política (*polity-centred perspective*) num panorama internacional.

Em resumo, a perspectiva política sugere que os atores mais propensos a participar são aqueles com fortes vínculos institucionais, os quais se relacionam em uma estrutura institucional pré-existente que, por sua vez, dificulta ou facilita certos tipos de ações. Por outro lado, a perspectiva da sociedade civil enfatiza, entre outras coisas, o papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil no êxito de políticas públicas.

Segundo Houtzager, Archarya e Lavallo (2003), a perspectiva política sugere que é possível inverter o argumento de Peter Evans (1995), segundo o qual Estados, que gozam de autonomia inserida, têm maiores possibilidades de efetivar alianças com setores privados na transformação industrial e argumentar que atores da sociedade civil, que possuem vínculos institucionais, têm maior capacidade de participar e de se relacionar com atores estatais para produzir políticas públicas (HOUTZAGER, ACHARYA E LAVALLO, 2003, p.02).

Os autores examinam a participação de atores coletivos da sociedade civil em

espaços institucionais participativos na cidade de São Paulo³⁵ a fim de identificar fatores que influenciam a probabilidade dos mesmos participarem em três tipos de instituições: OP, Conselhos de Políticas Públicas obrigatórios constitucionalmente³⁶ e outros Conselhos Gestores Locais.

Os resultados dessa pesquisa sustentam substantivamente os fatores institucionais evidenciados pela perspectiva do Estado. Em especial, os resultados fundamentam a idéia de que atores institucionais inseridos, pelo menos no município de São Paulo, têm uma alta propensão a participar em relação àqueles que não possuem esse tipo de relação. Essa tendência não é abstrata, pois está situada num contexto institucional específico, que apóia e restringe as oportunidades para atores participarem, incluindo os atores que são mais ativos e os que estão melhores posicionados nos campos das relações sociais. Nesse sentido, os atores que estão relacionados aos partidos políticos, ao PT em particular, e os atores que possuem vínculos com o Estado, participam significativamente em relação aos demais. Segundo os autores, os dados sobre as relações entre o PT e a participação desses grupos, no município de São Paulo, devem nos alertar para a possibilidade do sistema partidário ter significativa influência na formação dos líderes, entre os atores da sociedade civil. Mais objetivamente, os autores argumentam que esses resultados apontam para a emergência de novas formas de participação, por meio das diversas redes de relações entre os atores da sociedade civil, verificadas através de diferentes formas de incorporação e de proximidade das relações entre os partidos políticos e o governo³⁷.

Rebecca Abers (1998) enfatiza a capacidade das instituições políticas estatais promover escolhas estratégicas. A autora verifica como o processo de empoderamento cívico ocorre tendo em vista o OP de Porto Alegre. A autora averigua como a incorporação da política orçamentária mobilizou grupos de vizinhos, em um distrito regional da cidade sem tradição associativa, desencorajando as formas de ação clientelista e promovendo a

³⁵ Os dados foram produzidos por uma pesquisa realizada com atores da sociedade civil, selecionados por serem membros da classe média baixa, da classe trabalhadora e de segmentos da pobreza urbana.

³⁶ Os conselhos municipais obrigatórios para repasse de recursos federais são: Conselho de Alimentação Escolar, Conselho de Assistência Social, Conselho de Controle Social do Programa Bolsa Família, Conselho do FUNDEB e Conselho de Saúde.

³⁷ Os autores alertam para a relativização dessas afirmações, pois a amostra foi selecionada dentre os segmentos mais ativos da sociedade civil.

emergência de grupos de participantes. Esses novos grupos não somente organizaram-se coletivamente para trazer benefícios para a comunidade, mas também aprenderam a empregar esforços em colaboração com a comunidade na conquista dos seus objetivos comuns.

Dessa forma, Abers sustenta que há uma sinergia entre os interesses dos governantes e as aspirações da sociedade civil, que ajudou a criar as condições necessárias para impulsionar o crescimento do associativismo.

A autora conclui que ao contrário do crescente número de estudos acadêmicos, que atribuem maior peso ao papel das organizações da sociedade civil em estimularem o surgimento de instituições democráticas, o OP de Porto Alegre é um exemplo segundo o qual atores estatais estão promovendo o empoderamento, ao invés do enfraquecimento, das organizações cívicas, contribuindo para o aprofundamento da democracia na medida em que encorajam as organizações da sociedade civil a participarem do processo decisório³⁸.

Baiocchi et. al. (2005), em um estudo comparativo inovador, desenvolve uma nova tipologia das relações entre Estado e sociedade civil para preencher uma lacuna na literatura que trata dessas relações. Os autores ressaltam que a maioria da literatura produzida sobre democracia participativa, incluindo estudos relacionados ao OP, concentra-se em estudos de caso ou em comparações com pouco rigor analítico. Além disso, essas pesquisas focam exclusivamente em casos de sucesso, o que dificulta o controle sob a variação dos seus efeitos contextuais.

Nessa perspectiva, os autores realizaram uma pesquisa comparativa entre dez municípios que adotaram ou não reformas participativas³⁹, a fim de avaliar os impactos do OP nas capacidades democráticas⁴⁰ da sociedade civil, e verificar ainda se esses resultados são condicionados pela pré-existência de relações entre a sociedade civil e os governos locais, conforme argumentam os teóricos da democracia participativa.

³⁸ Segundo Wampler (2008), a autora não se aprofunda nos interesses dos governantes em promover essas propostas participativas. Para o autor, o governo é tratado nesse estudo como um ator benevolente já que está especialmente interessado em melhorar a qualidade de vida da população.

³⁹ Esses municípios foram selecionados pelo grau de similaridade entre os votos recebidos pelo PT, nas eleições municipais de 1996. O autor escolheu pares de municípios que se assemelham por ter o mesmo porte populacional e por estarem localizados na mesma região, e que se diferenciam pelo PT ganhar ou perder a eleição por uma pequena margem de votos.

⁴⁰ No sentido de se envolver efetivamente e influenciar políticas públicas.

Os autores argumentam que o município de Porto Alegre é conhecido por ter uma sociedade civil excepcionalmente bem organizada, diferentemente de outros contextos, nos quais a autonomia associativa dos cidadãos pode estar comprometida por instituições fracas e por profundas desigualdades sociais, tornando-se mais difícil promover participação popular.

Os resultados dessa pesquisa mostram que mudanças substanciais só aconteceram nas cidades que adotaram o OP. Em três casos, as mudanças foram no sentido do aprofundamento da democracia⁴¹. Em um dos municípios⁴², um maior envolvimento das organizações da sociedade civil impactou nos custos de autonomia da mesma. As reformas institucionais participativas foram especialmente citadas por mudar determinadas instituições, criando maior interação entre os governos locais e as organizações da sociedade civil. Por outro lado, essas reformas não tiveram impactos sobre a auto-organização da sociedade civil.

Assim, os autores concluem que a construção de novos espaços de interação entre governo e sociedade civil por meio do OP, geralmente, tem um efeito democratizante sobre as práticas e as relações com a mesma. Entretanto, esse efeito é condicionado pela pré-existência de relações entre Estado e sociedade civil.

Nylen (2003), em um estudo polêmico⁴³, examina o legado do OP quanto ao emponderamento de cidadãos ativos e politicamente conscientes, os quais são capazes de agir de acordo com seus próprios interesses tendo em vista os seus direitos individuais e coletivos. Para tanto, o autor comparou dois casos distintos de instituições participativas, os quais apresentaram resultados similares quanto à descontinuidade dessa proposta após a derrota eleitoral do PT. João Monlevade, uma cidade com a economia baseada na indústria de mineração, no sudeste do estado de Minas Gerais, no Vale do Aço, e Betim, uma cidade de porte médio, localizada na região metropolitana de Belo Horizonte (MG), caracterizada como um pólo industrial da região. As duas cidades compartilham uma história de profundas desigualdades socioeconômicas e de elites políticas tradicionais, patrimonialistas e clientelistas. Além disso, ambas as cidades implementaram o OP nas suas respectivas

⁴¹ São Miguel do Guaporé - RO, Diadema- SP e Mauá- SP.

⁴² Mauá-SP.

⁴³ A principal crítica relativa a esse estudo refere-se ao reduzido número de casos, o que restringe generalizações.

administrações petistas e experimentaram um retorno ao tradicional estilo de política imediatamente após o término da gestão desse partido no poder. Nesse sentido, o autor verifica, uma vez que o PT perdeu as eleições em ambas as cidades, João Molevarde em 1992 e Betim em 2000, o que restou dos esforços dessa agremiação política em emponderar os cidadãos.

O autor argumenta que programas que envolvem participação popular tais como o OP provavelmente não tem continuidade em administrações subseqüentes não-petistas, as quais estão menos interessadas em emponderar cidadãos (não-elites) do que eliminar todos os rastros do “modo petista de governar” e construir ou reconstruir as suas respectivas relações tradicionais (clientelísticas). Ao mesmo tempo, o autor verifica que o ativismo político local promovido pelo OP parece não se esgotar totalmente com o final desses programas. De acordo com os resultados desse estudo, esses dois argumentos podem ser explicados por meio de duas características encontradas simultaneamente em cada caso. Primeiramente, a partirização do OP observada por meio da sobre-representação de membros, de simpatizantes do PT e essencialmente por meio das batalhas regionais entre os delegados do OP e as tradicionais redes clientelísticas hostis a essa proposta. Em segundo lugar, muitos delegados do OP já participaram de atividades políticas antes de se envolverem nesse projeto, ou seja, eles já foram emponderados e a tendência, na visão do autor, é manterem o ativismo após a extinção da proposta e do partido no poder. Finalmente, o autor evidencia que a partirização do OP pode desrespeitar um tipo de ideal que caracteriza a democracia participativa, como por exemplo, o não-partidarismo e o emponderamento de novos cidadãos.

Segundo o autor, a questão mais difícil de responder foi se o OP não teve nenhuma influência positiva nesse processo. De acordo com as entrevistas realizadas, o autor relata que muitos entrevistados responderam que já eram envolvidos em atividades políticas, mas que o OP abriu uma oportunidade para ampliar esse ativismo, através dos espaços oferecidos nas assembléias regionais e nos fóruns de delegados, destinados às associações comunitárias e à população interessada, para discutir as suas reivindicações junto ao governo.

Assim, o autor conclui que o OP não poderia emponderar um grande número de cidadãos alienados que não estivessem envolvidos em atividades políticas (NYLEN, 2003, p. 108). Em uma análise final, o autor pontua que a partirização da participação popular pode

desrespeitar um dos ideais dos quais a democracia participativa deveria ser. Mas, por outro lado, ela intensifica o senso crítico dos cidadãos em relação à administração municipal, encorajando outros participantes a se envolverem, podendo evidenciar o amadurecimento de uma verdadeira democracia representativa e pluralista.

Em resumo, Baiocchi et. al. (2005) verifica que a construção de novos espaços para a sociedade civil por meio do OP democratiza as práticas da sociedade civil, mas que esse resultado foi condicionado pela pré-existência de relações entre governo local e sociedade civil. Essa questão foi debatida também por Abers (1998) através da possível existência de uma sinergia entre os interesses dos governantes e as aspirações da sociedade civil. Nylen (2003) explora a possibilidade do sistema partidário ter significativa influencia na formação dos líderes entre os atores da sociedade civil. O autor associa a descontinuidade de programas de participação popular e a continuidade do ativismo de prévios delegados à realidade da partirização, e verifica a sobre-representação dos membros e simpatizantes petistas dentro dos programas de participação popular dessa respectiva administração.

Nesse sentido, reiteramos a necessidade, já anunciada por essa literatura, de analisar as variáveis políticas que permeiam essas relações participativas, as quais parecem efetivamente influenciar o desempenho da institucionalização de canais participativos no desenho de políticas públicas.

1.3. O OP e o desenho institucional

Esse debate, conforme já descrito anteriormente, gira em torno do argumento de que o desenho institucional do OP, observado através dos elementos organizacionais incorporados a essa prática, influencia o sucesso dessa instituição participativa.

Ligia Lüchmann (2002), uma das precursoras dessa vertente na análise de instituições participativas, analisa o sucesso do OP de Porto Alegre como experiência de democracia deliberativa a partir de alguns fatores considerados determinantes: a vontade, o projeto e o comprometimento político do governo, a tradição de organização e de lutas sociais e a formatação institucional resultante das articulações entre o Estado e a sociedade.

A autora procura avaliar em que medida o desenho institucional do OP é uma variável importante para o sucesso dessa proposta. Nesse sentido, ela insere um elemento inovador na análise dos fatores responsáveis pela implementação e conservação da democracia deliberativa que é o desenho institucional do OP, caracterizado por um conjunto de regras, critérios e espaços participativos.

Recupera-se, portanto, a dimensão societária na análise institucional, numa perspectiva articulatória que prevê os impactos da participação social no processo de inovação institucional. Por outro lado, recuperam-se, à luz da abordagem neo-institucional, os impactos das instituições no comportamento social. Propõe-se, neste sentido, uma análise dinâmica e dialética das interações Estado e sociedade (LÜCHMANN, 2002, p. 204).

Entre os problemas relativos à experiência petista de Porto Alegre abordados nesse trabalho, destacamos a questão das desigualdades entre os atores governamentais e sociais, especialmente, quanto ao acesso às informações e a capacidade de estabelecer e decifrar códigos técnicos e legais. Essa assimetria entre os atores governamentais e sociais permitiu maior centralidade do Estado na condução do processo. Por outro lado, isso possibilitou um aprendizado por parte das comunidades locais nessa direção, além de ser um instrumento de inversão de prioridades. A autora observa ainda que os riscos, relativos ao processo de institucionalização da participação popular, podem sufocar o papel crítico do associativismo cívico local (LÜCHMANN, 2002, p. 200).

Entre as principais conclusões apontadas nesse estudo, podemos destacar que o OP constitui um exemplo de democracia deliberativa na medida em que instituiu mecanismos alternativos de alocação de recursos públicos, possibilitando a ampliação e a pluralização da participação. Além disso, esse novo arranjo participativo, na visão da autora, rompeu com a lógica tradicional de elaboração da peça orçamentária, produzindo impactos no ordenamento político do executivo e inovações no sistema político institucional. Nesse sentido, o desenho institucional do OP de Porto Alegre permitiu que a sociedade civil influenciasse no sistema político institucional, instituindo uma nova dinâmica política no município, observada, por exemplo, nos impactos (constrangimento, renúncia, reação) na Câmara de Vereadores e na política partidária da população local (LÜCHMANN, 2002, p. 202-209).

Avritzer (2003), por essa vertente, tendo em vista a experiência bem sucedida do OP de Porto Alegre e sua conseqüente expansão a nível nacional e internacional, faz uma reflexão teórica a partir da literatura sobre o OP e da teoria democrática, a qual já mencionamos na introdução deste capítulo, e examina alguns aspectos relativos ao seu funcionamento.

O autor utilizou alguns estudos de caso⁴⁴ para ampliar o escopo de análise sobre o OP, discutindo basicamente quatro características necessárias para a existência do OP: vontade política, densidade associativa, elementos do desenho institucional e capacidade administrativa e financeira para implementar essa proposta.

Em relação à teoria do desenho institucional, o autor argumenta que embora existam diversas variações no âmbito dessa teoria, todas essas vertentes reivindicam o papel do desenho institucional na capacidade de influenciar as atitudes dos atores sociais. Assim, o pesquisador destaca as questões ligadas à capacidade do OP constituir instâncias de deliberação e de troca de argumentos materializados num conjunto de regras, normas e leis capazes de dar sustentabilidade às praticas participativas.

Com base nos estudos de caso analisados, o autor concluiu que o OP é variável do ponto de vista do desenho institucional. Assim, o OP pode ser adaptado aos diferentes ambientes, pois o processo participativo é auto-regulado por meio dos vários atores que dele participam e da ampla capacidade dos mesmos redesenharem o seu formato. O limite da plasticidade desses arranjos participativos, segundo o autor, é a manutenção dos seus elementos deliberativos, os quais, quando comprometidos, reduzem o sucesso dessa proposta.

Avritzer sintetiza alguns aspectos relevantes na variação do desenho institucional: o processo decisório específico do OP, o tipo de bens públicos distribuídos que variam de acordo com a unidade de análise (estadual, municipal, rural, etc.) e as grandes extensões territoriais que alteram o desenho, pois devem integrar a multiplicidade de atores envolvidos, como por exemplo, no caso estadual.

Sampaio (2005), sob outra perspectiva, apresenta elementos para uma nova leitura do OP, tendo como foco principal as regras que organizam o seu processo, ou seja, o

⁴⁴ Wampler (2003); Navarro (2003); Marquetti (2003); Silva (2003); Teixeira (2003); Faria (2003); Rover (2003); T. Silva (2003).

seu desenho institucional.

A autora analisa o OP de Vitória (ES), desde o seu início até a sua paralisação (1989-2001), a partir de seu formato institucional, ou seja, do conjunto de regras pré-estabelecidas para o seu funcionamento. Ela utiliza como argumento teórico o conceito de *path dependence* ancorado nos pressupostos de North (1996) e o conceito de *fairness* que, se preferirmos, podemos traduzi-lo como regras de reciprocidade e comprometimento a partir das idéias de Levi (1991).

Sampaio trabalha com a associação das perspectivas institucionalista e pluralista para analisar o processo decisório do OP e para explicitar mecanismos importantes para sua trajetória. Essa perspectiva é apresentada como alternativa à corrente de pensamento que enfatiza a mudança da cultura política através da ampliação dos espaços de deliberação e de participação direta, como um ponto essencial para o pleno funcionamento da democracia.

A autora argumenta que não basta afirmar a importância da complementaridade entre democracia participativa e democracia representativa, principal consenso da literatura sobre o tema, sendo necessário evidenciar as características distintivas dessa combinação e os seus efeitos, o que depende de uma pesquisa mais aprofundada.

Sampaio apresenta a questão da relação entre o OP e o Executivo como um aspecto chave para a democratização do poder local visto que verificou, em sua análise do caso de Vitória (ES), que o OP fez parte de um conjunto de mecanismos criados pela administração municipal. Nesse sentido, o planejamento de políticas públicas e a definição de regras que induzem a participação pública foram definidos pelo Poder Executivo. Nesse estudo, essas constatações foram relacionadas com os impactos positivos do OP, isto é, a democratização do processo decisório, a inversão de prioridades e o seu efeito redistributivo. Assim, para a autora, “o OP pode ser um bom exemplo de funcionamento de um governo responsivo às preferências dos cidadãos ou de instituições políticas ‘porosas’ e abertas à ‘pluralidade de interesses’” (SAMPAIO, 2005, p. 28).

É interessante notar que a literatura apresentada até o momento considera o desenho institucional do OP como sendo o conjunto de regras que configuram o processo participativo, conhecida pelos tecnocratas especializados no assunto como a metodologia

desse processo⁴⁵.

Esse conjunto de regras, critérios e espaços participativos, segundo Lüchmann (2001), são resultantes das interações entre Estado e sociedade. Nessa perspectiva, a autora propõe uma análise do desenho institucional inserida na teoria da democracia deliberativa através da dialética e da dinâmica entre as dimensões sociais e institucionais do processo de renovação institucional. Os resultados observados ressaltam os impactos positivos no que diz respeito ao processo participativo, à luz da teoria da democracia deliberativa, ou seja, em relação ao aumento da participação, à redistribuição dos recursos e à ruptura com mecanismos tradicionais de tomada de decisão. Em relação ao desenho institucional, a autora verifica mudanças nas práticas políticas em Porto Alegre, observadas, por exemplo, nos impactos na Câmara dos Vereadores e na política partidária da população local.

Sampaio (2005), diferentemente de Lüchmann, associa a perspectiva institucional com a visão pluralista ao analisar o processo decisório do OP de Vitória, desde seu início até sua paralisação. A autora verifica, no caso da capital do Espírito Santo, que o OP fez parte de um conjunto de mecanismos criados pela administração municipal, ou seja, o planejamento de políticas públicas e a definição de regras que induzem a participação pública são definidos pelo Poder Executivo.

Desse modo, a maior parte da literatura considera o desenho institucional do OP como sendo a metodologia do processo, a qual pode ser resultante das interações entre Estado e sociedade, como no caso de Porto Alegre, analisado por Lüchmann (2001), ou como um conjunto de regras e mecanismos criados pela administração municipal, tal como o caso

⁴⁵ A metodologia do OP de Porto Alegre, por exemplo, engloba uma série de regras de funcionamento formalizadas em um “regimento interno”, as quais foram variando ao longo do tempo. Em resumo, as regras de funcionamento do OP estão distribuídas geralmente em duas fases de assembleias regionais. Na primeira fase comumente chamada “informativa”, a administração pública realiza uma prestação de contas à população e abre a assembleia para os presentes colocarem suas propostas de novos investimentos ou suas demandas. A segunda fase, conhecida geralmente por “deliberativa”, caracteriza-se pela escolha das obras. Os critérios utilizados para eleger os futuros investimentos governamentais variam em cada caso de OP. O OP de Porto Alegre, por exemplo, utiliza critérios de carência e as futuras obras são votadas por representantes eleitos pela população, os Conselheiros e os Delegados. No município de São Carlos, interior do estado de São Paulo, as obras são eleitas diretamente pela população e os Conselheiros e Delegados, por sua vez, têm a função de acompanhar o processo até a execução da obra. Nesse último caso, eles constituem o Conselho do Orçamento Participativo (COP), o qual também delibera quando por algum motivo (técnico, ambiental, etc.) a obra não pode ser realizada. Os Conselheiros e os Delegados também podem desempenhar, em alguns casos, a função de influenciar possíveis mudanças nas regras do processo participativo por meio das alterações realizadas no “regimento interno”, mas vale lembrar que a administração pública envolvida sempre conduz essas reuniões.

de Vitória, examinado por Sampaio (2005), ou ainda variável dependendo do tipo de bens públicos distribuídos alterando de acordo com a unidade de análise (municipal, estadual, rural, etc.) e com a extensão territorial, tal como assinalado por Avritzer (2003).

Nesta tese, por outro lado, argumentamos que o desenho institucional de políticas participativas vai além das suas regras de funcionamento na medida em que a maioria desses mecanismos participativos está inserida no processo decisório, mas não anula os outros mecanismos tradicionais de tomada de decisão existentes na esfera local. Nesse sentido, a implantação do OP em governos locais, por exemplo, não minimiza os trâmites institucionais pelos quais o processo orçamentário se desenvolve, o que inclui o parecer do Legislativo em várias etapas dessa negociação. Além disso, o OP em muitos municípios é realizado com apenas uma parte da capacidade de investimentos locais, sendo que o restante dos recursos continua a ser distribuído por outros atores do processo decisório tais como o Prefeito, os Secretários Municipais, os Vereadores, as lideranças políticas locais e os partidos políticos⁴⁶.

1.4. Análises comparativas acerca dos diferentes resultados produzidos pelo OP

A literatura sobre o OP enumera uma lista de fatores que condicionam a implantação do OP em outras localidades, evidenciando a necessidade de se adaptar essa experiência às circunstâncias locais. Esses estudos também procuram fazer valiosas reflexões teóricas acerca das causas que explicam os diferentes resultados de OPs.

Teixeira (2003) analisa a experiência do OP no Brasil através da pesquisa “Experiência de OP no Brasil”, realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), com 103 municípios que implementaram o OP, na gestão 1997-2000.

A autora determina um conjunto de fatores em três casos de implantação de OP no âmbito municipal: Icapuí (CE), Serranópolis do Iguaçu (PR) e Medianeira (PR), os quais têm em comum uma característica *a priori*, isto é, são municípios de pequeno porte

⁴⁶ Esse assunto será abordado mais adiante, no Capítulo 4, por meio da análise comparativa de três experiências de OP desenvolvidas no interior do estado de São Paulo.

populacional⁴⁷.

A partir dos aspectos observados (recursos orçamentários disponíveis, tradição associativa prévia ao OP, composição do governo e formatos assumidos pelo OP) nos casos anteriormente citados, a autora verifica alguns problemas relacionados à tentativa de implementar formatos de OPs nos moldes de Porto Alegre (RS), tais como a inexistência de tradição associativa, as dificuldades orçamentárias e a escassez de recursos humanos frente às dívidas sociais dos municípios, as divergências internas e as relações com o Legislativo, tendo como consequência a falta de participação da população, bem como a necessidade de maior autonomia no processo por parte da sociedade civil.

Desse modo, a autora procura destacar que para implementar o OP em outras localidades nunca será possível obter as mesmas condições, principalmente nos casos de pequenas cidades analisados nesse estudo. Assim, é preciso observar como o clientelismo e o personalismo aparecem na implementação do OP.

Outro estudo, realizado por Silva (2003), analisa os fatores que condicionam a implantação do OP, determinando seus resultados através da comparação de quatro processos de OP desenvolvidos na Região Metropolitana de Porto Alegre⁴⁸. O OP de Porto Alegre foi utilizado como referencial empírico para a identificação de quatro fatores explicativos na implantação do OP: o desenho institucional, o associativismo, o comprometimento político governamental e a capacidade de investimento do município.

A análise desenvolvida demonstra que as variáveis, definidas como explicativas para o êxito da implantação do OP em Porto Alegre, são parcialmente explicativas nos dois casos que poderiam ser identificados como exitosos de implantação do OP (Alvorada e Gravataí), fornecendo elementos para uma compreensão dos motivos de debilidade do OP de Viamão.

Dessa forma, cada caso apresenta as suas especificidades decorrentes das suas configurações próprias e das suas trajetórias locais. “Observa-se que em determinados momentos, elementos do modelo instituído em Porto Alegre acabaram sendo implantados sem

⁴⁷ Na mesma vertente, Rover (2003) aprofundou o debate acerca da dimensão rural do OP.

⁴⁸ Porto Alegre, Alvorada, Gravataí e Viamão.

a devida adequação às condições locais, gerando entraves e problemas para o êxito do processo” (SILVA, 2003, p. 176).

Avritzer (2006), em um estudo mais recente, questiona se a expansão do OP, após a emblemática experiência de Porto Alegre, compartilha as mesmas características deliberativas e os mesmos efeitos redistributivos verificados na capital do Rio Grande do Sul.

O autor argumenta que as condições que favoreceram a emergência do OP em Porto Alegre são características sociais e políticas próprias desse município. Além disso, os importantes papéis desempenhados pelas organizações da sociedade civil e pelos elementos deliberativos, presentes no desenho do OP de Porto Alegre, são variáveis que influenciaram diretamente os resultados redistributivos dessa proposta.

O autor assinala que após o sucesso da experiência da capital gaúcha, o OP se difundiu alcançando cerca de 170 cidades brasileiras em 2005 (AVRITZER, 2006, p. 623). Entretanto, diferentemente da experiência de Porto Alegre, a maioria desses municípios que implementou o OP nesse período, era de pequeno a médio porte, tinha fraca tradição associativa e estava concentrado nas regiões sul e sudeste do país. Além disso, quase metade desses novos experimentos estava ligada ao PT, enquanto a outra metade estava aliada a outros partidos políticos, respectivamente. Nesses casos, o governo frequentemente exercia maior influência no processo devido a fraca tradição associativa. No geral, o OP era simplificado e algumas cidades não possuíam recursos para dar sustentabilidade às reformas participativas. Assim, na visão do autor, as características deliberativas e distributivas que impulsionaram o sucesso dessa experiência na capital do Rio Grande do Sul não estiveram presentes em todas essas cidades (AVRITZER, 2006, p. 633-34).

Desse modo, o autor conclui que pode haver pelo menos dois tipos de experiências participativas. O primeiro foi o que emergiu em Porto Alegre e se estendeu para grandes cidades como Belo Horizonte, São Paulo e Recife, englobando também as grandes cidades do estado de São Paulo. Essas experiências foram caracterizadas pela forte tradição associativa, pelo envolvimento entre as associações de moradores e a administração pública, pelos índices de participação que alcançaram cerca de 1% da população local e pelos resultados exitosos quanto ao crescimento da cultura política e os respectivos efeitos redistributivos. O segundo tipo de OP, de acordo com o autor, foi o que se difundiu entre as

pequenas e médias cidades, especialmente, do sul e sudeste do país. Essas experiências foram essencialmente produtos do “efeito demonstração” do OP de Porto Alegre, mas não atingiram o mesmo êxito em democratizar a gestão municipal. Nessas condições, o OP poderia funcionar bem, na visão do autor, se a cidade não fosse muito carente de recursos públicos e se fosse capaz de estabelecer um processo distributivo, bem como um consenso no governo quanto à implementação desse novo arranjo participativo, o que tornaria o projeto mais dependente da administração municipal. Nesses casos, o autor observa que poderia haver melhoria quanto à eficiência administrativa, mas não quanto às práticas democráticas (AVRITZER, 2006, p. 633-34).

Tendo em vista as variações significativas dos resultados do OP, Wampler (2003) busca compreender e explicar as suas conseqüências por meio das seguintes variáveis: o desenho institucional, a composição política do governo, a densidade da sociedade civil, o tempo de vida do OP e os recursos financeiros do município.

O desenho institucional constitui a mais importante forma de explicação na medida em que “regras conformam as estratégias dos atores políticos e estabelecem os parâmetros para os recursos políticos e de políticas públicas” (WAMPLER, 2003, p.74). Nesse aspecto, “o OP introduz um novo conjunto de regras que, quando seguidas, têm o potencial de mudar como e onde as decisões serão tomadas” (WAMPLER, 2003, p.75).

O compromisso político da administração municipal de incluir os cidadãos no processo de tomada de decisão depende, na visão do autor, da filiação partidária e/ou da coligação do gestor e da habilidade da administração criar maioria na Câmara.

O nível de participação, a capacidade de investimentos do município e o tempo de vida do OP são variáveis centrais para demonstrar as amplas variações nos resultados dessa instituição inovadora de tomada de decisões.

O autor exemplifica seu argumento através do caso do OP de Porto Alegre, que é o mais conhecido, e seus resultados são considerados padrões através dos quais outros OPs são medidos, o que é injusto pelo tempo de vida desse OP em relação aos demais. Por isso, é importante analisar um conjunto de fatores responsáveis pelo sucesso, pelo fracasso ou pelos resultados marginais do OP.

Dentro dessa perspectiva, Wampler, em outro estudo mais recente (2008), analisa oito municípios brasileiros que implementaram o OP⁴⁹ produzindo resultados diferenciados: dois casos de sucesso, dois programas fracassados e quatro outras experiências tiveram efeitos diversos e contraditórios.

O principal argumento do autor é que há significativas variações nos resultados produzidos por essas instituições participativas que podem ser melhor explicados a partir do interesse dos governantes em instituir as mesmas.

Nesse sentido, um OP forte deve aumentar os níveis de suporte do prefeito em delegar autoridade diretamente aos cidadãos e, simultaneamente, envolver as organizações da sociedade civil em políticas cooperativas e conflitantes. Assim, quando o apoio do prefeito diminui e as organizações da sociedade civil são incapazes de se empenharem em ambas as formas de comportamento político, os resultados do OP são fracos. Entretanto, quando esses dois fatores interagem entre si podem produzir diferentes resultados como, por exemplo, um aumento do número de reivindicações realizadas por organizações da sociedade civil pode frequentemente levar os governos a transferirem maior autoridade e a ampliarem a quantidade de recursos destinados a esses programas. Por outro lado, existe a possibilidade do crescimento dessas manifestações por parte da população levar ao enfraquecimento do apoio do prefeito, e como consequência ao fracasso dessas iniciativas.

Para examinar essa proposição, Wampler desenvolveu uma estrutura analítica (uso de políticas contestatórias por organizações da sociedade civil *versus* apoio do prefeito ao OP) para demonstrar como e onde instituições participativas podem contribuir para o amadurecimento da democracia. Com essa preocupação, o autor identificou quatro tipos de interações entre os casos analisados: democracia participativa institucionalizada (Porto Alegre e Ipatinga), fraca democracia participativa (Blumenau e Rio Claro), democracia participativa cooptada (Santo André e São Paulo) e democracia participativa informal e conflitiva (Recife e Belo Horizonte).

Tendo em vista essas importantes constatações realizadas a partir dos estudos comparativos apresentados é importante evidenciar que as condições que favoreceram a

⁴⁹ Belo Horizonte (MG), Blumenau (SC), Ipatinga (MG), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio Claro (SP), Santo André (SP) e São Paulo (SP).

emergência do OP em Porto Alegre são características sociais e políticas próprias desse município, e não estão presentes em todas as cidades onde essas reformas foram introduzidas (AVRITZER, 2006). Dessa forma, é essencial analisarmos um conjunto de fatores responsáveis pelo sucesso, pelo fracasso ou pelos resultados marginais do OP. Além disso, uma vez que a implementação de reformas participativas depende do compromisso da administração municipal e da sua habilidade em criar maiorias na Câmara, o qual é contingente à filiação partidária e/ou à coligação do gestor, os diferentes resultados produzidos pelo OP podem ser melhores explicados a partir do interesse dos governantes em instituir as mesmas, bem como da capacidade das organizações da sociedade civil de se envolver em políticas cooperativas e conflitivas (WAMPLER, 2003; 2008).

1.5. O Orçamento Participativo e as práticas políticas

Esse debate, como já destacamos no início do capítulo, evidencia os efeitos políticos do OP, ou se preferirmos, as relações entre esse mecanismo participativo e as dinâmicas políticas que permeiam esse processo, especialmente nas esferas sub-nacionais, as quais estão sendo observadas pelas relações de poder entre o OP, o partido que foi o precursor dessa proposta participativa – o PT e os Poderes Executivo e Legislativo.

Celina Souza (2001) faz um importante balanço crítico da literatura sobre o OP por meio da análise dos principais argumentos e teses relacionadas ao OP de Porto Alegre e Belo Horizonte. A autora discute, de um lado, as relações positivas entre o OP e o aumento da democracia local, por meio da inclusão de segmentos até então excluídos do processo decisório local, e por outro lado, as sensíveis relações entre o OP e o Legislativo local, tendo em vista que o OP “obscurece o papel desta importante instituição do sistema representativo formal” (SOUZA, 2001, p. 91).

A autora ressalta que o debate que associa o OP ao aumento da representação política ainda não foi resolvido e assim permanece a pergunta se esses mecanismos de participação têm reproduzido os mesmos problemas encontrados nos sistemas formais de representação (SOUZA, 2001, p. 96).

Nessa perspectiva, Dias (2000) investiga os efeitos políticos da criação do OP sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre. Esse trabalho teve como objetivo identificar as mudanças no comportamento dos vereadores em relação à tramitação dos processos orçamentários, os quais passaram a ser elaborados a partir da implementação do OP, em 1989, com a participação popular organizada.

A autora verifica as alterações no comportamento dos vereadores, tanto individual como coletivamente, e conclui que os três principais efeitos políticos do OP sobre o Legislativo Municipal foram: o constrangimento frente à participação popular, a renúncia à parte do seu poder decisório e a reação contra o Executivo Municipal.

Dessa forma, a autora argumenta que o OP foi uma forma do Executivo sobrepor-se ao Legislativo visto que os vereadores se sentiram constrangidos, inicialmente, ao emendarem as propostas orçamentárias apresentadas pelo Executivo, com o aval do OP, renunciando ao seu poder de veto. No entanto, Dias observa que os vereadores aos poucos foram reagindo e traçando uma estratégia de desvincular o OP do PT ao tentarem institucionalizar essa proposta.

Baiocchi (2003) vai além ao argumentar que o PT desenvolveu programas participativos como estratégia de negociação de demandas de distintos segmentos sociais, inclusive da sua própria base, e de legitimação do seu programa de governo junto à população como um todo.

O autor observa que, enquanto quase todas as administrações petistas implementaram reformas participativas, entre 1989 e 1992, muitas não instituíram esses programas. Como resultado, esses governos não tiveram habilidade para administrar os diversos tipos de conflitos, como no caso da administração de São Paulo (1989-1992). A cidade de Santos (SP), por outro lado, teve uma administração que abandonou a visão de que a sociedade civil poderia participar voluntariamente dos seus encontros públicos e desenvolveu um papel pró-ativo de angariar novos participantes. Diferentemente de São Paulo, a gestão santista foi capaz de negociar com os sindicatos locais e usar essa legitimidade para aprovar no Legislativo, o qual só tinha a seu favor três dos vinte e um vereadores, uma importante reforma tributária. A cidade de Porto Alegre (RS), por sua vez, tornou-se um modelo de administração local tendo em vista os resultados positivos do OP, especialmente

quanto à melhor distribuição de recursos e em relação ao papel da participação popular que norteou e legitimou essa gestão.

A partir de 1993, o autor observa que o OP se repercutiu em quase todas as administrações petistas subseqüentes. Essas gestões reconheceram que essa proposta participativa era um caminho promissor para a realização de um governo efetivo, e ao mesmo tempo, para negociação dos diferentes tipos de demandas, incluindo as reivindicações das próprias bases petistas, além de se legitimarem junto aos governos de minoria no Legislativo. Mesmo assim, o autor verifica que o partido sofreu derrotas, entre 1993 e 2002, como por exemplo, na cidade de Goiânia (GO), em razão do patrimonialismo, entre outras (BAIOCCHI, 2003, p. 20-23).

Goldfrank e Schneider (2006), sob uma perspectiva mais realista, consideram o OP uma instituição política que, como muitas outras, tende a privilegiar o interesse de certos grupos sociais em detrimento de outros e, por sua vez, objetiva alcançar vantagens partidárias. Os autores argumentam que o OP não é uma garantia de aprofundamento da democracia praticada por governos de esquerda e sim uma parte normal da competição política.

Os autores observam, ao recordarem as experiências do município de Porto Alegre e do estado do Rio Grande do Sul, que os objetivos partidários do OP estavam pouco presente no desenho desse programa de governo, mas esses propósitos se tornaram mais claros à medida que o PT ficou conhecido por dominar a região através da continuidade dessa legenda em vários governos.

Os autores analisam a experiência de OP estadual no Rio Grande do Sul (1999-2002)⁵⁰, observando as limitações dessa proposta como uma variável central do projeto político do PT, tendo em vista as falhas do partido para reeleger-se nesse estado, em 2002.

O OP estadual, sob essa perspectiva, não conseguiu legitimar as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo por meio da mobilização popular, apenas favoreceu os investimentos nas regiões mais pobres, as quais tiveram maior participação dos aliados dessa agremiação política, que se mobilizaram e conseguiram investimentos via OP.

Goldfrank e Schneider evidenciam que a sustentabilidade do OP depende da

⁵⁰ Essa experiência será descrita detalhadamente no terceiro capítulo desta tese.

vitória eleitoral do partido que implementou essa proposta. Na maioria dos casos, quando a agremiação política que adotou esse mecanismo participativo não tem continuidade, o OP também desaparece. Os autores acrescentam que o OP é vulnerável à situação fiscal da gestão que o executa. Assim, o desequilíbrio fiscal explicou em parte o fracasso do OP no estado do Rio Grande do Sul e, na mesma medida, o êxito do OP de Porto Alegre que obteve sucesso após a administração ter sanado as suas contas municipais.

Dentro dessa perspectiva, os autores ressaltam que o OP não foi implementado no âmbito nacional, mesmo sendo parte do programa de governo do atual presidente Luís Inácio Lula da Silva. A primeira administração nacional do partido, segundo os autores, se empenhou mais em garantir a estabilidade econômica do que em implementar políticas participativas.

Assim, os autores assinalam que a administração nacional do partido parece ter aprendido duas lições com a experiência do OP estadual. A primeira é que o OP não pode ser implementado em altos níveis de governo, sem ter recursos para garanti-lo. A outra é que o processo aberto à população⁵¹ provoca conflitos com a oposição, particularmente com o Legislativo, o que contraria o estilo consensual do governo Lula, o qual tem priorizado a construção de maioria no Congresso Nacional.

Nesse sentido, os autores corroboram o seu argumento de que o OP foi parte da estratégia do PT de construir uma arena competitiva. Em Porto Alegre, a criação do OP foi em parte uma demanda dos movimentos sociais, mas seu desenho mostrou, ao longo do tempo, claros objetivos partidários de sobrepor-se ao legislativo e angariar novos aliados políticos. No Rio Grande do Sul, essa natureza competitiva do OP se evidenciou por meio dos conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo. No plano nacional, a não implementação do OP pelo governo petista também ressaltou seu papel de competição partidária. “Se o OP tivesse somente o objetivo de aprofundamento da democracia, de estimular a participação da sociedade civil ou de aumentar a transparência do processo decisório, o governo federal poderia tê-lo implementado”⁵² (GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006, p. 25-26).

⁵¹ O autor refere-se ao processo aberto a população como um todo, em oposição ao processo fechado que restringe a participação à sociedade civil organizada.

⁵² Tradução nossa.

Dessa forma, vimos, ao longo deste Capítulo, as principais teses sobre o OP agrupadas em cinco dimensões argumentativas, incluindo as práticas políticas petistas descritas nesta seção. Além disso, observamos na literatura apresentada até o momento, a importância de analisar as variáveis políticas que influenciaram a institucionalização da participação popular, bem como de realizar análises comparativas acerca dos diferentes resultados produzidos pelo OP, para aprofundar o entendimento sobre essa questão.

Nesse sentido, os estudos reunidos nesta seção apresentaram hipóteses importantes para a compreensão dos fatores políticos que permeiam esse debate, os quais estão entre os objetivos centrais desta tese que discute, *grosso modo*, a relação inseparável entre o OP e o PT. Portanto, esta tese se enquadra na última dimensão argumentativa, apresentada no quadro da página 32, que debate as relações entre o OP e as práticas políticas, as quais estão sendo observadas por meio das relações de poder entre o OP, o PT e as instituições formais de representação política.

No próximo Capítulo, será explorado o debate referente à bibliografia internacional que discute a implementação dessas iniciativas participativas sob a perspectiva institucional comparada, bem como delimitará a perspectiva teórica presente nesta análise.

Capítulo 2

O Orçamento Participativo numa perspectiva institucional comparada

Introdução

O Capítulo anterior apresentou as principais vertentes do debate sobre OP, as quais foram divididas em cinco dimensões argumentativas: o aprofundamento da democracia local, o Estado e a sociedade civil, o desenho institucional, os fatores condicionantes que explicam as variações nos resultados do OP e as práticas políticas. Essas dimensões não delimitaram as perspectivas teóricas que permeiam esses estudos, mas assinalaram a necessidade de avaliar as variáveis políticas que permeiam esse debate.

Este Capítulo tem o objetivo de apresentar o debate sobre a implementação de reformas participativas numa perspectiva institucional comparada, além de delimitar a perspectiva teórica presente nesta análise. Em primeiro lugar, apresentaremos as principais nuances do debate referente ao contexto global de implementação dessas iniciativas participativas e suas implicações para as esferas sub-nacionais. Em seguida, retomaremos os principais argumentos que norteiam a abordagem sobre desenvolvimento institucional que se contrapõe às análises centradas no “fundamentalismo do capital”, visando ampliar o escopo de análise sobre esses novos arranjos participativos. Por fim, apresentaremos a perspectiva teórica que delimitará os objetivos desta tese.

2.1. A conexão entre o global e o local

A emergência de novas instituições participativas e das diversas formas de incorporar esses mecanismos participativos por atores estatais e sociais, bem como por agentes multilaterais e bilaterais tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, nos níveis locais, nacionais e transnacionais, tem despertado distintas

interpretações quanto aos benefícios dessas instituições e os interesses desses atores.

Goldfrank (2006) observa que as primeiras experiências de OP foram introduzidas na América Latina por partidos de esquerda, como por exemplo, a iniciativa do PT, na capital do estado do Rio Grande do Sul (Brasil), e as experiências implementadas pela Causa Radical em Ciudad Guayana (Venezuela) e pela Frente Ampla em Montevidéu (Uruguai). Entretanto, o autor verifica que muitos governos locais da América Latina começaram o OP, especialmente logo após 1996 quando a ONU, na Conferência Habitat II em Istambul (Turquia), reconheceu o OP de Porto Alegre como uma das 40 melhores práticas de governança urbana do mundo. Por consequência, muitas experiências similares ao OP também foram introduzidas na América Latina, na esfera nacional, por governos de centro ou de direita do espectro político, as quais tinham como objetivo receber fundos de organismos internacionais, como por exemplo, os casos da Bolívia, da Nicarágua e da Guatemala.

O autor argumenta que as diferenças quanto aos interesses dos atores envolvidos na implementação de instituições participativas evidenciam as disputas político-ideológicas ao redor dessas experiências inovadoras⁵³, as quais são ignoradas por muitos estudos frequentemente influenciados por uma dessas visões normativas. De acordo com o autor (2006, p.91), a razão original que levou tanto o PT como outros partidos da América Latina a implementar o OP está ligada a uma onda de transformações ocorridas no pensamento de esquerda da América Latina, nos anos 1970 e 1980. Após as derrotas dos movimentos de guerrilha e da repressão enfrentada durante o período ditatorial, uma nova esquerda ou uma esquerda pós-autoritária ressurgiu, descartando a visão teológica do socialismo e adotando uma postura mais democrática. Assim, na visão democrática radical, presente nesses três partidos citados anteriormente, o OP poderia ajudar a legitimar os governos locais por meio da eficiência administrativa, da redistribuição de recursos e da transparência fiscal. Por outro lado, na perspectiva liberal, propagada especialmente pelas

⁵³ O autor aponta quatro perspectivas ideológicas presentes nas abordagens normativas de OP: a democracia radical, a liberal, a esquerda ortodoxa e a conservadora. As perspectivas liberal e democrática radical são mais proeminentes no debate acadêmico do que as abordagens dos partidos conservadores de centro e de direita e as críticas da esquerda ortodoxa, as quais não devem ser ignoradas na medida em que esses atores desempenham importantes papéis relativos ao enfraquecimento dessas iniciativas, conforme destacado pelo autor, em seu estudo preliminar, que o nível de institucionalização dos partidos de oposição aliado a outros fatores afetam o sucesso dessas experiências.

agências de fomento internacionais, o OP é uma instituição com potencial de reparar as lacunas deixadas pelas reformas administrativas, dentro de uma economia orientada para o mercado, visando aumentar o crescimento econômico, diminuir a inflação e reduzir a pobreza. Dentro dessa perspectiva, a Organização das Nações Unidas (ONU) assim como outros organismos multilaterais e bilaterais têm oferecido subsídios para a divulgação do OP em vários sentidos, como por exemplo, financiando publicações de livros e artigos, bem como a realização de *workshops* e de pesquisas envolvendo o tema da participação popular, como uma tentativa de promover a disseminação de novas propostas participativas. Goldfrank nos adverte que embora o discurso usado por essas instituições internacionais se assemelha em relação à linguagem e a muitos dos objetivos atribuídos ao OP⁵⁴, a perspectiva liberal se diferencia da posição democrática radical em muitos aspectos. Assim, por exemplo, enquanto partidos de esquerda iniciam o processo participativo buscando contribuir com uma nova concepção do socialismo, as agências internacionais vêem esse mecanismo participativo dentro de uma nova perspectiva de desenvolvimento.

Tendo em vista essas considerações, o autor examina quatro experiências participativas implementadas na América Latina (Bolívia, Nicarágua, Guatemala e Peru), além do caso brasileiro, e verifica entre as conclusões preliminares extraídas desse estudo⁵⁵, que a implementação do OP em outros países da América Latina não se repercutiu de forma homogênea. Isso significa que essas experiências não alcançaram o mesmo sucesso da capital gaúcha de encorajar a participação da população, aumentar a transparência fiscal e tornar os governos municipais mais efetivos. De um lado, porque os governos nacionais que implementaram essa reforma tinham outros objetivos em mente e, por outro lado, devido aos obstáculos enfrentados no âmbito local, incluindo a não adesão de prefeitos e de partidos de oposição à esses esforços. Além dos conflitos entre associações civis fragmentadas e da baixa capacidade administrativa e fiscal, observadas em muitos desses contextos.

Em outro estudo preliminar, Goldfrank (2005) explora as causas das falhas e

⁵⁴ Como por exemplo: reduzir a pobreza, melhorar a eficiência administrativa, aumentar a provisão de serviços à população, acabar com a corrupção e com o clientelismo e promover transparência e *accountability*.

⁵⁵ O autor ressalta que as conclusões extraídas desses estudos de caso são necessariamente preliminares, por causa da precisão, do tipo e da qualidade dos dados e ainda porque muitas dessas experiências terminaram um ano ou dois após iniciadas.

dos sucessos dessas novas instituições participativas através da comparação entre três experiências locais na América Latina (Caracas, Montevideu e Porto Alegre). Nesse estudo, os casos analisados compartilham o fato de que partidos políticos de esquerda⁵⁶ estiveram à frente da implementação dessas novas instituições participativas, as quais produziram diferentes resultados. O governo petista de Porto Alegre atingiu o seu objetivo na medida em que o OP tornou-se um modelo internacional de gestão. Em Caracas e Montevideu, por outro lado, houve falhas tanto em relação ao envolvimento da sociedade civil quanto por parte dos atores governamentais. Mesmo assim ambos os processos acumularam ganhos em transparência governamental. Segundo o autor, dois fatores explicam esses diferentes resultados: o grau de descentralização de poder e de recursos e o nível de institucionalização de partidos de oposição locais. A combinação entre a transferência de poder e de recursos para esferas municipais, em Porto Alegre e Montevideu, bem como a centralização do poder no governo central em Caracas, contribuíram para explicar os diferentes resultados desse processo. Mas se, por um lado, a descentralização pode explicar as variações nos resultados desses casos, por outro, essas reformas não dão conta de esclarecer os contrastes entre Porto Alegre e Montevideu, onde o nível de institucionalização dos partidos da oposição desempenha um papel central. A diferença entre os níveis de institucionalização da oposição e dos partidos políticos locais traduz a reação dos oponentes em relação à introdução de instituições participativas nesses respectivos lugares. Assim, a oposição reagiu mais substancialmente às reformas participativas em Caracas e em Montevideu do que em Porto Alegre, visto que o PT teve maior liberdade no desenho do OP nesse município, e a comunidade local também se beneficiou de maior autonomia nas suas relações com essa legenda. Já em Montevideu, o grau de descentralização de poder e de recursos aliado ao contexto de forte institucionalização partidária levaram a desenhos mais regulados de programas participativos. Em Caracas, por sua vez, a centralização do poder a nível central, a falta de recursos e a acentuada participação da oposição dificultaram a expansão desse programa, restringindo o seu formato.

Goldfrank argumenta que processos diferenciados de descentralização nacional

⁵⁶ O partido Causa Radical (CR) em Libertador, um grande município da região metropolitana de Caracas, Venezuela, 1993-1995; o partido Frente Ampla (FA) em Montevideu, Uruguai, 1990-presente; e o Partido dos Trabalhadores (PT) em Porto Alegre, Brasil, 1989-2004.

e de institucionalização da oposição local impactaram nos desenhos de instituições participativas locais, os quais tiveram conseqüências significativas para o encorajamento e para a sustentabilidade da participação dos cidadãos. O autor conclui que o contexto nacional e o local interagem no desenho de instituições participativas e, portanto, afetam a qualidade e o aprofundamento da democracia.

Segundo Goldfrank (2006), atualmente a teoria liberal sobre o OP é predominante na medida em que as principais características do desenho pioneiro do OP de Porto Alegre, tais como a abertura⁵⁷ e a informalidade⁵⁸ parecem estar fora de moda. Assim, partidos com uma perspectiva mais liberal têm implementado um OP mais regulado, formal, com um desenho consultivo e que trabalha com organizações da sociedade civil pré-existentes. Contudo, o autor aponta que o OP ainda tem novos e velhos desafios com a recente ascensão da esquerda na América Latina. Como por exemplo, Tabaré Ramón Vázquez Rosas, o primeiro prefeito de Montevidéu, o qual introduziu o OP com uma metodologia radical, foi eleito presidente em 2004, com uma aliança governamental propícia à implementação do OP no nível nacional. Na Venezuela, a participação de cidadãos em orçamento local e em conselhos de planejamento está prevista nos artigos 168, 182 e 184 da nova “Constituição Bolivariana”. No entanto, a maioria desses conselhos parece não estar funcionando conforme prevê a Lei e pode ser operado politicamente, como muitos outros casos de mandatos nacionais para OPs sub-nacionais.

Assim, o autor sugere que para identificarmos as condições necessárias para o êxito dessas experiências seria necessário um estudo mais aprofundado. No entanto, é possível observar, por meio dessa análise, que o OP obteve sucesso em algumas dimensões, mas não reduziu dramaticamente as desigualdades sociais, especialmente, quanto à distribuição de renda. Para a redução da pobreza, de acordo com a visão do autor, princípios fundamentais do OP, como concebidos originalmente, devem estar aplicados não somente no nível nacional de governo, mas internacionalmente também, sob condições similares àquelas

⁵⁷ O OP de Porto Alegre é conhecido como um processo aberto a qualquer cidadão que queira participar individualmente, independente de estar vinculado a uma organização da sociedade civil.

⁵⁸ O OP de Porto Alegre é conhecido pela informalidade na medida em que não existe uma lei específica que regulamenta esse processo participativo, cabendo a administração municipal a decisão de implementá-lo ou não. Nesse sentido, os critérios utilizados para a escolha das prioridades orçamentárias são previamente definidos com a ajuda dos próprios participantes do processo.

associadas aos casos de sucessos locais. O autor conclui que mesmo que essas condições pareçam improváveis no futuro, a corrente onda de presidentes de esquerda da América Latina, as pressões democratizantes do Fórum Social Mundial (FSM) e as recentes mudanças no sentido de repensar parte das instituições financeiras internacionais e das organizações de fomento são significados positivos.

Nesse sentido, o OP constitui exemplo de um projeto globalmente organizado de transformação, segundo Evans (2008), na medida em que foi gestado por um ativismo político local profundamente enraizado em Porto Alegre, criando um modelo de “governo participativo” que demonstra que uma inovação local gerada no Sul pode tornar-se uma idéia difundida em redes globais. De acordo com o autor, esse projeto denominado globalização contra-hegemônica tem o objetivo de substituir o atual regime dominante global por um que maximize o controle político democrático para o desenvolvimento equitativo das capacidades humanas e das prioridades ambientais. Para isso, o autor argumenta que é fundamental focar não somente nas estruturas de poder que dominam a globalização neoliberal, mas também nas formas de resistência que emergem como resposta a esse movimento. Assim, para analisarmos as possibilidades de transformação, nós devemos olhar tanto para as instituições globalmente dominantes como para os meios pelos quais elas estão sendo contestadas. Evans ressalta que a globalização contra hegemônica deve transcender não somente fronteiras nacionais, mas também a divisão entre os países desenvolvidos do Norte e os países em desenvolvimento do Sul⁵⁹.

É importante observar que no plano local o sucesso dessas iniciativas depende das configurações políticas estabelecidas em cada contexto nacional, como por exemplo, o nível de descentralização de cada país, o qual atua mutuamente com os fatores locais para dar sustentabilidade à participação dos cidadãos. Agora, se essas políticas locais estão em consonância com a perspectiva neoliberal ou com as formas de resistência a esse regime dominante dependerá dos objetivos dos atores políticos locais em implementar essas reformas participativas e dos constrangimentos institucionais à sustentabilidade dessas propostas.

⁵⁹ Souza Santos (2008), ao analisar o sucesso do FSM em contraste com a crise das organizações de esquerda nas décadas recentes, assinala que o FSM é, em termos organizacionais, a maior manifestação de contra-hegemonia globalização, denominando essa arena como o “movimento dos movimentos” na medida em que agrega movimentos locais, nacionais e globais, e distribui os temas discutidos de forma interdisciplinar e transdisciplinar.

Dessa forma, observamos que as disputas ideológicas quanto às diversas formas de incorporar esses mecanismos participativos, por atores estatais no cenário internacional, se polarizam na maioria dos casos entre as perspectivas liberal e radical democrática. Assim, enquanto novas instituições participativas emergem, a partir de incentivos das instituições transnacionais, sob o enfoque liberal da perspectiva do desenvolvimento, a teoria do desenvolvimento institucional tenta explicar reformas participativas inseridas por partidos progressistas, tais como o caso de Porto Alegre, no Brasil, e de Kerala, na Índia, sob outro enfoque desenvolvimentista, para além da ótica do mercado.

De todo modo, a valorização de iniciativas estatais para impulsionar estratégias de desenvolvimento, em ambas as perspectivas, contribui para reafirmar a importância do “retorno institucional”, ou seja, de qualquer forma as instituições voltam ao centro do debate.

Nesse sentido, primeiramente apresentaremos os principais argumentos do debate sobre desenvolvimento institucional e suas possíveis implicações para as esferas nacionais e sub-nacionais, a fim de delimitar as dimensões teóricas presentes nesta análise.

2.2. Estado, desenvolvimento e participação

Numa perspectiva institucional comparada, o debate sobre a implementação de instituições participativas tem focado, sobretudo, na abordagem que valoriza as iniciativas estatais para impulsionar estratégias de desenvolvimento, contrapondo-se ao enfoque desenvolvimentista centrado na ótica do mercado. Nesse sentido, o papel das diferenças institucionais nos estudos comparativos sobre desenvolvimento tem se tornado crucial. O debate contemporâneo sobre desenvolvimento, denominado também como “retorno institucional” por Peter Evans (2004b; 2006) enfatiza, entre outros aspectos, que a qualidade das instituições de governança é fundamental para o desenvolvimento econômico e para o fortalecimento da democracia.

Peter Evans (2003) analisa estratégias promissoras do Estado, em promover o desenvolvimento, em dois exemplos bem conhecidos de democracia deliberativa que são o estado de Kerala na Índia e a cidade de Porto Alegre no Brasil, dentro de uma estrutura maior

da teoria do desenvolvimento contemporâneo. O autor ressalta a mudança de abordagem, nas perspectivas teóricas sobre o desenvolvimento, que migrou de uma ênfase mais econômica para um processo de mudança organizacional, enfocando mais as instituições. O debate proposto pelo autor acerca do desenvolvimento deliberativo contrapõe a idéia dominante da imposição de planejamentos uniformes nos países do Sul, a qual o autor denomina de “monocultura institucional”, e reforça o argumento de que a qualidade das instituições básicas de governança deveria ser considerada a principal condição para fomentar o crescimento.

Evans (2004b) assinala que os exemplos de experiências deliberativas bem sucedidas, em Porto Alegre no Brasil e em Kerala na Índia, reiteram o argumento de Amartya Sen, o qual sugere que a discussão pública e a troca devem ser o coração de qualquer mudança institucional e as estratégias de desenvolvimento deliberativo, por sua vez, devem ter como objetivo a distribuição de bens coletivos.

O conceito de desenvolvimento para Amartya Sen está ligado à expansão do acesso à cidadania e às escolhas, as quais devem ser democráticas não somente do ponto de vista eleitoral, mas também quanto ao aprofundamento da cidadania. Segundo Sen (1999, p. 291) “processos participativos devem ser entendidos como partes constitutivas dos objetivos do desenvolvimento em si mesmos”⁶⁰. Sen (2002) evidencia, em um de seus casos favoritos, o estado indiano de Kerala, o aumento da provisão de serviços sociais e a habilidade para transformar contestação numa direção não-coersitiva, baseada em muita discussão e debate⁶¹. Contudo, o que o autor não observa, adverte Evans (2004b), é a intenção na qual esse clima de discussão e debate é construído por meio da fundação de um tipo de mobilização altamente desenvolvido, iniciando com partidos políticos e associações comerciais e desenvolvendo-se na comunidade científica, tal como coloca Heller (1999)⁶². Evans argumenta que esses

⁶⁰ Tradução nossa.

⁶¹ Os trabalhos de Amartya Sen, sobre escolha social e desenvolvimento, segundo Evans, configuram uma versão mais radical do “retorno institucional”. Entretanto, essa perspectiva contribui para esse debate na medida em que constitui um esforço de impor aos economistas neoclássicos a proposição de que a expansão das capacidades humanas é a única característica legítima do desenvolvimento, delimitando, assim, as fronteiras teóricas entre a visão de desenvolvimento centrada no crescimento econômico e a nova teoria do crescimento, que enfatiza as mudanças institucionais.

⁶² Heller (1999) ao examinar o caso de Kerala, o qual se distingue dramaticamente do resto da Índia, observa que o desenvolvimento no estado indiano não tem sido orientado por forças de mercado, nem por uma emergente burguesia, mas pela mobilização das classes subordinadas. Esse processo tem sido desigual, contraditório e

veículos organizativos fazem o processo deliberativo que Sen celebra possível.

Nessa perspectiva, Evans observa que os casos de Porto Alegre e de Kerala além de darem uma resposta positiva para a questão da sustentabilidade, oferecem algumas sugestões valiosas para uma das questões cruciais da economia política. Primeiramente, esses experimentos deixam claros que uma efetiva participação social requer um contexto sólido de instituições formais. Em segundo lugar, essas experiências deliberativas confirmam o argumento de Houtzager e Moore's (2003 apud EVANS, 2004b, p.38), o qual sustenta que ações da sociedade civil descoordenadas e descentralizadas são insuficientes para a emergência ou para a sustentabilidade de instituições deliberativas. Em ambos os casos, os aparatos organizacionais formais de políticas – administração pública e partidos políticos – desempenham papéis centrais.

Em ambos os casos, Kerala e Porto Alegre, a implementação de procedimentos deliberativos foi liderada por partidos de centro-esquerda, os quais estavam inseridos nos seus respectivos contextos de competição eleitoral e de direitos civis, para desenvolverem canais participativos. Segundo o autor, esses partidos têm desenvolvido projetos positivos de governança, os quais constituem estratégias políticas promissoras, evidenciando que a competição eleitoral fortalece a continuidade desses experimentos deliberativos.

É importante sublinhar, na visão do autor, que instituições deliberativas podem encontrar nas elites tecnocráticas seus potenciais inimigos. Entretanto essas instituições dependem da estrutura da administração pública para estimularem a troca de informações e para implementarem as decisões resultantes desses processos⁶³.

Contudo, o autor está interessado nas implicações de todas essas mudanças para o problema do crescimento econômico, ou seja, em apresentar uma visão alternativa à perspectiva liberal da teoria do desenvolvimento focada na expansão do mercado. Assim, aumentar a quantidade e a qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos, como educação, saúde e infra-estrutura pública, por meio de processos deliberativos, é extremamente positivo para o crescimento a longo prazo, bem como para a redução dos níveis de corrupção e

conflituoso, mas apesar de tudo resultou na consolidação de uma forma institucionalmente robusta e politicamente estável de capitalismo social-democrático.

⁶³ Ver, por exemplo, Heller (1999); Evans (1995; 1996).

violência. Nesse sentido, o autor argumenta que instituições deliberativas produzem muitas das características normalmente associadas com um ambiente propício para o investimento. A questão posta é se os efeitos positivos, da melhoria da qualidade de governança e de infraestrutura urbana, se contrapõem aos fatores que podem influenciar o grau de investimento local. Para o autor, os casos de Porto Alegre e Kerala sugerem que a hipótese dominante continua sendo que o desenvolvimento deliberativo tal como as democracias não consolidadas produzem um crescimento vago. No entanto, Evans explora melhor essa discussão e propõe uma inversão da hipótese da “escolha local”, que evidencia o potencial do desenvolvimento deliberativo tendo em vista o aprofundamento das instituições das escolhas sociais, as quais são essenciais para melhorar a qualidade da governança. Os dois casos analisados pelo autor – Porto Alegre e Kerala – confirmam o argumento, o qual sugere que estratégias deliberativas melhoram a qualidade das instituições de governança na medida em que aumentam a provisão de bens coletivos básicos e proporcionam satisfação aos cidadãos que participam delas, enquanto relativizam a performance de crescimento vago para médio, nos países da periferia global.

O autor apresenta ainda duas críticas comuns a essa estratégia. Primeiramente, os céticos começarão a prever uma nova forma de “monocultura institucional” entre países pobres, pressionados a adotarem estruturas superficiais de instituições deliberativas como resultado de um modismo. De qualquer forma, se grupos políticos emergentes ou elites políticas locais que buscam uma instituição política qualquer para preencher um vazio, a escolha de instituições participativas, para decidir a distribuição dos recursos públicos, apresenta princípios mais democráticos. No entanto, é uma escolha que pode diminuir o poder desses grupos políticos locais, visto que envolve membros que não fazem parte dessas elites. Além disso, essa escolha pode aumentar as expectativas políticas quanto ao desempenho dos governos que as adotaram. Em segundo lugar, o argumento de que o desenvolvimento deliberativo provavelmente não produza um nível substancial de desenvolvimento local, reflete a crença de que esse tipo de desenvolvimento pode encorajar estratégias paroquiais e regressivas de desenvolvimento, as quais não levam em consideração os verdadeiros benefícios do financiamento de organizações transnacionais e das alianças econômicas com países industrializados. Evans assinala que isso é apenas uma possibilidade e contrasta esse

argumento com outro igualmente plausível, na sua visão, de que o desenvolvimento de instituições deliberativas poderia tornar os empréstimos institucionais mais efetivos e, por consequência, aumentaria a probabilidade de se obter mais recursos.

Dessa forma, a teoria do desenvolvimento institucional procura explicar reformas participativas, inseridas por partidos progressistas tais como o caso de Porto Alegre e Kerala, a partir de um enfoque institucional alternativo à idéia dominante da imposição de planejamentos uniformes baseados nos ideais anglo-americanos de instituições nos países da periferia global, isto é, a “monocultura institucional”. O autor sublinha que o desenvolvimento de instituições deliberativas depende de um contexto sólido de instituições formais, especialmente, as instituições formais políticas como a administração pública e os partidos políticos.

Numa perspectiva otimista das trajetórias de desenvolvimento contemporâneo, Sanbrook et al. (2007) analisam as possibilidades de projetos de social-democracia desenvolverem-se na periferia global. Os autores observam que entre os países da periferia global, dominados por elevados indicadores de pobreza, analfabetismo, desigualdades e corrupção, as experiências social-democratas analisadas (Kerala, Costa Rica, Mauritius e Chile) destacaram-se como contra-exemplos de relativo sucesso pela redução da pobreza, pela expansão do acesso à educação primária, pelo avanço nos sistemas de seguridade social e pelo elevado nível de ativismo das organizações das sociedades civis (SANDBROOK et. al., 2007, p. 11).

Os autores distinguem três tipos de regimes social-democratas a partir de critérios de equidade, participação e do papel do Estado. A busca por equidade envolve medidas que mitigam a pobreza e as injustiças sociais favorecendo grupos e classes mais ricos. Em regimes radicais, essas medidas envolvem a redistribuição de bens e renda. Em regimes clássicos, essas desigualdades estão relacionadas com um Estado de Bem Estar universal e pró-ativo na criação de empregos, cuja configuração é de um consenso entre partidos e grupos organizados, incluindo empregadores. Tais primeiros modelos podem ser confundidos com populismo, mas ao contrário desse envolvem movimentos políticos que mobilizam suporte de classe baseado em programas e não em clientelismo. Na terceira via, não há mobilização de cidadãos, mas partidos de elites que tradicionalmente controlam as

tendências populares, sendo que esse modelo incorpora a equidade equipando seus cidadãos com habilidades, educação e saúde, para que eles obtenham sucesso no mercado de trabalho.

Para os pesquisadores, as condições estruturais da formação da social democracia são uma formação social capitalista, que enfraquece os donos de terra e fortalece os trabalhadores, e o fortalecimento da classe média. As condições conjunturais, por sua vez, envolvem uma forte sociedade civil, constituída por atores sociais organizados e ativos, além dos constrangimentos internacionais do neoliberalismo.

Heller (2008) analisa os desafios de construir formas mais democráticas de desenvolvimento local na África do Sul, através de dois casos cuidadosamente pesquisados de governo participativo descentralizado no mundo em desenvolvimento: o OP no Brasil e a Campanha para Planejamento Descentralizado no estado de Kerala, na Índia. O autor enfatiza a tensão entre tecnocratas e associativistas e entre o desejo de eficiência e de participação, porque isso tem se tornado um grande problema na África do Sul. O objetivo do autor é evidenciar a crença exagerada na lógica centrada nas instituições estatais, no caso da África do Sul, para mostrar como reformas participativas têm contribuído para construir instituições, em Kerala e no Brasil, além de impulsionar a discussão sobre as possíveis sinergias entre tecnocracia e associativismo.

O autor argumenta que há duas características desejáveis para um governo local desenvolvimentista (GLD): eficiência e participação. O sucesso de governos eficientes pode ser medido através de indicadores que traduzem o crescimento econômico local. Essa questão é enfatizada pela literatura desenvolvimentista e pelas agências multilaterais, enquanto as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais focam na questão da participação. Nessa perspectiva, governos mais descentralizados e democráticos criam melhores oportunidades para os cidadãos se envolverem com esses respectivos governos e participarem do processo decisório, promovendo o aprofundamento da democracia, por meio de cidadãos mais ativos e de governos mais transparentes.

O autor evidencia a disputa entre tecnocratas e participacionistas, no interior do debate sobre a instituição de canais de participação em governos locais. Os tecnocratas enfatizam a questão da eficiência e argumentam que a ampliação da participação pode oprimir instituições novas e frágeis. Os participacionistas enfatizam a construção de instituições

participativas em parceria com a sociedade civil. Ambas as perspectivas falham ao tentar entender o poder local. Os tecnocratas falham porque argumentam que as instituições, se construídas corretamente, irão funcionar sem levar em conta as assimetrias de poder na sociedade. Essa visão pode funcionar em democracias consolidadas, mas não em democracias jovens. Nessas democracias recentes, as capacidades associativas estão circunscritas normalmente por uma série de constrangimentos extra-institucionais e a real disposição para o funcionamento de uma instituição participativa pode variar significativamente entre as categorias sociais. Sob profundas condições de desigualdades sociais, as instituições devem ser interceptadas pelo governo devido às lógicas que evidenciam seus efeitos. Os associativistas falham porque eles presumem que grupos excluídos têm uma capacidade associativa inata que precisa ser explorada. O autor evidencia que mesmo se nós admitíssemos que capacidades coletivas e aprendizado fossem centrais, para casos instrumentais e normativos de participação, há ainda dois problemas a serem resolvidos. O primeiro é que a vida associativa é muitas vezes produto do desenho institucional e, assim, promover participação popular requer construir novos tipos de instituições. O segundo é o que o autor denomina problema de transmissão, ou seja, a questão de como o estímulo à participação pode ser traduzido em resultados reais. Ambos os problemas requerem atenção ao desenho institucional.

Dessa forma, o autor destaca que o governo local é freqüentemente uma arena onde alianças entre as fronteiras Estado-sociedade podem se desenvolver e produzir resultados sinérgicos⁶⁴. Como por exemplo, entre as equações de poder que colocam tecnocratas contra associativistas, burocratas e políticos contra a sociedade civil, a lógica institucional contra a lógica participativa. O autor assinala que muitos funcionários dos governos entrevistados nesse estudo concebiam o OP como um caminho para desenvolver alianças com a sociedade civil. Os resultados dessas alianças, entre funcionários e atores da sociedade civil, foram comprovados, na visão do autor, na parceria que Evans (1995) argumenta como sendo fundamental para o desenvolvimento do Estado asiático. Heller argumenta que se essas alianças foram cruciais para promover industrialização sob condições de autoritarismo, elas também podem ser extremamente importantes para promover

⁶⁴ Ver, por exemplo: Evans (2002).

desenvolvimento social e políticas redistributivas sob condições democráticas.

Por fim, o autor identifica três elementos centrais para a sustentabilidade de reformas participativas em governos locais: um governo com características reformistas que reconhece os limites do poder tradicional e do controle desenvolvimentista; organizações da sociedade civil que gozam de capacidade organizacional e de autonomia operacional suficientes para se aliarem com o governo local sem serem cooptadas pelo mesmo; e um partido político programático de centro-esquerda que pode orquestrar as condições políticas necessárias para essa reforma.

Baccaro (2005) discute a visão simplista da ineficiência do Estado e da eficiência da sociedade civil, através da recente literatura que trata de um modelo de “democracia participativa”, no qual instituições políticas estatais e organizações da sociedade civil são partes de uma única estrutura regulatória que transforma ambas.

O autor foca nos problemas relacionados às práticas concretas dessas prescrições normativas, visando contribuir com a agenda de estudos sobre democracia participativa. Para isso, discute dois temas em particular: a conexão entre democracia participativa e corporativismo, e as relações entre deliberação, elemento crucial do modelo normativo, e barganha. Primeiramente, o autor discute o modelo de democracia participativa⁶⁵ e o contrapõe com a visão habermasiana da sociedade civil⁶⁶. Em segundo lugar, examina as lacunas observadas entre os elementos normativos e a realidade empírica das instituições democráticas, a partir de exemplos e de ilustrações baseadas numa pesquisa de campo realizada em dois países: África do Sul e Irlanda⁶⁷.

De acordo com o autor, embora corporativismo e democracia participativa

⁶⁵ O autor resume em três passos o modelo de democracia participativa. O primeiro passo tem o objetivo de desenvolver as prerrogativas de políticas públicas voltadas para as organizações da sociedade civil, as quais estão intermediadas entre a economia e as instituições formais do Estado. O segundo esforço é estimular a constituição do fórum deliberativo composto por essas associações e a última etapa desse projeto constitui em promover a redefinição do papel do Estado.

⁶⁶ Para uma maior compreensão dessa abordagem, ver: Habermans (1996).

⁶⁷ O caso da Irlanda, no início dos anos 1990, exemplificou a expansão do modelo de “corporativismo pós-moderno” ao incluir parceiros locais e arenas políticas, com o objetivo de discutir desemprego e desenvolvimento local a longo prazo. Na África do Sul, um modelo de “corporativismo pós-moderno” também parece ter emergido por meio do *The National Economic Development and labor Council* (NEDLAC), instituído em 1995, com uma estrutura consultiva composta por vários atores, visando submeter propostas e rever a legislação antes de ser aprovada (BACCARO, 2005, p. 11-12).

procedam de diferentes concepções normativas e empíricas, muitos exemplos do mundo real de democracia participativa são resultados da evolução e da transformação de arranjos corporativos prévios. Além disso, atores reais raramente deliberam, eles barganham, mas é um tipo de barganha que contém características deliberativas, enquanto diminuem as suas pré-condições normativas.

Os casos da África do Sul e da Irlanda sugerem que o envolvimento das organizações da sociedade civil em detrimento dos parceiros clássicos (trabalho e capital) tem influência limitada sobre a qualidade das políticas públicas, pelo menos em nível nacional. O autor argumenta que nos verdadeiros fóruns de decisão, os atores deveriam deliberar, mas eles barganham. Como por exemplo, uma discussão sobre políticas públicas voltada à saúde da criança, na qual o governo e a sociedade civil divergem sobre algumas questões, mas acabam se entendendo no final. O autor questiona ainda se há necessidade de deliberação para alcançar os benefícios desejados ou se a comunicação informal se torna igualmente promissora para a resolução dos problemas coletivos. Assim, desenvolve um conceito de barganha integrativa para indicar o que realmente ocorre nesses fóruns e distinguir um tipo de barganha adequada a essa proposta. Diferentemente da barganha distributiva, a qual as partes envolvidas ganham ou perdem, a barganha integrativa começa quando as partes reconhecem que elas dependem umas das outras para satisfazerem seus interesses mútuos e focam na expansão da comunicação e não na divisão.

Dessa forma, Baccaro questiona a premissa de que atores da sociedade civil estão democratizando e racionalizando forças estatais devido a sua lógica deliberativa na medida em que em situações reais atores da sociedade civil raramente deliberam, eles negociam formalmente as suas demandas de forma integrativa. Nesse sentido, o autor recomenda uma adequada conceituação do papel do governo para entendermos melhor como instituições participativas funcionam, para além da visão simplista da ineficiência do Estado e da eficiência da sociedade civil.

Baccaro e Papadakis (2005), na mesma vertente, contrastam as generalizações empíricas e as prescrições normativas presentes na teoria da democracia participativa⁶⁸,

⁶⁸ Segundo Baccaro (2005:02), a teoria da democracia participativa (“*Deliberative Public Administration*” - *DPA theory*) tem como principal objetivo promover o rejuvenescimento de instituições democráticas e a

baseado em Habermas (1996). Os autores examinam o desenvolvimento político na África do Sul por meio da análise de três fóruns de decisão política: o *National Economic Development e Labour Council* (NEDLAC), o *Child Labour Intersectoral Group* (CLIG), and o *South African National AIDS Council* (SANAC), selecionados por abrangerem diferentes tipos de políticas nas áreas sociais e do trabalho.

Os autores compartilham com outros críticos dessa vertente um tipo de ceticismo sobre a possibilidade de pactos formais através da participação direta. Nesses espaços participativos, segundo os autores, as preferências dos cidadãos ainda são maleáveis e a possibilidade das organizações da sociedade civil construírem poder comunicativo, para articularem seus argumentos morais e para influenciarem o público, é incipiente. Essa forma de poder pode ser usada por grupos da sociedade civil para contrabalancear outras formas de poder existentes na esfera formal do processo decisório.

Ao analisarem esses três fóruns de discussão na África do Sul, os autores encontram poucas evidências de efeitos de equidade e eficiência, tal como prega o modelo abstrato. Ao contrário, eles encontram profundas marcas de captura, não do processo político através das poderosas e bem estruturadas organizações, como tradicionalmente argumentam os críticos do pluralismo, mas das organizações da sociedade civil pelo governo⁶⁹. Nesse sentido, os resultados encontrados parecem mudar o modelo teórico na concepção dos autores. O consenso não pode ser considerado mais como o resultado de um processo deliberativo de sucesso, mas como um sinal de preocupação da cooptação do grupo. Para os autores, uma sociedade civil mais efetiva é aquela que não se fecha dentro de uma estratégia de participação institucional, mas mantém uma opção de saída aberta e associada à ela uma forte capacidade de mobilização. Em resumo, os autores concluem que protestos e litigação parecem serem mais efetivos do que participação.

De acordo com esse estudo, essas evidências têm importantes implicações para

implementação de políticas progressistas para favorecer diretamente a sociedade civil envolvida nos processos decisórios. Essa teoria está centrada em dois objetivos: 1) a ampliação da participação nas decisões políticas gerando não somente o aprofundamento da democracia, mas também políticas mais efetivas; 2) os vários atores participantes dos fóruns coordenam seus argumentos baseados no princípio do interesse geral.

⁶⁹ Os autores ressaltam que os casos da África do Sul examinados nesse estudo não são fóruns participativos propriamente ditos, pois provém de uma visão restrita do tipo de política que deve ser considerada deliberativa em circunstâncias reais.

a teoria em questão e podem contribuir para explicar elementos cruciais dentro dela. A noção de participação da sociedade civil bem como de deliberação nos processos decisórios tem sido incorporada dentro da abordagem sobre desenvolvimento e nos discursos políticos mundo afora e, nesse processo, perde muito do seu potencial e da sua conotação de transformação. A teoria da democracia participativa implicitamente concebe o Estado como benevolente e como um ator neutro em potencial, o qual está atento às suas próprias limitações técnicas e está devolvendo poder decisório para as organizações da sociedade civil, visando aumentar sua capacidade de resolver conflitos. Entretanto, quando o Estado tem preferências claras sobre quais políticas devem ser adotadas, processos participativos correm um sério risco de serem manipulados, ao menos que organizações da sociedade civil tenham poder suficiente para contra argumentar.

Chaudhuri e Heller (2003) avaliam as variações espaciais e temporais na magnitude e na composição social da participação, por meio de informações sistematizadas de comparecimento em 990 assembleias populares regionais em Kerala, Índia. Os autores argumentam que os conceitos chaves da literatura sobre participação – recursos, normas e interesses – sozinhos não podem explicar as mudanças documentadas em sua pesquisa. Além disso, provêm poucos *insights* acerca dos processos de aprofundamento da democracia no mundo em desenvolvimento. Ao invés disso, essas variáveis pesquisadas somente têm poder explicativo se estiverem integradas em um modelo relacional de análise, que trata o perfil da participação social como o resultado de dinâmicas transacionais complexas entre grupos categóricos e instituições.

Nesse estudo, os autores estão especificamente interessados no campo transacional do governo local na Índia. A dimensão institucional de campo transacional refere-se a todas as rotinas e práticas organizacionais anteriores que conectam a interação entre indivíduos ao aparato governamental. A dimensão social refere-se às assimetrias de informações, capacidades e recursos que distinguem grupos sociais e que determinam o sucesso no qual eles podem se envolver em práticas reconhecidas e renovadas nesse campo.

Os resultados revelam a “plasticidade” da participação, por meio de duas

manifestações, as variações intertemporais sobre *panchayats*⁷⁰ e o expressivo aumento da participação dos grupos subordinados. Além disso, sugerem que as transformações nas configurações da participação são mais prováveis de acontecer entre ações organizadas, realizadas por atores coletivos.

De acordo com os autores, a possibilidade de formas alternativas de democracia frequentemente contrasta com o ceticismo das teorias democráticas. Em qualquer democracia, os interesses representam um significativo obstáculo para a expansão do escopo e da profundidade da participação. No contexto de democracias em desenvolvimento, o problema é caracterizado por um nível de desenvolvimento limitado e por uma desigual distribuição de capacidades, além dos perversos obstáculos sociais. Segundo os autores, inúmeras teorias da participação, sem surpresa, que incluem capital social e escolha racional, assumem em certa medida que as condições favoráveis para a participação podem se desenvolver a longo prazo.

No entanto, os resultados empíricos verificados nesse estudo sugerem algo diferente. As conclusões preliminares desse estudo apontam para a necessidade de uma visão mais dinâmica e contingente de participação, a qual reconhece a plasticidade da participação. As evidências mais fortes encontradas foram as variações espaciais e temporais na participação, o que sugere que fatores pré-determinantes moldem a natureza da participação, mas que a influência desses fatores possa ser alterada – magnificada ou mitigada - por meio da ação social ou política. Os resultados não permitiram identificar os fatores responsáveis pelo aumento da participação nos grupos subordinados, mas inferências analíticas levaram em direção dos esforços das organizações da sociedade civil e da intervenção governamental. Então, diferentemente dos estudos que consideram que as mudanças na participação são lentas, os resultados encontrados sugerem que o nível e a profundidade social da participação são altamente variáveis, que os seus determinantes são múltiplos e, como consequência, apontam a necessidade de uma análise contextual que leve em consideração as variáveis institucionais e a contingência política.

Os resultados apresentados nesse estudo sustentam um emergente corpo teórico

⁷⁰ *Panchayats* são governos locais autônomos de um vilarejo ou pequenas cidades na Índia.

que tem enfatizado a construção de capacidades coletivas para a participação⁷¹, através do argumento central que procura entender como arranjos institucionais específicos interagem com fatores políticos e sociais, ao determinar o papel que grupos historicamente marginalizados podem desempenhar em efetivamente influenciar políticas públicas.

Dentro dessa perspectiva, observamos que o desenho institucional das políticas locais desempenha um papel central no desenvolvimento de reformas participativas. Nos casos de Kerala e Porto Alegre, por exemplo, a implementação de reformas participativas foi liderada por partidos de centro-esquerda, os quais têm desenvolvido estratégias políticas promissoras, especialmente, criando melhores oportunidades para os cidadãos se envolverem com o Estado e participarem do processo decisório. Por outro lado, o caso dos fóruns participativos implementados na África do Sul mostra poucos efeitos de equidade e eficiência, além de sinais de captura das organizações da sociedade civil pelo Estado. Nesse sentido, promover a ampliação do acesso à cidadania e às escolhas sociais constituem características de um Estado desenvolvimentista, segundo Evans, mas a direção na qual esse ambiente de discussão e debate é construído depende dos aparatos organizacionais formais de políticas tal como o governo e os partidos políticos. O caso da África do Sul nos adverte para a importância de uma adequada conceituação do papel do Estado para entendermos como instituições participativas funcionam e que tipos de resultados podemos esperar realisticamente delas.

Heller (1999) observa que a maior parte da literatura sobre desenvolvimento tem focado no Estado Nacional e tratado as respectivas subdivisões federativas como uma discreta unidade de análise. Essa perspectiva requer uma contextualização diferenciada na medida em que argumenta que nós devemos desagregar o Estado, reconhecendo não somente as múltiplas arenas das interações Estado-sociedade, mas também as dimensões de autoridade e capacidade estatais, as quais não são monolíticas, nem uniformes, mas ao invés disso, são desiguais e contestáveis. Segundo o autor, o caso da Índia nos ilustra algumas limitações de usar o Estado Nação como uma unidade de análise. O Estado Nação indiano é caracterizado de acordo com os padrões de países subdesenvolvidos. Apesar disso, o atual grau da capacidade logística e da autoridade do Estado varia significativamente entre as fronteiras

⁷¹ Ver por exemplo, Evans (2004), Sen (1999).

provincianas. Como a literatura tem mostrado, variações na extensão e na qualidade das intervenções públicas sobre estados indianos têm produzido diferentes níveis de desenvolvimento social e de redistribuição de recursos estatais. O estado de Kerala, por exemplo, tem alcançado maior sucesso em reformas redistributivas do que a nação como um todo, mesmo dividindo características organizacionais idênticas e recursos financeiros comparáveis, o que indica a necessidade de explorar as relações entre instituições estatais e sociedade mais cuidadosamente no âmbito local. Assim, Heller nos adverte que devemos olhar para além das concepções macro-institucionais convencionais da ciência política, e investigarmos os níveis institucionais intermediários e locais (HELLER, 1999, p.18-20).

Desse modo, o sucesso das iniciativas locais depende das configurações políticas estabelecidas localmente, as quais também são influenciadas pelo desenho das políticas nacionais, como por exemplo, a grau de descentralização política e financeira dos Estados Nacionais, conforme verificado por Goldfrank (2005), ao comparar algumas experiências participativas na América Latina. Contudo, conforme assinala Evans (2008), o desenvolvimento institucional não se resume apenas em estratégias locais de mudança social na medida em que está relacionado também com as transformações globais num conjunto de setores.

A seção seguinte apresenta algumas considerações sobre a literatura apresentada neste Capítulo, as quais inspiraram o desenho desta pesquisa.

2.3. Os desafios da globalização e da teoria do desenvolvimento institucional

Vimos, ao longo deste Capítulo, que no contexto global a implementação de mecanismos institucionalizados de deliberação iniciou com as primeiras experiências introduzidas na América Latina, por partidos de esquerda e centro-esquerda do espectro político, como por exemplo, a iniciativa petista em Porto Alegre e as experiências implementadas pela Causa Radical, em Ciudad Guayana (Venezuela), e pela Frente Ampla, em Montevideu (Uruguai). Segundo Goldfrank (2006), isso se deve a uma onda de transformações ocorridas no pensamento de esquerda da América Latina que teve como

consequência o ressurgimento de uma nova esquerda pós-autoritária, descartando a visão teológica do socialismo e adotando uma postura mais democrática. No entanto, esses novos arranjos participativos se difundiram, especialmente, após o reconhecimento que organismos multilaterais deram ao OP de Porto Alegre, incentivando a implantação dessas iniciativas em diferentes contextos. Desse modo, Goldfrank observa duas perspectivas proeminentes no debate sobre o OP: a liberal e a radical democrática. Assim, enquanto partidos de esquerda iniciam o processo participativo buscando contribuir com uma nova concepção do socialismo, as agências internacionais vêem esse mecanismo participativo como uma nova perspectiva de desenvolvimento. Entretanto, o enfoque desenvolvimentista propagado pelos organismos multilaterais se contrapõe à abordagem que valoriza as iniciativas estatais para impulsionar estratégias de desenvolvimento.

Evans (2004b) evidencia uma mudança de abordagem nas perspectivas teóricas sobre desenvolvimento, conhecida como “retorno institucional” na medida em que passaram a focar mais as instituições políticas. Nessa perspectiva, “desenvolvimento não é mais visto primariamente como um processo de acumulação de capital e sim como um processo de mudança organizacional”⁷² (HOFF; STIGLITZ, 2001, p. 389 apud EVANS, 2004a, p.30).

Segundo Evans (2004a, p. 49), o crescente desapontamento com a “fé no mercado” e o “retorno institucional” manifestaram-se na emblemática declaração do vice-presidente e diretor administrativo do Banco Mundial, realizada em 1991, a qual Attila Karaosmanoglu reconheceu “que um papel ativista e positivo do governo poderia ser um fator decisivo para o rápido crescimento industrial” (EVANS, 2004a, p. 49).

É importante observar a falta de simpatia pelo “estadismo”, entendido como a fé utópica na benevolência e na eficácia do Estado, e sublinhar as contribuições da perspectiva neo-utilitarista para uma compreensão contemporânea do Estado. Essa nova versão do utilitarismo, segundo Evans (2003, p.50-51), pode ter sido uma pré-condição para o ressurgimento de uma política econômica institucional comparativa. Ao excluir a crença na benevolência do Estado, essa nova corrente de pensamento obrigou todos a olharem mais atentamente o Estado como um ator, ajudando a estimular trabalhos que desenvolveram essa nova abordagem. Nesse sentido, o papel das diferenças institucionais nos estudos

⁷² Tradução nossa.

comparativos sobre desenvolvimento tem se tornado crucial.

Evans (2004b) observa que os casos de Porto Alegre e Kerala, além de darem uma resposta positiva para a questão da sustentabilidade, oferecem algumas sugestões valiosas para uma das questões fundamentais da economia política contemporânea na medida em que deixam claros que o desenvolvimento de instituições deliberativas depende de um contexto sólido de instituições formais, especialmente, as estruturas formais de políticas: como a administração pública e os partidos políticos.

Baccaro e Papadakis (2005) examinam fóruns participativos implementados na África do Sul, os quais mostraram sinais de captura das organizações da sociedade civil pelo Estado. Os autores reforçam a importância de uma adequada conceituação do papel do Estado para entender como as instituições participativas funcionam e que tipos de resultados podemos esperar realisticamente delas.

Outro ponto importante, examinado neste Capítulo, é a relação entre local e global. Ao analisar a introdução de canais participativos em governos locais, Heller (2008) evidencia, entre outros aspectos, a disputa entre o desejo de eficiência (tecnocratas) e o de participação (participacionistas). O primeiro é enfatizado pelas agências internacionais de fomento, podendo ser verificado através de indicadores que traduzem o crescimento econômico. O último enfoca que governos mais descentralizados e democráticos encorajam a participação, promovendo o aprofundamento da democracia, por meio de cidadãos mais ativos e governos mais transparentes. O autor sublinha a importância do desenho institucional em ambas as perspectivas, e destaca que o governo local é uma arena onde alianças entre as fronteiras entre governo e sociedade civil podem se desenvolver e produzir resultados sinérgicos. Assim, Heller sublinha a importância de analisar as esferas estatais subnacionais, reconhecendo não somente as múltiplas arenas de interação entre governo e sociedade, mas também as dimensões de autoridade e capacidade estatais, as quais são desiguais e contestáveis. Ao comparar três experiências participativas similares na América Latina que tiveram diferentes resultados, Goldfrank (2002) observa que processos diferenciados de descentralização nacional de poder e de recursos bem como a institucionalização de partidos de oposição local impactaram no desenho de instituições participativas. O autor conclui que o contexto nacional e o local interagem no desenho de

instituições participativas, afetando a qualidade e o aprofundamento da democracia. Nesse sentido, podemos pensar que o sucesso das iniciativas locais depende das configurações políticas estabelecidas localmente, mas também é influenciado pelo desenho de políticas nacionais, e ainda, conforme assinala Evans (2008), pelas transformações globais num conjunto de setores.

Feitas essas considerações, apresentaremos a seguir algumas considerações importantes que delimitaram o desenho desta pesquisa.

2.4. Repensando o Orçamento Participativo

A literatura apresentada até o momento nos fornece subsídios para repensarmos a importância do OP para o PT e para os governos locais.

No Capítulo 1, podemos destacar, entre os argumentos relativos à compreensão dos fatores políticos que permeiam esse debate, as seguintes proposições: o OP por seu “efeito demonstração”⁷³ ajudou o PT a ganhar eleições⁷⁴, o OP foi uma forma de o Executivo sobrepor-se ao Legislativo⁷⁵ e o OP faz parte da competição política⁷⁶. Esses argumentos nos direcionam no sentido que o OP e o PT são termos inseparáveis e por essa razão a análise do discurso participacionista ao longo da história dessa legenda, bem como dos diferentes formatos produzidos por esses mecanismos participativos nos governos locais são importante para o aprofundamento dessa questão.

Neste Capítulo, além do debate sobre o papel do Estado na implementação de instituições participativas, a literatura apresentada evidenciou o importante papel da administração pública e dos partidos políticos no desenvolvimento dessas experiências participativas, bem como das relações entre os níveis nacionais e sub-nacionais de implementação dessas propostas, os quais influenciaram o desenho desta pesquisa.

⁷³ Fedozzi (2002)

⁷⁴ Baiocchi (2003).

⁷⁵ Dias (2000).

⁷⁶ Golgfrank; Schineider (2006).

Desse modo, o modelo de análise elaborado a partir dos objetivos, dos argumentos e da literatura examinada nos permite repensar o OP a partir do conceito de aprendizado. Assim, se nós invertêssemos nossos argumentos, poderíamos pensar do local para o nacional o seguinte:

Nos governos locais, o OP foi implementado não somente tendo em vista o aprofundamento da democracia, mas com o objetivo de promover novas alianças políticas para a consolidação do partido que o implementou. Esse processo pode ser observado a partir das mudanças nos desenhos de políticas locais. Assim, a partir do aprendizado das experiências vividas nos governos locais, o OP nasceu do amadurecimento do projeto político inicial do partido e foi, aos poucos, se transformando em uma estratégia política de consolidação do partido como uma opção de governo nacional.

Dentro dessa perspectiva, o conceito de aprendizado desenvolvido nesta tese, comporta quatro dimensões:

1. Aprendizado quanto às composições políticas (alianças políticas);
2. Aprendizado técnico (administrativo);
3. Aprendizado relativo à mudança no discurso programático do partido;
4. Aprendizado eleitoral.

Essas dimensões, por sua vez, não foram analisadas isoladamente nesta tese. Elas estão diluídas ao longo das esferas local e nacional, bem como das arenas governo (administração pública) e partido.

No âmbito governamental, os diferentes resultados produzidos por essas instituições participativas foram analisados tendo em vista as estratégias adotadas pelos atores políticos governamentais estudados através das mudanças institucionais verificadas por meio do legado deixado por essas instituições participativas, ou seja, dos novos desenhos de políticas ou das novas relações, alianças ou parcerias com atores políticos e sociais. Os instrumentos analíticos necessários a esta análise foram baseados na abordagem institucional comparativa (EVANS, 1995) que analisa a natureza e o papel desses mecanismos participativos em termos comparativos. Assim, para compreendermos os diferentes resultados produzidos pelo OP, nos inspiramos no argumento de Peter Evans (1995) de que iniciativas do Estado podem produzir transformação e desenvolvimento devido as suas características

organizacionais. Segundo o autor, “Estados variam dramaticamente nas suas estruturas internas e nas suas relações com a sociedade”⁷⁷ (EVANS, 1995, p.11) e “diferentes tipos de estrutura de Estado criam diferentes capacidades para a ação”⁷⁸ (EVANS, 1995, p. 11). Essas capacidades desenvolvem-se a partir de uma combinação entre coerência corporativa e conexão social, denominada pelo autor de “*embedded autonomy*” (autonomia inserida), que é o tipo concreto de aliança social que conecta o Estado e a sociedade e provém canais institucionalizados para contínua negociação e renegociação dos objetivos e políticas (EVANS, 1995, p. 92).

Por outro lado, para analisarmos as relações entre OP e PT, partimos da idéia, desenvolvida por Panebianco (2005)⁷⁹, de que desafios ambientais provocam mutações em uma estrutura organizativa. Segundo o autor (2005, p. 91): “um partido, como qualquer organização, é uma estrutura em movimento que sofre evoluções, que se modifica no tempo e que reage às mudanças externas, às modificações nos ambientes nos quais está inserido e atua”. O autor desenvolve uma tipologia das organizações partidárias para a compreensão do funcionamento, bem como das mudanças experimentadas por essas legendas, centrada na análise das relações de poder no interior dos partidos (a configuração da coalizão dominante) e das relações dessas organizações com seus ambientes externos. O modelo de evolução organizativa do partido, segundo Panebianco, é desenvolvido a partir do modelo originário (características genéticas) e do modelo de institucionalização (as modalidades pelas quais a organização se solidifica)⁸⁰. Esse modelo evolutivo indica a passagem de um momento inicial (construção da organização) para um momento posterior (fase de estabilização) do partido. O processo de institucionalização, por sua vez, enuncia a passagem de uma fase onde predomina uma estratégia agressiva de dominação do ambiente, a outra onde se sobrepõe uma estratégia de adaptação ao ambiente. Assim, o autor mede a institucionalização a partir de duas

⁷⁷ Tradução nossa.

⁷⁸ Tradução nossa.

⁷⁹ Nesse estudo, Panebianco (2005) desenvolve uma análise do funcionamento dos partidos políticos através de uma metodologia adaptada dos instrumentos de análise da sociologia das organizações acrescidas da literatura da ciência política sobre os partidos.

⁸⁰ Panebianco (2005) nos adverte que não há uma única direção, mas uma pluralidade de caminhos pelo qual a organização se forma ou se consolida, os quais são influenciados pelas pressões ambientais e pelo modo como essas pressões se refletem nas suas relações de poder internas.

dimensões: o grau de autonomia do ambiente que a organização se desenvolveu e o grau de sistemicidade, de interdependência entre as diversas partes da organização. Nesse sentido, embora uma organização tenha objetivos e interesses diversificados, a manutenção da estabilidade organizativa, ou seja, a conservação do mesmo grupo no poder é o objetivo fundamental dos líderes (coalizão dominante). A estabilidade organizativa pode ser ameaçada, sob esse prisma, pelos desafios ambientais que podem em qualquer momento colocar a organização em dificuldade e oferecer subsídios aos grupos minoritários que almejam o poder. Portanto, a mudança acontece quando os grupos minoritários alcançam o poder da organização, seja através de alianças ou de outras estratégias tais como expansão e adaptação ao ambiente⁸¹.

Neste estudo, observamos, inicialmente, que na medida em que o PT vem crescendo e ocupando cargos importantes no cenário político nacional, o OP está percorrendo o caminho inverso no interior do conteúdo programático do partido. Assim, se as estratégias de predomínio e adaptação ao ambiente podem explicar as mudanças ocorridas nos partidos políticos, elas também podem nos ajudar a compreender a trajetória do OP, através das mudanças programáticas sofridas ao longo da história petista e dos seus respectivos impactos na consolidação dessas instituições participativas. Segundo Panebianco (2005):

A literatura organizativa, conforme algumas escolas e autores, representou de maneira às vezes muito diferentes essas relações. A alternativa que deparamos com mais frequência se dá entre as teorias que enfatizam a tendência das organizações a se 'adaptar' mais ou menos passivamente ao ambiente a qual estão inseridas e as teorias que enfatizam, por sua vez, a tendência das organizações a 'dominar' o próprio ambiente, a adaptar, por assim dizer, o ambiente a si próprias, transformando-o. Costuma-se relacionar a essas duas elaborações questões diversas: como o ambiente influencia a organização, no primeiro caso; como a organização modifica o próprio ambiente, no segundo. No caso dos partidos, as várias teorias existentes na literatura geralmente são reconduzíveis a uma ou outra elaboração” (PANEBIANCO, 2005, p. 21-22). (...) No entanto, mais uma vez a alternativa adaptação/predomínio está mal formulada (PANEBIANCO, 2005, p. 23). (...) “Portanto, nas suas relações com o mundo externo, toda organização impulsionada, ao mesmo tempo, em duas direções contrárias: será tentada a colonizar o próprio ambiente por meio de uma estratégia de domínio, mas também a pactuar com ele por

⁸¹ Segundo Panebianco (2005), a mudança nos partidos políticos, tal como qualquer outra mudança organizativa, altera a estrutura de poder da organização, modifica a conformação da sua coalizão dominante e conseqüentemente, implica em mudanças nos comportamentos e nas atividades dos partidos. Ao admitir que qualquer organização deve-se institucionalizar para sobreviver, o autor adverte que a mesma conserva alguns de seus traços constitutivos.

meio de uma estratégia de adaptação (PANEBIANCO, 2005, p.24).

Desse modo, as estratégias de predomínio e adaptação ao ambiente podem nos ajudar a compreender a trajetória descendente do OP (no âmbito petista). Para tanto, analisaremos no próximo Capítulo as mudanças programáticas sofridas ao longo da história petista e os seus respectivos impactos na consolidação desses novos arranjos participativos. Ao examinarmos o modelo originário do partido, observamos que as questões da participação e da distribuição de recursos, tônicas do OP, estavam presentes na ideologia do mesmo através da idéia de “socialismo democrático”. No entanto, o programa político inicial do partido tinha uma forte conotação classista, restringindo a mensagem partidária a uma pequena parcela do eleitorado. Assim, o OP, num primeiro momento, pode ser pensado como fruto do programa político originário do PT que foi amadurecendo, tendo em vista os dilemas enfrentados por essa legenda e as estratégias utilizadas para conquista de espaço institucional. Nesse sentido, o OP colonizou o PT quando se torna a tradução prática do “modo petista de governar”, começando a ser adotado na maior parte das administrações petistas. Contudo, o PT vai mudando suas estratégias político-eleitorais quando passa para a esfera de governo federal, abandonando o OP, o qual também se adapta a esse novo ambiente através de formatos participativos mais regulados e restritivos.

Capítulo 3

Do local para o nacional: o significado do OP para o PT

Introdução

O OP será analisado, ao longo deste Capítulo, tendo em vista os objetivos partidários presentes nessa proposta. Tomamos como base a premissa de Panebianco (2005) acerca das mudanças institucionais para explicar como as mudanças programáticas, sofridas ao longo da trajetória petista, impactaram na consolidação dessas políticas participativas. Segundo o autor, a evolução organizativa de um partido depende do modelo originário e das pressões e desafios exercidos pelos ambientes nos quais a legenda atua. Assim, o processo de evolução organizativa implica a passagem de um momento inicial (construção da organização) para uma fase posterior (estabilização). Nas suas relações com o ambiente externo, o processo de institucionalização indica ainda a passagem de uma fase onde predomina uma estratégia agressiva de dominação do ambiente, a outra onde se sobrepõe uma estratégia de adaptação ao ambiente.

Dentro dessa perspectiva, este Capítulo tem como objetivo fazer uma reflexão acerca da questão participação popular, ao longo da história do PT. Ao examinarmos o modelo originário do partido, observamos que a questão da participação e da redistribuição de recursos, tônicas do OP, estava presente na ideologia do mesmo através da idéia de “socialismo democrático”. No entanto, o programa político inicial do partido tinha uma forte conotação classista, restringindo a mensagem partidária a uma pequena parcela do eleitorado. Assim, o OP será pensado como fruto do programa político originário do PT que foi amadurecendo, tendo em vista os dilemas enfrentados por essa legenda e as estratégias utilizadas para conquista de espaço institucional. Pretende-se verificar em que medida o OP pode ser considerado uma estratégia do PT para se consolidar como uma opção de governo nacional. Assim, para analisar a trajetória do OP, selecionamos uma seqüência de eventos históricos importantes de acordo com os pressupostos da *path dependence*, amplamente

utilizados pelos institucionalistas históricos. Em seguida, construímos um quadro geral comparando a evolução das mudanças nas estratégias político-eleitorais petistas, observadas pela literatura, assim como o crescimento da inserção dessa agremiação política em esferas estatais e as mudanças programáticas verificadas na implementação de políticas participativas, ao longo da história petista. Esse quadro foi construído a partir de fontes de informações primárias e secundárias, conforme descrito no Apêndice Metodológico.

3.1. Entra em cena o PT: participação popular é igual a “socialismo petista”

O Partido dos Trabalhadores (PT) se formou ao longo do processo de redemocratização como um expoente do movimento de greve dos trabalhadores da indústria do ABCD paulista (novo sindicalismo), o qual se juntou a outros movimentos urbanos que lutavam pela expansão dos direitos sociais, como por exemplo, o movimento estudantil, além de segmentos progressistas da Igreja Católica, como as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e as diversas Pastorais, de intelectuais de esquerda, de pequenos partidos clandestinos de tendência socialista e de segmentos da classe média que se uniram na constituição de um partido formado por um conjunto complexo de diferentes correntes⁸².

Socorro (2009, p.70) argumenta que o PT se aproximou das experiências dos grandes partidos social-democratas europeus na medida em que “surge como uma das respostas à grave crise econômica e política que acompanhou a lenta transição democrática, objetivando organizar de forma autônoma a classe trabalhadora”. Assim, na visão da autora, o PT é um tipo inédito de partido político que representa o processo de transição política visto que reproduz o contexto da crise do papel que o Estado brasileiro vem assumindo desde os anos 1930, e o surgimento de novas formas de organização social e política, contra as profundas desigualdades sociais e econômicas e em favor das liberdades democráticas (SOCORRO, 2009, p. 68-69).

⁸² Não serão tratadas aqui as dimensões organizativas que caracterizaram os primeiros anos do PT, para maior aprofundamento dessa questão consultar os trabalhos de Meneguello (1989) e Keck (1991), os quais são referências fundamentais.

O PT, em seus primórdios⁸³, tinha um projeto político que proclamava a construção do socialismo no Brasil através da ampliação da participação política da classe trabalhadora e da chegada ao poder, objetivando a realização de uma política democrática e a construção de uma sociedade igualitária. Conforme podemos verificar, por exemplo, no discurso do presidente Luís Inácio Lula da Silva, um dos fundadores do partido, na primeira convenção nacional do partido, o qual discorre sobre a construção de um socialismo novo, um “socialismo que queremos”, que seria construído através da luta pela democracia e pelos direitos e autonomia dos trabalhadores.

Observamos ainda que o PT, desde o início, incorporou um amplo espectro de posições distintas, as quais refletem uma estrutura aberta de tendências partidárias em oposição ao dirigismo vanguardista dos partidos tradicionais de esquerda. É importante notar, conforme Kowarick e Singer (1993, p.197) “que essa pluralidade, muitas vezes sectária e antagônica, trouxe, entretanto, enorme riqueza de experiências, inédita na história política brasileira: trata-se de um partido com grande número de militantes que, nos anos 1980, ajudou a construir os movimentos e ao mesmo tempo foi por eles construído”. Entretanto, diversos exemplos posteriores, como o governo da prefeita Luisa Erundina em São Paulo (1989-1992), podem mostrar que nem sempre foi fácil negociar a diversidade dessas posições. Essas disputas levaram a ocasionais rachas, como em 1990, quando a tendência de esquerda, a Causa Operária, se separou do partido (BAIOCCHI, 2003; COUTO, 1995).

De certa forma essas disputas internas entre as diferentes correntes contribuíram para o desenvolvimento de mecanismos democráticos na organização interna⁸⁴ do partido. Segundo Kowarick e Singer (1993, p. 197) o PT:

priorizava tanto o enraizamento nos movimentos sociais como a ação político-eleitoral e a conquista de cargos parlamentares e executivos, como passava a encarar, de forma crescente, a democracia enquanto valor universal de sistema de governo: o ideário socialista continua a ser o horizonte político-ideológico do partido, mas a via insurrecional é radicalmente substituída por uma concepção que privilegia os embates e debates institucionais.

⁸³ De acordo com a análise dos documentos anteriores à fundação do partido e dos documentos de fundação do partido, descritos detalhadamente no Anexo A.

⁸⁴ O PT tentou estabelecer estruturas para a participação das bases e procedimentos mais democráticos para as convenções do que os determinados pela legislação partidária (KECK, 1991).

O socialismo petista, dentro dessa perspectiva, objetivava a democratização da sociedade brasileira através da inclusão das classes marginalizadas à vida política brasileira, da implementação de políticas redistributivas e da criação de novos canais de participação popular, os quais ainda não estavam bem definidos. Assim sendo, a questão da participação popular, na fase de gestação do programa político petista, estava contida na idéia de socialismo democrático.

3.2. Os principais dilemas enfrentados nas primeiras disputas eleitorais

O PT, diferente de outros partidos de esquerda brasileiros, nasceu na legalidade e desde sua origem almejava a chegada ao poder através de mecanismos democráticos recém inaugurados. Assim, pouco tempo após a sua fundação, essa legenda competiu em eleições sob inúmeras dificuldades, entre as quais a falta de fundos para financiar a campanha.

O partido concorreu em 23 dos 25 Estados brasileiros, em 1982, com a campanha intitulada “Trabalho, Terra e Liberdade” e o bordão “trabalhador vota em trabalhador”, mas obteve resultados inferiores ao esperado pelo próprio partido. O PT atingiu menos de 3% dos votos nacionalmente, mas comemorou resultados expressivos na região sudeste e no movimento sindical junto à classe trabalhadora⁸⁵ (TELLES, 2009, p.118).

Segundo Meneguello (1989), o fraco desempenho eleitoral do PT, nas eleições de 1982, “mostrou que o apelo classista e a idéia de inovação política, tônicas do discurso petista, não tiveram o alcance esperado pelo partido” (MENEGUELLO, 1989, p.195). Além disso, esses resultados evidenciaram que o discurso exageradamente classista restringiu a mensagem partidária a uma pequena parcela do eleitorado, deixando de lado outras fatias significativas como a classe média (MENEGUELLO, 1989).

Dessa forma, a autora verifica que o PT repensou as suas estratégias de atuação nas esferas político-institucional e político-eleitoral visando ampliar a sua capacidade de

⁸⁵ Em 1982, o PT conquista o governo dos municípios de Diadema (SP) e Santa Quitéria (MA), além de oito cadeiras no Congresso Nacional (TELLES, 2009).

representação, especialmente, entre os segmentos urbanos de classe média. Esse período de transição do partido, segundo a autora, pode ser dividido em dois momentos principais. O primeiro começa em 1982 e vai até 1985, quando o partido acaba se isolando politicamente após a recusa em participar do Colégio Eleitoral que elegeu Tancredo Neves presidente da República⁸⁶. A partir desse momento, o PT enfrentou uma grave crise interna em função desse firme posicionamento⁸⁷, mas reforçou a sua imagem coerente perante a opinião pública ao enfatizar o seu compromisso de ampliar a democratização do Brasil, redesenhando uma nova estratégia voltada para as futuras eleições (MENEGUELLO, 1989, p. 197-199).

Nas campanhas eleitorais de 1985 e 1986, o PT apresentou-se abertamente como uma alternativa distinta dos partidos existentes a amplos setores sociais, enfatizando tanto as questões mais amplas de cidadania e justiça social como os problemas locais. Isso impactou positivamente nos respectivos resultados eleitorais em relação às votações obtidas em 1982, mas, por outro lado, acentuou as divisões de grupos no interior do partido (MENEGUELLO, 1989, p. 199-201; KECK, 1991, p. 273).

Os anos seguintes foram marcados pelas atividades institucionais do partido na Assembléia Nacional Constituinte (ANC), onde o PT revelou-se uma das agremiações políticas de perfil ideológico mais coerente. Essa imagem de coerência partidária e ideológica somada à grave crise econômica que assolava o país foi um ambiente propício para o partido superar as experiências negativas das prefeituras de Diadema (SP), em 1982, e Fortaleza (CE), em 1985, e desenvolver uma proposta de governo popular na campanha eleitoral de 1988 (MENEGUELLO, 1989, p. 201-202).

Em 1987, no “5º. Encontro Nacional”, o PT aprovou uma série de resoluções políticas que compuseram a “estratégia democrática e popular”, a qual a luta pela conquista do governo é concebida como eixo articulador da estratégia de luta pelo socialismo no Brasil. Entre essas resoluções estava o “Programa Democrático-Popular” que abrangia interesses dos trabalhadores e ainda uma “Política de Alianças do PT” também estratégica, abarcando

⁸⁶ Em 1984, o PT se envolve no movimento por eleições diretas para presidente da república conforme resolução aprovada no 3º Encontro Nacional, a qual inclui um forte posicionamento contra o Colégio Eleitoral.

⁸⁷ “Posicionando-se contra o perigo do isolacionismo político, alguns de seus parlamentares opuseram-se à decisão oficial do partido e pagaram o risco de desobediência ao mandato imperativo. As saídas do líder do partido na Câmara Federal, deputado Airton Soares, e da deputada Bete Mendes causaram um impacto negativo na atuação institucional do PT, criticado por seu ‘purismo’ político” (MENEGUELLO, 1989, p.199).

alianças no campo da classe trabalhadora e no campo democrático popular, corroborando a necessidade de novas parcerias eleitorais⁸⁸.

As vitórias do PT, em grandes centros nas eleições municipais de 1988, traduziram “um importante momento no processo de consolidação do partido, qual seja, o da viabilização de sua proposta de governo popular, que vinha apontando desde as eleições de 1982 como uma novidade, e que desta vez conseguiu canalizar o desejo de mudança política por parte da população” (MENEGUELLO, 1989, p. 197). Por outro lado, “boa parte dos votos no PT nas eleições de 1988 e 1989 foi motivada por uma rejeição às elites políticas que haviam conduzido a transição para a democracia” (KECK, 1991, p. 285), o que não deixou de representar uma assertiva quanto à estratégia política do partido.

3.3. A questão da participação popular e os conflitos gerados nas primeiras experiências petistas de governos locais

O PT começou a desenvolver a idéia de governo participativo desde os primeiros espaços conquistados na esfera municipal e a enfrentar o desafio de governar importantes cidades brasileiras, sem experiência prévia e sem um consenso do que era exatamente o “modo petista de governar”⁸⁹, salvo por um amplo comprometimento com a democracia, com a descentralização dos governos locais e com a ampliação da participação nos processos decisórios (BAIOCCHI, 2003).

As primeiras prefeituras conquistadas, no início dos anos 1980, se defrontaram com inúmeros problemas oriundos de administrações públicas falidas, com uma máquina política ineficiente e, portanto, sem muita capacidade de investimentos frente às inúmeras demandas provenientes de setores marginalizados e das próprias bases petistas⁹⁰. Como por

⁸⁸ Resoluções referentes ao “5º. Encontro Nacional” (ABRAMO, Fundação Perseu. Resoluções de Encontros e Congressos: Partido dos Trabalhadores: 1979-1998).

⁸⁹ “O modo petista de governar vem dos anos 1980, quando o PT realizou seminários temáticos sobre experiências de governos municipais petistas. A sistematização dessas reflexões resultou na publicação de um livro cujo título expressava o conceito-síntese formulado para abarcar essas experiências: O modo petista de governar, lançado em 1992 (BITTAR et. al., 2003, p. 15).

⁹⁰ Esse cenário era predominante no início dos anos 1980.

exemplo, o município de Diadema, localizado próximo ao parque industrial de São Paulo, o qual além de ser uma das experiências administrativas precursoras do partido (1982-1985), constituiu em uma das primeiras tentativas de implementar canais de participação no interior da administração petista. Segundo Baiocchi (2003), a iniciativa de promover a participação popular por meio de conselhos deliberativos não obteve sucesso nessa primeira gestão do partido, devido ao baixo nível de organização das comunidades locais somados ao fato de que os responsáveis por programas participativos confundiam seu papel na administração com o seu papel de ativista político. Além disso, o autor assinala que os conflitos entre os órgãos dirigentes do PT local e a administração municipal, sobre as diretrizes gerais do governo bem como sobre outras políticas específicas, enfraqueceram a equipe de governo, a qual acabou não cumprindo com eficiência o seu plano de governo.

Dentro dessa perspectiva, Fortaleza, a capital do Ceará, foi a segunda vitória eleitoral do PT, representando uma ruptura com as forças políticas tradicionais que se dividiram no poder durante um longo período. Segundo Castro (2008), embora a gestão da prefeita Maria Luiza Fontenelle não tenha produzido resultados concretos de gestão em termos de efetivação de políticas públicas, ela introduziu importantes reformas nos serviços sociais e nos sistemas educacionais, além de programas de saúde inovadores. Segundo o autor, a administração petista promoveu pouca participação e foi impedida de desenvolver muitos de seus programas devido aos constrangimentos fiscais e às rupturas internas. Mesmo assim, a questão da participação a partir de canais institucionalizados, mesmo que não consolidada, representou o símbolo de um novo ciclo administrativo para o município.

Em outro contexto, na administração da prefeita petista Luisa Erundina, no município de São Paulo, no quadriênio 1989-1992, a questão da participação popular, embora amplamente evidenciada na campanha eleitoral, ficou aquém do esperado, restrita a algumas áreas do processo decisório.

Os conflitos entre as diferentes correntes intrapartidárias existentes⁹¹ começaram desde o momento em que Luisa Erundina foi escolhida como candidata do PT à

⁹¹ A disputa na prévia eleitoral foi travada especialmente entre a corrente majoritária, a Articulação e as diversas correntes minoritárias de esquerda. Para maiores detalhes de este episódio ver: Couto (1995), p.101-115.

Prefeitura, vencendo o pré-candidato Plínio de Arruda Sampaio⁹². A disputa entre os dois candidatos foi acirrada e refletia a disputa de poder no interior do partido. Erundina apresentava um discurso participacionista, enquanto Plínio defendia um leque amplo de alianças, em consonância com segmentos da burocracia partidária no município.

Ambos os candidatos defendiam a participação popular no processo governamental, no caso da prévia de São Paulo, essa questão foi determinante na escolha da candidata Luisa Erundina à Prefeitura. Para Plínio, os conselhos populares não substituiriam as formas tradicionais de democracia participativa, ao contrário de Erundina, que defendia o caráter deliberativo e não apenas consultivo dos conselhos.

A disputa que marcou a prévia paulistana refletiu o fato de que não havia no PT consenso acerca do papel específico dos conselhos, muito embora fosse ponto pacífico a necessidade de implementar mecanismos de participação popular como meio de tornar mais democrático o processo governamental (COUTO, 1995, p.81).

A candidata Luisa Erundina obteve uma vitória eleitoral inesperada, praticamente sem apoio da direção municipal do partido que se distanciou da mesma desde a derrota do seu pré-candidato na prévia eleitoral, e assumiu o governo sem um programa consolidado de governo.

Mesmo o 'Programa de Ação de Curto Prazo', em sua versão preliminar, pautava-se mais pela reafirmação da necessidade de instituir a participação popular do que pelo delineamento de metas administrativas. [...] Mas ao assumir o governo, tal foi a quantidade de problemas concretos e imediatos com que os petistas tiveram de defrontar que não restou muito tempo para a implementação de mecanismos de participação em maior medida (COUTO, 1995, p.121).

Kowarick e Singer (1993, p. 204) assinalam que os primeiros meses de governo Erundina foram marcados pelos “tempos dos princípios” que se traduziam em assembleias intermináveis, retóricas e paralisantes⁹³. Os autores apontam que, nesse período,

⁹² O ex-deputado Plínio de Arruda se desligou do PT no advento da crise do mensalão e atualmente encontra-se filiado no PSOL.

⁹³ Essa descrição foi retirada da entrevista de Raquel Rolnik, publicada em agosto de 1990, na qual ela descreve as reuniões intermináveis que acabavam paralisando as ações democráticas no início do governo Erundina.

o princípio mais enraizado era o de participação popular por meio dos Conselhos Populares⁹⁴, os quais dariam força e legitimidade ao governo bem como norteariam as prioridades sociais e políticas da administração. O governo petista se esforçou em incentivar a participação direta da população através da criação de núcleos semelhantes aos conselhos, além de reuniões, audiências e plenárias populares frequentes que discutiam junto com os movimentos populares o orçamento da cidade. Contudo, essa iniciativa de disseminar a participação popular nos primeiros tempos de governo chocou-se com a quantidade de problemas reais a ser enfrentado com rapidez e eficiência na medida em que os movimentos populares eram lentos, localistas, heterogêneos e representavam apenas uma parcela minoritária da população. Assim, esse modelo participacionista foi aos poucos sendo substituído por um modelo de negociação de conflitos e interesses, os quais incluíam os interesses dos movimentos organizados, do partido e também da população da cidade como um todo (SINGER; KOWARICK, 1993, p. 205).

Os autores enumeram alguns obstáculos relativos ao desenvolvimento da participação direta, entre os quais, “a verificação de que na ação concreta os interesses particulares de cada movimento prevaleciam sobre os interesses gerais da cidade. (...) Essa realidade produziu aquilo que alguns participantes de tais processos vieram a chamar 'clientelismo de esquerda'⁹⁵” (SINGER; KOWARICK, 1993, p. 213).

Outra prática de negociação em contraste com as primeiras dificuldades possibilitou a criação de fóruns de negociação, envolvendo tanto representantes do capital como dos trabalhadores. Além disso, novas relações emergiram entre o Executivo Municipal e vários setores importantes da sociedade, especialmente, o próprio PT e o Legislativo (SINGER; KOWARICK, 1993).

Couto (1995), dentro dessa perspectiva, analisou as mudanças ocorridas ao longo do governo da prefeita petista Luisa Erundina, em São Paulo, especialmente no âmbito das relações entre o Executivo, o Legislativo e o próprio partido.

⁹⁴ O modelo de Conselhos Populares baseava-se nos Conselhos de Saúde de São Paulo que elegiam representantes e tinham uma longa tradição de luta e organização (SINGER; KOWARICK, 1993, p. 204).

⁹⁵ “O clientelismo de esquerda consiste na utilização de mecanismos diversos, que vão desde o contato direto e privilegiado de alguns movimentos com setores da administração, passando por cima de instâncias 'participativas', até a noção de vereadores do PT como agenciadores junto ao governo municipal de interesses específicos de grupos organizados que o elegeram” (SINGER; KOWARICK, 1993, p. 213).

O governo Erundina foi marcado por conflitos e crises resultantes da dificuldade de se conciliar as relações entre a equipe de governo e alguns setores políticos significativos, que foram excluídos da mesma tais como a direção do partido, o Legislativo, a opinião pública e outros grupos de interesses locais adversos à administração dessa agremiação política. Esses atores obstaculizaram a implementação das políticas de governo e contribuíram para a não continuidade da gestão petista.

O governo petista sofria constrangimentos ao negociar suas demandas com os diferentes grupos constitutivos do partido e, especialmente, com o Legislativo, até começar a perceber os entraves causados pelas forças representativas ao longo do governo. Assim, a administração Erundina passou de uma postura mais contestadora para uma atitude mais flexível e realista em relação às negociações na ordem institucional-representativa do Estado, alterando o modelo de interação Executivo-Legislativo, o qual se diferenciou do padrão predominante até então⁹⁶. O Executivo municipal inicialmente optou por uma estratégia conflitiva, ou seja, pelo não-estabelecimento de uma maioria parlamentar, tendo em vista o apoio dos movimentos sociais organizados, da opinião pública e dos futuros conselhos populares tal como vislumbrava o “*ethos* petista”⁹⁷. Mas ao longo dessa gestão, o Executivo paulistano foi migrando, dessa estratégia conflitiva, para outra, de negociação pontual, em virtude da necessidade de viabilizar a aprovação de políticas governamentais. Segundo Couto (1998, p. 64), essa transição revelou algo paradoxal na medida em que os petistas incorporaram uma estratégia cooperativa na relação com o parlamento reconhecendo a legitimidade da barganha alocativa⁹⁸. Esse comportamento, na visão do autor, permitiu maior

⁹⁶ De 1982 a 1987, dois prefeitos distintos, Mário Covas (PMDB) indicado pelo governador Franco Montoro e Jânio Quadros (PTB) eleito pelo voto direto, interagiram com a Câmara eleita em 1982, a qual se manteve por seis anos. O prefeito Mário Covas apresentou-se dividido (nove vereadores apoiando-o e seis fazendo oposição a sua gestão) durante todo o mandato, recorrendo às negociações pontuais em diversos momentos, mas ao que tudo indica o intercâmbio fisiológico não ocupou papel predominante. No caso da gestão de Jânio Quadros, ao contrário, pode-se dizer que o Executivo estabeleceu uma coalizão fisiológica de governo na Câmara Municipal, isto é, a troca de apoio parlamentar por cargos no Executivo (COUTO, 1998, p. 60-61).

⁹⁷ O *ethos* petista se refere às características genéticas do próprio PT ou ao modelo originário do partido: para maior aprofundamento desta questão ver Couto (1995) e Meneguello (1989), entre outros. No caso das relações Executivo-Legislativo, esse *ethos* se restringia a construir coalizões com partidos dentro do mesmo espectro político (COUTO, 1998).

⁹⁸ Segundo Couto (1998, p. 65), a barganha alocativa consistiu em uma estratégia de negociação e adaptação, dentro de um programa mais amplo de ação governamental, das emendas de Vereadores, visando o atendimento das demandas de suas bases, em um contexto de necessidades mais localizadas. Esse processo se estendeu a

centralidade ao Poder Legislativo em virtude das negociações constantes com o Executivo, o que gerou enorme visibilidade, conferindo transparência ao processo decisório. O executivo, por sua vez, também se beneficiou, embora tardiamente, dessa ruptura com o padrão patrimonial de interação entre os Poderes, através da viabilização de uma política de “inversão de prioridades”, da recuperação tributária do município e da melhoria de serviços públicos (COUTO, 1998, p. 65-69).

Os problemas relatados nas primeiras administrações petistas simbolizaram um dos principais dilemas do PT, no início da formação do partido, que foi “a contradição entre o conteúdo programático classista e a necessidade de ampliar a base eleitoral” (SILVA, 2009, p. 21). O partido, frente às adversidades da competição política, necessitava ampliar sua base de apoio, e isso significava fazer alianças com grupos que nem sempre eram familiares às suas propostas programáticas. Assim, é possível verificar nas primeiras administrações petistas uma dinâmica conflitiva crescente que traduzia o dilema petista entre ser governo e ser oposição⁹⁹ (SILVA, 2009), minando as perspectivas de implementar canais institucionalizados de participação.

3.4. Nasce o Orçamento Participativo

O OP surgiu em Porto Alegre, no início do primeiro de quatro mandatos consecutivos de administrações petistas, com o “objetivo” preliminar de viabilizar a participação popular nesse município. Esse mecanismo participativo é o amadurecimento do projeto político inicial do PT, o qual combinava a idéia preliminar da criação de canais de participação para democratizar a gestão através dos conselhos populares com a questão da inversão de prioridades no direcionamento de políticas públicas.

A idéia de OP, viabilizada pela administração municipal do PT, em Porto

partir da destinação de recursos próprios e de operações de créditos para o custeio de grandes obras viárias.

⁹⁹ Cabe destacar que o PT criou em 1988, o Departamento Nacional de Discussões de Ações Institucionais para coordenar planos de ações destinados às gestões municipais em virtude dos inúmeros conflitos enfrentados entre as primeiras administrações petistas e o próprio partido. Desse modo, quatro princípios constituíam a concepção petista municipal: participação popular, transparência, democratização do Estado e criação de nova cultura política.

Alegre, teve início com a campanha eleitoral, em 1988¹⁰⁰. O partido já propunha, em seu programa de governo, democratizar as decisões de uma nova gestão a partir de conselhos populares (GENRO; SOUZA, 1997, p. 23 apud AVRITZER, 2000, p. 16), mas ainda não tinha estabelecido como seria realizado esse projeto (DIAS, 2000; AVRITZER, 2000). Por outro lado, é importante ressaltar que diversos atores locais, tais como os movimentos associativos comunitários, as ONGs, as CEBs e os partidos políticos progressistas de esquerda que lutavam no processo de democratização por melhores condições de vida e por maior participação política, contribuíram para a gênese do OP (FEDOZZI, 2001). Contudo, se a proposta final do OP foi resultado de uma decisão unilateral da administração petista (DIAS, 2000, p. 68), ou se foi resultado de um acordo pré-eleitoral entre o candidato do PT e os movimentos sociais (MENEGAT, 1995 apud DIAS, 2000, p. 68), ou ainda, se foi gerada pela interseção entre a sociedade civil, liderada pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre - UAMPA, e a administração estatal, tal como afirma Avritzer (2000, p.19)¹⁰¹, é uma questão polêmica que ainda não foi devidamente esclarecida, mas que não está circunscrita entre os objetivos desta tese.

Desse modo, o PT, enquanto Poder Executivo Municipal incorporava as

¹⁰⁰ Embora a literatura associe o OP com a experiência petista de Porto Alegre, sua origem é objeto de disputa entre diversos discursos políticos. “No Rio Grande do Sul, o maior competidor direto para o enigma sobre a criação do OP é Bernardo de Souza que introduziu um programa participativo, como prefeito da segunda maior cidade do estado, Pelotas, no início dos anos 1980, enquanto membro do PMDB. O PDT, que antecedeu o OP em Porto Alegre, também implementou programas participativos e introduziu legislação delimitando um processo grosseiramente similar ao OP (ABERS, 2000, p. 40-42)” (GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006, p. 08 – tradução nossa).

¹⁰¹ Avritzer (2000) realizou um trabalho de entrevistas e consultas a documentos, com o objetivo de determinar a origem do OP. Segundo o autor, o primeiro documento, que apareceu a idéia de OP, localizado foi a ata de uma reunião realizada em 26 de março de 1986, na União das Associações de Moradores de Porto Alegre - UAMPA, a qual teve como objetivo discutir a participação dos movimentos populares no governo. Essa questão continuou presente nas preocupações dessa associação, entre 1986 e 1988, mas o formato específico do OP ainda não tinha sido definido. O PT, por sua vez, defendia a idéia de conselhos paralelos à administração capazes de se constituírem em um germe de poder político paralelo. Desse modo, no início da gestão petista de Olívio Dutra (1989), houve um crescente interesse por parte dos Secretários das diferentes áreas da administração municipal de Porto Alegre em expandir os canais de participação entre o governo e a sociedade, o que fez com que a Secretaria de Planejamento pensasse em ampliar a participação na elaboração do orçamento da cidade. Assim, o autor evidencia que o formato do OP não seguiu a proposta da UAMPA, nem a concepção do PT. “A prefeitura entrou com a idéia de que a participação no orçamento deveria ser individual e não por entidades tal como reivindicava a UAMPA. Foi assim que surgiu a idéia de assembléias de moradores ao nível local” (AVRITZER, 2000, p.18). A proposta final implementada sofreu diversas adaptações para cumprir às exigências legais necessárias a elaboração do orçamento municipal, sendo possível afirmar, segundo o autor, “que a proposta de OP foi gerada na interseção entre sociedade civil e administração estatal” (AVRITZER, 2000, p.19).

demandas populares provenientes do OP¹⁰², na elaboração dos Projetos de Lei Orçamentária anual, e encaminhava-os para a apreciação do Legislativo. O OP, nesse caso, foi um ator do processo decisório visto que o Executivo local, através do PT, se comprometia a mantê-lo como principal ferramenta do seu projeto político administrativo. Esse mecanismo participativo não foi institucionalizado em forma de lei junto ao Legislativo.

Segundo argumenta Márcia Ribeiro Dias (2000), o OP foi uma forma do Executivo sobrepor-se ao Legislativo. Para a autora, o OP conta com uma autonomia precária e suas decisões não são soberanas, mas os vereadores as legitimam no momento em que se sentem constrangidos ao emendarem as propostas orçamentárias apresentadas pelo Executivo, com o aval do OP, renunciando ao seu poder de veto. Da mesma forma, o Executivo também legitima esse processo na medida em que o mesmo faz parte do projeto político do partido do governo.

Dias¹⁰³ examina como a autonomia dessa instância comunitária passou a ser objeto de disputa entre as duas casas e observa que a diminuição da capacidade de negociação entre Executivo e Legislativo foi o resultado mais visível desse processo. O Legislativo inicialmente tentou adaptar suas estratégias à conjuntura criada pela aliança entre o Executivo e o OP. Mas, a partir do segundo mandato petista, a respectiva legislatura começou a esboçar uma reação contra o Executivo e uma futura reeleição do PT, verificada através da tentativa de institucionalizar o OP¹⁰⁴. Os vereadores da oposição visavam, com a institucionalização do OP, desvincular esse novo arranjo participativo do projeto político do PT. A administração, por sua vez, não tinha uma opinião consensual acerca da institucionalização do OP¹⁰⁵. Para os que defendiam a institucionalização, essa proposta aumentaria a autonomia desse órgão e o

¹⁰² Para apresentação detalhada das regras de funcionamento do OP de Porto Alegre consultar: Dias (2000), Fedozzi (2001), entre outros tantos.

¹⁰³ A autora examina essa questão tanto na sua tese de doutorado (2000) como, posteriormente, em um *paper* apresentado no XXV Encontro Anual da ANPOCS (2001), no qual ela aprofunda o debate em torno da questão da institucionalização do OP.

¹⁰⁴ “A institucionalização do OP em Porto Alegre, embora nunca tenha sido efetivado ou sequer observado um projeto de lei que tramitasse até o fim, já possui um extenso histórico documentado na Câmara Municipal. São projetos de lei retirados de tramitação, substitutivos sequenciais, declarações de inconstitucionalidade por parte do Executivo e da CCJ (Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal), abertura de Comissão Especial, novos projetos de lei e novos substitutivos (...)” (DIAS, 2001, p. 03).

¹⁰⁵ No entanto, a postura de apoiar a institucionalização do OP foi majoritária entre os membros do Executivo apenas uma vez ao longo do governo petista: em 1992, diante da incerteza da reeleição (DIAS, 2001, p. 04).

protegeria de possíveis mudanças políticas. Do outro lado, esse processo retiraria a autonomia do OP, a qual poderia garantir a possibilidade de aprimorar essa experiência a cada ano. Além disso, a institucionalização serviria aos propósitos de vereadores que eram contra essa experiência, podendo enrijecer seus mecanismos de funcionamento e inviabilizando-os (DIAS, 2001, p. 03-04).

Nesse sentido, muita polêmica foi criada em torno da controvérsia sobre a institucionalização do OP, mas essa proposta não foi levada a diante. Na visão da autora, na medida em que a autonomia dessa instância participativa pode vir a significar a perda do controle sobre o orçamento público, isto é, a transferência da soberania na distribuição dos recursos públicos do Estado para a sociedade civil (DIAS, 2001, p.18).

Dessa forma, apesar de sempre ter sido maioria na câmara, a oposição não conseguiu frear o avanço da legitimidade dada pela população ao OP e a política de inversão de prioridades do PT que alcançou notável repercussão na comunidade, verificada por meio da longa hegemonia do partido neste município, o qual alcançou quatro vitórias consecutivas, além do crescente aumento da bancada legislativa que inclusive incorporou ex-delegados e ex-conselheiros do OP (DIAS, 2000).

Um fenômeno que vem se destacando na dinâmica eleitoral de Porto Alegre é o da transformação de conselheiros e delegados do Orçamento Participativo em vereadores no município. Esses membros do OP alcançam popularidade em seu trabalho com as comunidades das quais fazem parte, representando suas demandas e transformando-as em medidas práticas incorporadas ao orçamento do município. É esta popularidade que os levam à conquista dos votos necessários para chegar ao Legislativo Municipal (DIAS, 2001, p.14).

Segundo Dias (2000, p.166): “O PT está apenas acumulando os bônus pela estratégia política que adotou. Se foi ele quem inventou o OP ou se o copiou de experiências passadas, criadas por outros partidos, não altera o fato de que o sucesso da experiência porto-alegrense se deve a uma decisão política do PT à frente do governo”.

A aliança entre o PT e o OP, na capital do Rio Grande do Sul, inaugurou um novo ciclo virtuoso para essa agremiação política, a qual conseguiu equilibrar muitos dos problemas anteriormente enfrentados pelas primeiras administrações do partido e ao mesmo

tempo rompeu com a tradição predominante de gestões municipais sem canais institucionais de participação, obtendo êxito tanto na execução de políticas participativas quanto na sua proposta de inversão de prioridades, tornando-se um modelo a ser seguido por outras administrações petistas.

O OP de Porto Alegre por seu “efeito demonstração”¹⁰⁶ contribuiu para a difusão dessa experiência nas eleições municipais subseqüentes. Embora não tenha informações precisas sobre o universo desses novos arranjos participativos, logo após a primeira gestão petista que inaugurou esse ciclo participativo¹⁰⁷, existem dados confiáveis para o período subseqüente, entre 1997 e 2000, os quais apontam que cerca de 140 municípios brasileiros adotaram práticas participativas de decisão orçamentária¹⁰⁸. Entre esses municípios que declararam realizar o OP, o Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP¹⁰⁹) obteve informações de 103 casos de OP, sendo que 50% desses eram produtos de governos petistas e 50% de outros partidos (13% PSDB, 11% PSB, 09% PMDB, 08% PDT, 03% PPS, 03% PV, 02% PFL e 02% PTB). Esse estudo também abordou outros temas relevantes, como por exemplo, a questão relativa às formas de coordenação do OP e de organização do ciclo participativo. A pesquisa demonstra que em somente 13,6% dos casos, o OP é coordenado pelos Conselhos, Coordenadorias Populares e outras formas de participação ampliada. Em relação ao local institucional do OP, verifica-se que em 47% dos casos, ele é o gabinete do Prefeito, em 31% dos casos as Secretarias de Planejamento e em 17% dos casos outras Secretarias. E no que diz respeito à forma de escolhas dos delegados e conselheiros, observa-se que em 65% dos casos a assembléia é o local dessa eleição, mas 18% dos casos não mostraram a presença de delegados e somente 4% dos entrevistados escolhem seus delegados

¹⁰⁶ Fedozzi, 2000.

¹⁰⁷ No período entre 1993 e 1996.

¹⁰⁸ Os estudos sobre o universo de experiências de OP no Brasil e no mundo são raros, com especial destaque para o relatório “Experiências de Orçamento participativo no Brasil: período de 1997-2000”, onde 140 municípios brasileiros declararam realizar OP (RIBEIRO; GRAZIA, 2003). Atualmente, esta informação permanece obscura, ou seja, não sabemos ao certo o quantitativo das manifestações dessas experiências no Brasil e no mundo.

¹⁰⁹ O FNPP é uma rede que reúne ONGs e prefeituras que se articulam para promover o intercâmbio entre as experiências participativas na gestão pública municipal e o debate sobre os grandes desafios que envolvem a democratização do poder local. Esta instituição publicou com o apoio da Fundação FORD o relatório “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: Período de 1997-2000”, a fim de realizar um censo sobre os municípios que praticam um governo de participação popular (RIBEIRO; GRAZIA, 2003).

por meio do voto secreto.

É importante destacar, nesse período de difusão do OP, dois fatores importantes que contribuíram para o reconhecimento e para a expansão dessa experiência tanto em nível nacional como no plano internacional. O primeiro fator foi quando a ONU (Organização das Nações Unidas), na Conferência para os Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul (Turquia), em 1996, qualificou o OP de Porto Alegre como uma das 40 melhores práticas de governo no mundo. O segundo fator foi a decisão de realizar o “I Fórum Social Mundial”, em Porto Alegre, em 2000, com ampla repercussão internacional junto aos movimentos sociais e às organizações não governamentais. “O Fórum tinha, dentre seus eixos temáticos, um espaço dedicado a discutir às questões referentes à democracia participativa, e a Conferência que discutiu o OP foi uma das mais concorridas. Além disso, muitas publicações sobre o assunto estiveram à disposição dos milhares de delegados e participantes presentes” (PRANDINI, 2002, p. 101). A crescente atenção que instituições multilaterais e bilaterais de financiamento dedicaram ao OP, como por exemplo, o Banco Mundial e o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, passando a apoiar o OP e a recomendar essa prática como forma de controle dos gastos públicos e como aumento da eficácia governamental são conseqüências desse reconhecimento (FEDOZZI, 2001). Desse modo, muitas experiências de OP, impulsionadas pelo reconhecimento dessa proposta, surgiram em nível estadual¹¹⁰ e começaram a aparecer também os primeiros casos de OP fora do Brasil, especialmente na América Latina e na Europa, com desenhos similares ao de Porto Alegre¹¹¹. Além disso, observamos o crescimento dos debates técnico e acadêmico e das novas redes que se formaram em prol da democracia participativa, reivindicando inclusive a implementação do OP no nível nacional.

¹¹⁰ Como por exemplo, no Distrito Federal, na gestão Cristóvão Buarque, ainda no PT, 1994-1998; no Amapá, na gestão João Capibaribe, PSB, 1995-1998, reeleito para o período 1999-2002; no Rio Grande do Sul, na gestão Olívio Dutra, PT, 1999-2002; no Acre, na gestão Jorge Viana, PT, 1999-2002; no Mato Grosso do Sul, na gestão “Zeca do PT”, PT, 1999-2002 (segundo notícia da Folha de São Paulo, em 05/11/2001, o OP não teve continuidade); no Rio de Janeiro, gestão Antony Garotinho, PDT (o qual foi eleito em coligação com o PT, que detinha o cargo de vice-governadora, Benedita da Silva, mantida até 2000); em Minas Gerais, gestão Itamar Franco, PMDB, 1999-2002 (o qual recebeu apoio do PT de Minas Gerais na disputa pelo segundo turno da eleição, em 1998, em troca, o partido assumiu a Secretaria de Planejamento desde o início da gestão, ficando incumbidos de realizar o OP no Estado).

¹¹¹ Muitas cidades estrangeiras adotaram a participação popular com base na experiência de Porto Alegre, como é o caso de Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica), entre outras.

3.5. A difusão e a transformação do “modo petista de governar”

A gestão Luisa Erundina, segundo Kowarick e Singer (1993), foi a mais complexa escola de governo para o PT¹¹², na medida em que o partido experimentou na prática a tarefa de governar num contexto de profundo empobrecimento da população, nos anos 1980. A administração Erundina, com a introdução de conselhos populares e outras tentativas de ampliar os canais de comunicação entre o governo e a população, representou um embrião daquilo que mais pra frente foi coroado como “o modo petista de governar”. Além disso, a postura negociadora adotada pelo partido, ao longo da sua gestão, não salvou o mesmo da sua derrota eleitoral, mas lhe rendeu a construção de políticas públicas que beneficiaram a população. Essa experiência, segundo Kowarick e Singer (1993, p.216), mais uma vez, “foi de vital importância para as várias redefinições programáticas do PT em âmbito nacional”.

Diferentemente, o governo de Porto Alegre obteve mais sucesso em trazer os conflitos para serem resolvidos em arenas participativas. A administração petista na capital gaúcha encontrou caminhos para gerar consenso ao redor de plataformas redistributivas que ajudaram a prevenir conflitos contra o próprio governo. O OP pode ser visto, sob essa perspectiva, como estratégia de negociação de demandas e de legitimação das plataformas da população como um todo, tendo em vista a solução de conflitos (BAIOCCHI, 2003).

Ao olharmos as experiências petistas precursoras, nas capitais gaúcha e paulista, para além das diferenças contextuais, podemos observar que: a primeira obteve sucesso em controlar os entraves causados pelo Legislativo, bem como em administrar o excesso de demandas da população como um todo e da sua própria base de suporte, frente à disponibilidade de recursos existentes; e a última viveu uma situação de conflito constante entre os diversos atores locais até abrir espaço para a negociação com as outras forças políticas do município. Enquanto a administração gaúcha adotou o OP como ferramenta de planejamento, gestão e solução de conflitos, o governo do município de São Paulo adotou, embora tardiamente, uma estratégia de negociação. Enquanto a gestão de Porto Alegre

¹¹² Os autores assinalam que São Paulo, nesse período, era o terceiro maior orçamento do Estado brasileiro e tinha cerca de 150 mil funcionários (KOWARICK; SINGER, 1993, p. 216).

expandiu a participação popular, a administração Erundina iniciou um processo que teve que ser deixado de lado em razão dos inúmeros conflitos e dos problemas a serem resolvidos. Enquanto o governo na capital gaúcha ganhou a eleição e pode dar continuidade nesse processo, a administração Erundina perdeu a reeleição.

O legado de ambas as experiências administrativas, dentro dessa perspectiva, demonstrou que administrações petistas reconheceram que devem encontrar caminhos para negociar com suas bases e com o Legislativo, enquanto desempenham uma governabilidade efetiva. Nesse sentido, o aprendizado produzido por essas duas administrações inauguraram um novo ciclo virtuoso para essa legenda, permitindo a continuidade e o aprofundamento daquilo que ficou mais tarde conhecido como o “modo petista de governar”.

De acordo com os próprios membros do partido, não há um consenso sobre o que é o “modo petista de governar”. Segundo Edimilson Rodrigues (1999), não há um único “modo petista de governar”, mas vários “modos petistas de governar”, graças aos diversos governos dirigidos pelo PT, exitosos ou não, que permitiram um grande aprendizado para o partido. Para o político: “Um governo e um modo petista de governar vai ser sempre algo complexo, multifacetado, vai ter de ser visto, sempre, de forma contraditória, porque ele será expressão direta da estratégia partidária” (RODRIGUES, 1999, p. 30). Raul Pont (1999, p. 39-40), referindo-se ao OP, argumenta que o “modo petista de governar não se trata de mero discurso e propaganda partidária” e sim de uma prática de governo, revertendo prioridades. O pensador petista considera que o OP também pode ser um instrumento de luta anti-neoliberal, uma estratégia de poder do partido, sublinhando que a experiência local possui um efeito demonstração muito poderoso. Da mesma forma, José Dirceu (1999) debate o modo petista de governar numa dimensão de luta política nacional que vai além dos governos locais e regionais. O político argumenta, em certo sentido, “que o modo petista de governar está superado” na medida em que vivemos um outro momento político no país, que existe um novo desafio de disputa por hegemonia política, em âmbito nacional, que inclui a construção do partido. “O modo petista de governar é revolucionário porque, de per si, ainda que não se baste, ele distribui renda e cultura. E, se levado às últimas conseqüências, o orçamento participativo distribui poder e informação na sociedade” (DIRCEU, 1999, p. 21).

Dessa forma, o “modo petista de governar” foi uma síntese dessas novas idéias

que foram se transformando em programas de governo, em políticas públicas, a partir das experiências vivenciadas nas primeiras administrações petistas, as quais podem ser resumidas em quatro princípios básicos: democratizar o modo de governar mediante controle social do orçamento, participação popular, inversão de prioridades e transparência.

O OP de Porto Alegre foi uma tradução prática dessas novas idéias na medida em que incorporava os principais elementos dessa insurgente concepção de governo petista, demonstrando, acima de tudo, que o PT conseguia governar bem e com o apoio da população. Desse modo, a partir de 1993, OPs começaram a se tornar padrões prescritos por governos petistas e essas reformas foram adotadas na maior parte das administrações petistas.

Dentro desse contexto, Baiocchi (2003) verifica que o PT vem crescendo, ao longo das últimas disputas eleitorais, devido às experiências bem sucedidas de governos locais, baseadas em melhor redistribuição dos recursos municipais e na participação popular para nortear e legitimar sua gestão. O autor cita alguns exemplos desses experimentos, entre os quais, o projeto de urbanização da favela de Belo Horizonte (MG) que ajudou milhares de famílias despossuídas a adquirir o título da terra; os Programas de AIDS e de saúde mental em Santos (SP) que são modelos internacionais; e o OP e o COP (Conselho do Orçamento Participativo) em Porto Alegre (RS) que a cada ano envolve milhares de pessoas nas decisões dos futuros investimentos municipais, atingindo resultados significativos ao oferecer serviços aos cidadãos. Mesmo assim, o autor observa que o partido continua a sofrer derrotas e a vivenciar conflitos em virtude das dificuldades de negociar com grupos políticos dominantes e das disputas internas, entre outros fatores.

3.5.1. A experiência de OP estadual no governo do Rio Grande do Sul (RS)

Observamos que a repercussão do OP em outros contextos não foi homogênea. Esse processo participativo, conforme já foi mencionado anteriormente, foi incorporado por outros partidos políticos sob diferentes formatos em distintas gestões municipais. A replicabilidade do OP em outros contextos não seguiu necessariamente os mesmos resultados do caso de Porto Alegre. Tomamos como exemplo a experiência de OP adotada no Estado do

Rio Grande do Sul, a qual se diferencia do modelo adotado na cidade de Porto Alegre, pois obteve uma dimensão maior¹¹³, afetando um volume maior de interesses e provocando fortes reações políticas.

Goldfrank e Schneider (2006) relatam que antes da adoção do OP estadual pelo governo petista, outros partidos implementaram métodos participativos de decisão orçamentária no governo do estado do Rio Grande do Sul, ao longo da década de 1990. No apogeu do reconhecimento nacional e internacional do OP, o governo do PDT (1991-1994) criou o COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento, dividindo o estado em 22 regiões para formular propostas para o orçamento anual com o principal objetivo de diminuir as desigualdades regionais. O governo do PMDB (1995-1998), que sucedeu o PDT, deu continuidade ao COREDES e, no final do seu mandato, acrescentou a esse projeto outro dispositivo denominado Consulta Popular (CP), segundo o qual eleitores poderiam escolher quais das propostas formuladas pelo COREDES poderiam ser implementadas. Ao contrário do OP, que era aberto à participação de todos os cidadãos individualmente, o COREDES era formado, regionalmente, por deputados estaduais e federais, prefeitos, vereadores, representantes de universidades e organizações da sociedade civil. Nesse sentido, os autores ressaltam que o COREDES acumulou vantagens para um grande número de deputados, prefeitos e vereadores do PDT por meio do Estado. Contudo, essa experiência foi uma crescente frustração porque poucas propostas regionais foram implementadas e muitos COREDES pararam de funcionar. O COREDES recebeu pouca atenção do PMDB até o último ano do seu mandato (1998), no qual o governador alterou esse projeto com a organização da CP, a qual mobilizou 6% do eleitorado (cerca de 380.000 eleitores) para selecionar projetos que poderiam ser incluídos no orçamento do estado no ano seguinte. Os autores evidenciam que da mesma forma que o OP beneficiou o PT em Porto Alegre, o COREDES também favoreceu o PMDB e seus aliados à direita. Nas eleições de 1998, a disputa polarizou-se em torno das coalizões lideradas pelo PMDB e PT e do debate entre os seus respectivos modelos de OP.

De acordo com os autores, o PT frente ao governo estadual do Rio Grande do

¹¹³ O OP no estado do Rio Grande do Sul envolveu quase nove vezes a quantidade de recursos disponíveis da capital do estado e alcançou aproximadamente 400 mil cidadãos em 2001, ou seja, vinte vezes o número de participantes da famosa experiência petista.

Sul, a partir de 1999, não respeitou o antigo desenho do COREDES e abriu as assembleias a toda a comunidade, nos moldes do OP de Porto Alegre. O OP no plano estadual promoveu um canal de comunicação direto entre o governo e a população, sobrepondo-se mais uma vez ao Legislativo, onde o PT tinha minoria.

Nesse sentido, os autores assinalam que a oposição sob o comando do Legislativo estadual introduziu uma nova instituição participativa, o Fórum Democrático, consistindo em várias assembleias públicas coordenadas pelos deputados estaduais e baseadas nos COREDES e no COMUDES – Conselho Municipal de Desenvolvimento. Esse fórum teve o objetivo claro de preservar as instituições representativas do estado e obteve apoio do COREDES, da União dos Vereadores e da Federação dos Municípios. Além da reação do Legislativo, o Judiciário proibiu o estado de pagar funcionários para realizar os encontros do OP sob alegação de uso impróprio dos fundos estaduais. Por fim, a mídia engrossou os ataques da oposição e impugnou o OP, rotulando-o de ilegal, distinguindo a sua natureza partidária¹¹⁴.

Segundo Goldfrank e Schneider, o governo petista e seus aliados, entre os quais um pequeno número de prefeitos e vereadores do partido, criaram um comitê para defender o OP e ajudar a financiar as reuniões do ano de 2000. Todavia, a enérgica reação da oposição fez com que a administração petista alterasse a proposta original do OP, incorporando os membros do COREDES e de outros partidos no Conselho do Orçamento do Estado, adaptando o calendário do OP para não cruzar com outros encontros, e ainda convidando os membros do COREDES para coordenar todos os encontros do OP. Além disso, o governo estadual concordou em implementar as propostas aprovadas pela CP e enviou membros de sua equipe de governo para acompanhar todos os encontros do Fórum Democrático. Dessa forma, as relações entre o governo do estado e o COREDES melhoraram, mas os ataques ao PT na Assembleia Legislativa e na mídia continuaram.

Nesse mesmo período, as administrações do PT em Porto Alegre e no estado do Rio Grande do Sul tornaram-se vitrines nacionais para o partido. Assim, na visão dos autores,

¹¹⁴ Consultar Faria (2003) para uma visão sobre a implantação do OP estadual, no Rio Grande do Sul (RS), a partir da compreensão de alguns dos condicionantes do consenso intra-elites gerado como consequência das resistências e das rupturas institucionais decorrentes desse processo.

o argumento do OP como uma instituição da competição política se sustenta com a glorificação do OP pela esquerda, especialmente com a vitória nas eleições presidenciais em 2002, e sua oposição pela direita.

Os autores concluem observando as limitações do OP como uma variável central do projeto político do PT, tendo em vista as falhas do partido para reeleger-se no estado do Rio Grande do Sul em 2002. O OP estadual, sob essa perspectiva, não conseguiu legitimar as relações entre Executivo e Legislativo por meio da mobilização popular, apenas favoreceu os investimentos nas regiões mais pobres, onde teve maior participação dos aliados dessa agremiação política, os quais se mobilizavam e conseguiam investimentos via OP.

Goldfrank e Schneider evidenciam que a sustentabilidade do OP depende da vitória eleitoral do partido que implementou essa proposta. Na maioria dos casos, quando a agremiação política que adotou esse mecanismo participativo não tem continuidade, o OP desaparece. Os autores acrescentam que o OP é vulnerável a situação fiscal da gestão que o executa. Assim, o desequilíbrio fiscal explica em parte o fracasso do OP no estado do RS e, na mesma medida, o êxito do OP de Porto Alegre, o qual obteve sucesso após a administração ter sanado as contas municipais.

Os autores acrescentam que o OP não foi implementado a nível nacional, mesmo sendo parte do programa de governo petista. Goldfrank e Schneider argumentam que a primeira administração nacional do partido se empenhou mais em garantir a estabilidade econômica do que em implementar políticas participativas. Nessa linha de pensamento, embora o governo Lula tenha tentando ampliar a participação popular no governo federal por meio do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e da realização de encontros regionais para a elaboração do Plano Plurianual (PPA 2004-2007), essas iniciativas mostraram-se limitadas, segundo a visão dos autores, na medida em que nenhuma dessas instituições é aberta ao público e nenhum dos participantes toma reais decisões sobre os rumos do governo.

De acordo com os autores, a experiência de OP estadual deixa como legado para o partido duas lições. A primeira é que o OP não pode ser implementado em altos níveis de governo, sem ter investimentos para garanti-lo. A outra é que o processo aberto provoca conflitos com a oposição, particularmente com o Legislativo, o que contraria o estilo

consensual do governo Lula, o qual tem priorizado a construção da maioria no Congresso Nacional. Nesse sentido, os autores corroboram o argumento de que o OP é parte da estratégia do PT de construir uma arena competitiva. Em Porto Alegre, a criação do OP foi em parte uma demanda dos movimentos sociais, mas seu desenho mostrou claros objetivos partidários de se sobrepôr ao Legislativo e angariar novos aliados políticos. No Rio Grande do Sul, a natureza competitiva do OP se evidenciou por meio dos conflitos entre Executivo e Legislativo. No plano nacional, a não implementação do OP pelo governo petista também ressaltou seu papel de competição partidária.

3.5.2. As iniciativas participativas no governo Lula

Samuels (2009, p. 239) observa que o presidente Lula iniciou seu primeiro mandato prometendo, ao longo da sua campanha, uma participação ainda maior da sociedade civil nos processos decisórios do governo. Nessa perspectiva, o autor está preocupado em avaliar a democracia brasileira sob o governo Lula, tendo em vista a seguinte questão: “em que a experiência vivenciada sob o governo de Lula e do PT difere das anteriores e qual diferença - se houver alguma - ambos tiveram para a democracia brasileira” (SAMUELS, 2009, p. 240). Para responder essa questão, o autor argumenta que nos devemos “concentrar não apenas na estabilidade das relações Executivo-Legislativo, nos projetos desenvolvidos pelo governo e naquilo que foi deixado de lado, mas, principalmente, na tensão entre as políticas governamentais e seu desempenho e no quanto o governo esteve à altura das aspirações e esperanças do PT e de seus militantes” (SAMUELS, 2009, p. 242). Assim, o autor “explora essas tensões, focalizando, sobretudo, as conseqüências da estratégia petista de um governo de coalizão e a habilidade do partido em implementar sua visão para a sociedade brasileira” (SAMUELS, 2009, p. 242).

O autor evidencia o primeiro paradoxo logo na campanha eleitoral de 2002, a qual tinha o lema “Um Brasil para todos”, ao tentar conciliar os ideais petistas e o comprometimento com a instabilidade econômica herdada pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

De acordo com Samuels (2009, p. 244), embora os primeiros anos de governos fossem marcados por uma série de estatísticas econômicas e sociais positivas, muitos pesquisadores concluíram¹¹⁵ que houve um abandono do “modo petista de governar”. O autor argumenta que Lula realmente alcançou sucesso na esfera econômica, o que o ajudou a reeleger-se com uma ampla margem de vantagem, e questiona se isso aconteceu em detrimento do abandono dos princípios fundamentais do seu próprio partido.

O primeiro pilar do modo petista de governar relativo à ampliação da participação popular na definição de políticas governamentais, e aos investimentos prioritários nunca foi colocado em prática, segundo a visão do autor. O autor cita como exemplos, o CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social) que, em tese, teria reunido dezenas de representantes da sociedade civil, mas tem sido irrelevante; e o OP, que foi um grande sucesso nas administrações municipais, e nunca foi feito nenhum esforço para colocá-lo em prática a nível nacional.

O segundo pilar referente à inversão de prioridades foi mais contraditório pois, segundo o autor, muitos especialistas e partidários do PT sugerem que o governo Lula deu continuidade às políticas adotadas por Fernando Henrique Cardoso ao enfatizar a estabilidade econômica e, portanto, não foi capaz de concretizar uma inversão de prioridades. No entanto, o autor enfatiza a melhoria significativa das condições de vida da população brasileira no governo Lula, devido ao crescimento gradual do salário mínimo e às metas estabelecidas para gastos sociais, especialmente, o programa Bolsa Família que, no final de 2006, contemplava 11 milhões de famílias, o que certamente contribuiu para a reeleição do presidente.

O terceiro pilar versa sobre a questão da ética, da transparência governamental e dos dilemas do presidencialismo de coalizão. As questões da corrupção e da impunidade constituíram em lutas emblemáticas do PT no passado, e blindavam de certa forma o partido, antes de eclodirem os escândalos do mensalão. O autor assinala como um dos dilemas fundamentais do PT, ao assumir a Presidência da República, foi transformar uma coligação eleitoral numa coligação governamental estável. Segundo Samuels, Lula procurou proteger o PT e seus aliados dentro do partido, mas para manter a base política no Legislativo, o presidente buscou apoio entre os setores mais conservadores, o que contribuiu para os casos

¹¹⁵ O autor não menciona sequer um desses.

de corrupção (SAMUELS, 2009, p. 249-250).

O autor conclui que o governo Lula foi incapaz de costurar o “modo petista de governar” com as exigências do presidencialismo de coalizão e o PT, apesar de ter se transformado num partido moderado ao longo dos anos, ainda mantém características organizacionais e ideológicas muito particulares.

Faria (2009) examina como a primeira gestão de Lula na Presidência da República (2003-2006) se relacionou com os movimentos e organizações da sociedade civil, enfatizando a pluralidade de formas participativas institucionalizadas capazes de inserirem novos atores do processo decisório. A autora está interessada em aferir se o legado do PT, como articulador da ampliação dos espaços institucionais de demandas societárias, através da adoção do OP em prefeituras e estados e das primeiras experiências conselhistas, se reproduz no âmbito federal, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

A autora relata que “embora não existam dados precisos sobre o número de instituições participativas existentes no país, bem como de organizações e indivíduos nelas envolvidos, podemos afirmar que novos espaços participativos foram criados e reformados no período de 2003 a 2006” (FARIA, 1009, p. 164). No entanto, sublinha que a abertura de novos canais de participação diz pouco sobre a qualidade da prática democrática no interior dos mesmos, sendo para isso necessário avaliar um conjunto de outras variáveis, entre elas o desenho institucional e as regras que estruturam essas instituições participativas (FARIA, 1009, p. 169).

A autora descreve o “método” participativo criado no governo Lula como um conjunto de regras e/ou procedimentos criados para regularem o diálogo entre as organizações da sociedade civil e o governo federal, o qual está inserido em um contexto mais complexo, que envolve escalas, hierarquias e burocracias mais amplas e complexas. Assim, o governo criou uma Secretaria própria, a Secretaria Nacional de Articulação Social, vinculada à Secretaria Geral da Presidência (SG-PR/SNAS), a qual busca integrar as organizações da sociedade civil (Lei nº. 10.683/2003). Outra diferença observada, pela autora, nesse período, foi a ampliação da participação aliada à representação, utilizada, pelo menos formalmente, para legitimar e sustentar a ação do governo. Por exemplo: fóruns públicos de discussão do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 realizados nos 26 estados, incluindo o Distrito Federal,

formação do grupo gestor composto pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Casa Civil e da Secretaria Geral – PR, e as principais entidades de representação nacional dos trabalhadores, empresários e movimentos sociais que elaboraram as diretrizes que balizaram a participação social na política de controle social do processo orçamentário federal. Essa estrutura envolveu, segundo informações oficiais (apud FARIA, 2009, p.173): 2.170 entidades e 4.700 atores sociais, além de governadores, prefeitos de capitais e parlamentares.

A autora evidencia algumas limitações desse processo tais como o tempo reservado para a preparação e realização dessas consultas que, muitas vezes, não coincidem com a dinâmica participativa e a efetivação das questões debatidas e deliberadas nesses fóruns. Segundo uma das entidades participantes, as questões periféricas foram mais incorporadas do que as principais demandas das organizações, as quais afetavam as lógicas das políticas. Dessas análises resultou uma avaliação crítica mediante a qual a SG-PR/SNAS elaborou novas diretrizes para a elaboração do PPA 2008-2011, valorizando os canais de participação e a transparência na construção do PPA. Além disso, foi instituído por decreto presidencial o Grupo de Trabalho formado pelos seguintes representantes do governo e da sociedade civil: SG-PR, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Casa Civil, Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) e duas outras entidades a serem definidas pela SG-PR (FARIA, 2009, p.175).

A autora, por fim, levanta a questão da centralidade do método na política de governo do presidente Lula e verifica, por meio de entrevistas com os próprios atores governamentais que as negociações, em torno da concretização da dinâmica participativa do PPA 2008-2011, foram interrompidas para implantar os PACs, carro-chefe da política de desenvolvimento do segundo mandato presidencial. “Se a dinâmica participativa ocupa somente um lugar 'simbólico' na lógica governamental, a sinergia almejada fica comprometida, principalmente se levarmos em consideração não só a pluralidade de atores que compõe o governo, como também a resistência de muitos deles com a forma participativa e gestão pública” (FARIA, 2009, p. 176).

Segundo Souza (2009), o CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e

Social) constitui a iniciativa mais importante com relação à ampliação da participação e ao aprofundamento da democracia no âmbito federal. O autor assinala que embora o CDES apresente limites importantes na representatividade e nos mecanismos de acompanhamento, esse novo arranjo participativo do governo federal contribuiu para a disseminação do diálogo social (SOUZA, 2009, p. 143). De acordo com o autor, a maior contribuição do CDES:

é a sistematização de uma série de metas e políticas públicas presentes na AND e no EEP¹¹⁶, que o grau de implementação poderá indicar a forma como o CDES ajudou a superar essa setorialização. O modelo de desenvolvimento econômico e social com distribuição de renda e riqueza formulado pelo CDES e o início da implementação deste, através de várias medidas do governo federal, em especial o PAC¹¹⁷, lançado em 2007, ensejam este potencial (SOUZA, 2009, p.143).

Assim, o autor sugere que a maior contribuição do CDES resultou na formulação do modelo de desenvolvimento econômico e social com distribuição de renda e riqueza, o qual está sendo implementado inicialmente através do PAC.

3.5.3. As mudanças no “modo petista de governar”

O significativo crescimento eleitoral do PT foi analisado por Telles (2009), a partir do desempenho do mesmo nas eleições para a Câmara dos Deputados (1982-2002). A autora conclui, a partir dos testes estatísticos realizados, que o PT teve seu processo de expansão vinculado a elementos de ordem política, isto é, recursos estratégicos e políticos fizeram mais diferença que outras variáveis observadas tal como características sócio-econômicas, por exemplo, na receptividade eleitoral do partido (TELLES, 2009, p.137). Segundo a autora, o comportamento político do partido foi mudando ao longo do tempo. Nessa perspectiva, o PT inicialmente optou por um discurso de representantes de classe

¹¹⁶ A Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) e o Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (EED) foram os dois principais documentos resultantes do CDES que apresentam o modelo de desenvolvimento econômico e social com distribuição de renda, através de valores, diretrizes, metas e políticas públicas (SOUZA, 2009, p. 137).

¹¹⁷ O Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) é um plano do governo federal, lançado em 2007, que visa estimular o crescimento da economia brasileira através de obras de infra-estrutura.

(1979-1985), depois passou a se definir como “interceptor de políticas” (1886-1992), e desde os anos 1990 a competição eleitoral e a maximização de cargos passaram a ser a estratégia dominante do partido.

Notamos que na medida em o PT se consolida como um dos mais importantes partidos da história política brasileira, o OP está percorrendo o caminho inverso no interior das principais plataformas políticas petistas. A trajetória descendente do OP se verifica, por exemplo, conforme já assinalamos, pelo fato do PT no governo federal, embora tenha colocado o OP como uma das plataformas políticas do seu programa de governo¹¹⁸, não adotou essa proposta. Segundo Goldfrank (2007), a primeira administração nacional do partido se empenhou mais em garantir a estabilidade econômica do que em implementar políticas participativas. Entretanto, Faria (2009) verifica que novos espaços participativos foram criados e reformados, assim como um conjunto de regras e/ou procedimentos para regularizar o diálogo entre as organizações da sociedade civil e o governo federal se multiplicaram nos governos federais petistas. No plano estadual, observamos que a institucionalização da participação popular por meio do OP ainda que traga ganhos significativos para o fortalecimento da democracia, pode causar forte oposição política e uma reação contrária do Legislativo, como ocorreu, por exemplo, no governo do Estado do Rio Grande do Sul (GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006). Além disso, mesmo que tenha um efeito redistributivo, alguns problemas como a pobreza e o desemprego estão mais diretamente relacionados às políticas macro-econômicas¹¹⁹. No plano municipal, observamos que duas capitais importantes, São Paulo e Porto Alegre, que praticavam OPs, perderam a reeleição em 2004. O OP continuou somente em Porto Alegre, mas não com a mesma ênfase na medida em que o novo governo inseriu um novo programa participativo (GSL) concomitantemente ao OP.

Ribeiro (2004) nos oferece algumas pistas valiosas para compreensão das mudanças observadas no “modo petista de governar”, ao analisar as mudanças institucionais

¹¹⁸ No Programa de Governo (2002) consta que “a boa experiência do OP nos âmbitos municipal e estadual indica que apesar da complexidade que apresenta sua aplicação no plano da União, ela deverá ser estendida para essa esfera”.

¹¹⁹ Ver, por exemplo, Goldfrank (2007).

que fizeram o partido migrar de uma posição anti-sistêmica¹²⁰ para uma mais próxima das forças políticas centristas, cujo ápice se deu na campanha presidencial vitoriosa de 2002.

O autor assinala que o processo de conversão do PT para um partido pró-sistema iniciou-se internamente a partir de 1995 com o fortalecimento do “Campo Majoritário”¹²¹. Nesse sentido, o grupo dirigente do partido passou a ser constituído em sua maioria por tendências de centro-direita que defendiam ao mesmo tempo o avanço da luta social e da luta institucional através da inserção do partido nas esferas estatais. Esse grupo dirigente enfatizou a democracia representativa, aceitando alianças voltadas ao centro do espectro político-partidário brasileiro, como forma de atuação estratégica na luta por cargos executivos nas esferas nacionais e sub-nacionais (RIBEIRO, 2004, p. 125). Segundo o autor, essa trajetória acabou operando uma separação entre ideologia partidária e jogo eleitoral, concebidos pelo partido como inseparáveis até então. A cúpula petista utilizou a separação entre disputa eleitoral e questão ideológica para justificar a construção de alianças que foram decisivas para a vitória eleitoral em 2002 (RIBEIRO, 2004, p.125-126).

Assim, “a postura pró-sistema criou um hiato entre ideologia e eleições” (RIBEIRO, 2004, p. 26), o que reforça a separação entre os ideais embrionários participacionistas e o crescimento eleitoral do partido¹²² e nos ajuda a explicar a mudança no discurso participacionista dessa legenda, especialmente, a partir da conquista do governo federal.

Em outro estudo, Ribeiro (2009) verifica algumas transformações internas vinculadas aos novos padrões de interação entre o PT, o Estado e a sociedade civil. O objetivo central do autor “é avaliar se, e em que medida, o PT se afastou da sociedade e se tornou dependente do Estado pari passo ao vigoroso crescimento eleitoral experimentado pela sigla em seus primeiros 25 anos de história” (RIBEIRO, 2009, p. 184). O autor operacionaliza o seu objetivo em três dimensões: na primeira analisa a estrutura de financiamento do PT, entre

¹²⁰ Numa perspectiva sartoriana (RIBEIRO, 2004).

¹²¹ O Campo Majoritário é um conjunto de tendências que se consolida dentro do PT, dentre as quais se destaca a Articulação, formada a partir de 1995. Entre os políticos que compõem o Campo Majoritário, destacam-se: Ricardo Berzoini, José Dirceu, José Genoíno, Luiz Dulci, Marco Aurélio Garcia e o presidente Luís Inácio Lula da Silva.

¹²² O crescimento da inserção do partido nas esferas estatais ao longo do tempo pode ser melhor descrito no ANEXO C – Desempenho Eleitoral do PT.

1983 e 2004, visando avaliar em que medida o Estado tem se convertido na principal fonte de financiamento da legenda; na segunda avalia a questão da parlamentarização, analisando todas as composições da Executiva Nacional do PT, formada desde 1980 até 2005 e verificando as relações entre os dirigentes nacionais e a CUT; por fim, na terceira dimensão da análise o autor aborda a liderança intermediária do PT através do grau de profissionalização política desses militantes e em que medida essa profissionalização se sustenta com recursos públicos, a fim de avaliar a relação existente entre profissionalização e participação dos delegados nos movimentos sociais.

O autor observa muitas transformações no PT, desde a sua fundação, especialmente quanto à forma de financiamento: “O PT hoje se encontra entre o Estado e os grandes financiadores privados, não fugindo ao padrão de financiamento das demais legendas nacionais. Por outro lado, confirma-se um domínio cada vez maior da face pública sobre a direção nacional do partido” (RIBEIRO, 2009, p. 213).

O autor faz algumas ressalvas. Primeiramente, chama a atenção para a evolução da coalizão dominante, a Articulação do Campo Majoritário, a qual trabalhou estrategicamente tanto no processo de parlamentarização quanto nas transformações observadas no financiamento das campanhas. Num segundo momento, voltando os olhos para a questão dos vínculos societários, Ribeiro (2009) constata que o PT continua sendo a força hegemônica na maior Central Sindical do país, embora não tenha dados seguros a respeito, há indicações de que o partido ainda domina, ou exerce grande influência sobre uma ampla gama de movimentos sociais (RIBEIRO, 2009, p. 214). Para o autor, se compararmos o PT de hoje ao PT de 1980, “veremos um partido mais próximo do Estado e com vínculos mais frouxos com a sociedade civil” (RIBEIRO, 2009, p. 214).

Feita essas considerações, analisaremos a seguir a relação entre a trajetória ascendente do PT e as mudanças no discurso participacionista dessa legenda, as quais acabaram desenfatuando o OP.

3.6. As relações entre OP e PT

O PT entrou em cena no sistema político brasileiro com seu ideal de “socialismo democrático” e uma postura fortemente influenciada pelo novo sindicalismo que refletia o discurso classista dessa legenda no início da sua trajetória política, no momento histórico da retomada das eleições diretas. Esse ambiente contribuiu para o partido reestruturar suas relações internas, com suas bases de suporte e com a sociedade em geral. O OP foi um amadurecimento das concepções embrionárias do partido, a qual se tornou fundamental tanto para essa agremiação política quanto para o processo de governo. Em relação a esse último, o próximo capítulo apresentará a análise de três experiências municipais que produziram resultados diferenciados. A relação entre OP e PT, por outro lado, foi explorada ao longo deste capítulo. Partimos da hipótese preliminar que o OP nasceu com o objetivo preliminar de viabilizar a participação popular nos processos decisórios locais, mas isso acabou se tornando uma estratégia política do PT para se consolidar a nível nacional, arquitetada por meio do aprendizado das experiências bem sucedidas desenvolvidas e dos problemas enfrentados com suas próprias bases e com Legislativo em governos locais. Assim, percorremos uma vasta literatura sobre as mudanças observadas na trajetória política do PT sob o olhar focado na questão da participação popular. Nesse sentido, analisamos as mudanças apontadas pela literatura especializada no assunto no que diz respeito às estratégias político-eleitorais do partido, assim como informações primárias e secundárias sobre a crescente inserção dessa legenda nas esferas estatais para analisarmos como a questão da institucionalização de políticas participativas se configurou ao longo da história dessa legenda, conforme podemos visualizar no quadro a seguir:

Quadro 3. Síntese das mudanças nas estratégias políticas eleitorais, do nível de institucionalização do partido e da institucionalização de políticas participativas observada na literatura apresentada (de 1982 aos dias atuais)

Período	Estratégias político-eleitorais	Nível de Institucionalização (inserção nas esferas estatais)	Políticas Participativas (nível institucional)
1982	O discurso político apresentava uma forte conotação classista, além da idéia de inovação política (MENEGUELLO, 1989). No entanto, as tônicas do discurso petista não tiveram o alcance esperado (MENEGUELLO, 1989).	O PT compete em eleições pela primeira vez em 23 dos 25 Estados brasileiros, em 1982, e conquista o governo dos municípios de Diadema (SP) e Santa Quitéria (MA), além de oito cadeiras no Congresso Nacional (TELLES, 2009).	O programa político petista estava em fase de gestação. O partido tinha como direcionamento a idéia de socialismo democrático através da participação política dos trabalhadores para a realização de uma política democrática e para a construção de uma sociedade igualitária através da implementação de políticas redistributivas. (ABRAMO, Fundação Perseu. Resoluções de Encontros e Congressos: Partido dos Trabalhadores: 1979-1998”).
1983-1985	Segundo Meneguello (1989) foi um período de isolamento do partido, após a recusa em participar do Colégio Eleitoral que elegeu Tancredo Neves, o qual rendeu ao partido uma imagem coerente frente à opinião pública.	Em 1985, o PT elegeu a prefeita de Fortaleza Maria Luiza Fontanelle (CASTRO, 1998)	O PT enfrenta o desafio de governar cidades sem experiência prévia e sem um consenso do que era o “modo petista de governar”, salvo por um amplo comprometimento com a democracia, com a descentralização dos governos locais e com a ampliação da participação popular (BAIOCCHI, 2003).
1985-1988	O partido apresenta-se como uma alternativa distinta dos partidos existentes a amplos setores sociais, enfatizando tanto as questões mais amplas de cidadania e justiça social como os problemas locais, o que impactou positivamente nos resultados eleitorais (MENEGUELLO, 1989).	Em 1986, o PT elegeu 16 deputados federais (TSE).	As primeiras experiências de governo foram marcadas pelos dilemas entre “ser governo e ser oposição”, e pela “contradição entre manter o conteúdo programático classista ou ampliar a sua base eleitoral” (SILVA, 2003). A tentativa de implementar canais de participação no governo de Diadema, por exemplo, foi frustrada devido ao baixo nível de organização das comunidades locais, somados ao fato de que os responsáveis pelos programas participativos confundiam seu papel no governo com o seu papel de ativista político (BAIOCCHI, 2003).
1987-1988	Em 1987 foi realizado o “5º Encontro Nacional”, onde foi aprovada uma “política de aliança estratégica” abarcando tanto alianças no campo da classe trabalhadora quanto no campo democrático popular. Esse período foi marcado pelas atividades institucionais do partido na Assembléia Nacional Constituinte (ANC), onde o PT revelou-se uma das agremiações políticas de perfil ideológico mais coerente. Essa imagem aliada à grave crise econômica foi um ambiente propício para desenvolver uma proposta de governo popular, na campanha eleitoral de 1988 (MENEGUELLO, 1989).	Em 1988, o PT venceu as eleições em 36 municípios, incluindo importantes capitais como Porto Alegre e São Paulo (ANEXO C)*.	
1989-1992	Em 1989, o discurso da campanha presidencial foi desenvolvimentista, nacionalista e estatizante, além da ênfase nas questões sociais (AZEVEDO, 2009, p. 230). Segundo Telles (2009), a competição eleitoral e a maximização de cargos passaram a ser a estratégia dominante ao longo dos anos 1990.	Em 1989, Lula teve 47% dos votos no 2º turno das eleições presidenciais. Em 1990, o PT elegeu 35 membros para o Congresso Nacional e seu primeiro senador (ANEXO C). Em 1992, o PT perdeu dois terços dos municípios sob o seu controle, mas aumentou o número para 54 (BAIOCCHI, 2003).	O governo Erundina desenvolveu inicialmente políticas participativas, mas essa gestão foi marcada pelos conflitos com o Poder Legislativo e as conseqüentes estratégias de negociação adotadas. Por outro lado, as políticas participativas ganharam um novo desenho com o OP, o qual acumulou resultados positivos também em relação à redistribuição de recursos e como sendo uma forma do Executivo sobrepor-se ao Legislativo (DIAS, 2000).
1993-1996	Em 1993, o “8º Encontro Nacional”,	Em 1994, Lula teve 27% dos votos no 2º	Os governos Erundina, na capital paulista, e

Período	Estratégias político-eleitorais	Nível de Institucionalização (inserção nas esferas estatais)	Políticas Participativas (nível institucional)
	<p>evidenciou a construção de um governo democrático popular onde a conquista dos governos foi concebida como resultado de uma ampla mobilização (ABRAMO, Fundação Perseu. Resoluções de Encontros e Congressos: Partido dos Trabalhadores: 1979-1998”).</p> <p>Em 1994, “o PT entra nas eleições denunciando o caráter eleitoreiro do Plano Real e apontando seu fracasso” (AZEVEDO, 2009, p. 230). O programa de governo intitulado “Uma revolução democrática no Brasil”, aprovado no “9º Encontro Nacional”, enfatizou a ampliação dos canais de participação e colocou a implantação do OP em nível nacional como um dos principais desafios do governo (ABRAMO, Fundação Perseu. Resoluções de Encontros e Congressos: Partido dos Trabalhadores: 1979-1998”).</p> <p>Nas eleições municipais, em 1996, a implantação do OP aparece como uma das principais plataformas políticas do partido, inspiradas nas experiências bem sucedidas de governos locais, baseadas em melhor redistribuição de recursos municipais e na participação popular para nortear e legitimar sua gestão (BAIOCCHI, 2003).</p>	<p>turno. O PT elegeu dois governadores, quatro senadores e 50 cadeiras no Congresso Nacional (BAIOCCHI, 2003).</p> <p>Em 1996, o PT ganhou o controle de 111 municipalidades (ANEXO C).</p>	<p>OP de Porto Alegre foram importantes lições para a maturidade do partido, resultando no que começou a ser denominado o “modo petista de governar”. Esse novo estilo era baseado na democratização do processo decisório, na participação popular, na inversão de prioridades e na transparência governamental.</p> <p>Esse <i>modus operandi</i> foi idealizado na prática por meio do OP de Porto Alegre, o qual passou a ser praticado em quase todas as prefeituras petistas, como um padrão prescrito. O partido ficou reconhecido mundialmente pelo seu programa participativo quando essa iniciativa foi reconhecida pela ONU como uma das 40 melhores práticas de governo no mundo.</p>
1997-2001	<p>Em 1998, o PT ainda com uma coalizão limitada ao campo da esquerda, mas já aberto a ampliação, entrou na disputa com um programa político mais amplo, voltado para o centro político, e com uma campanha orientada por pesquisa e marketing eleitoral e produzida de forma profissional (Azevedo, 2009, p. 230).</p> <p>Em 1999, o PT aprova o “Programa Revolução Democrática no seu 2º Congresso (ABRAMO, Fundação Perseu. Resoluções de Encontros e Congressos: Partido dos Trabalhadores: 1979-1998”).</p> <p>Em 2000, o OP e a questão da participação popular foi o auge nas campanhas, nos municípios, nos congressos acadêmicos e técnicos, governos de outros partidos começaram a implementá-lo, além do início das primeiras experiências fora do Brasil, especialmente na América Latina e na Europa (Apêndice Metodológico – pesquisa de campo).</p>	<p>Em 1998, Lula teve 32% dos votos no 1º turno das eleições presidenciais. O PT elegeu três governadores, sete senadores e 59 deputados no Congresso Nacional (ANEXO C). Em 2000, o PT festejou vitória em 187 municipalidades, 17,5% da população (BAIOCCHI, 2003)</p>	<p>A expansão do OP em outros contextos não foi homogênea, como por exemplo, a experiência no governo do estado do Rio Grande do Sul (1999-2002) que provocou uma reação contrária do Legislativo, além de intervenção do Judiciário e da mídia que rotularam o OP de ilegal, distinguindo a sua natureza partidária (GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006). Em 2001, 140 municípios declararam realizar o OP, sendo que 50% destes são produtos de governos petistas (RIBEIRO; GRAZIA, 2003).</p>
2002-2004	<p>A campanha de 2002, intitulada “Um Brasil para todos”, representou uma ruptura com as anteriores. O PT foi capaz de ampliar a sua coalizão eleitoral em direção ao centro político ao se aliar com o PL, o qual indicou o empresário José de Alencar à vice-presidente. A plataforma eleitoral foi marcada pela “Carta aos brasileiros”, na qual o presidente Lula se comprometia com a política de estabilidade</p>	<p>Em 2002, Lula venceu no 2º turno com 61,39% dos votos. O PT elegeu três governadores, 10 senadores e 91 deputados federais (57% a mais que em 1998). Em 2004, o PT conquistou 400 prefeituras, entre as quais nove capitais (ANEXO C).</p>	<p>O governo Lula (2003-2006) se empenhou mais em garantir estabilidade econômica do que implementar políticas participativas (GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006).</p> <p>Faria (2009) observa que novos espaços participativos foram criados e reformados no período de 2003 a 2006. A autora destaca a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o qual chegou</p>

Período	Estratégias político-eleitorais	Nível de Institucionalização (inserção nas esferas estatais)	Políticas Participativas (nível institucional)
	<p>monetária e fiscal vigentes durante o governo FHC. Além disso, a campanha foi estruturada num tom moderado e agradável (“Lulinha paz e amor”) por um dos maiores fenômenos do marketing político (AZEVEDO, 2009, p. 232).</p> <p>O programa de governo enfatizou a ampliação da participação popular nas políticas setoriais e na gestão orçamentária, fazendo referência às políticas participativas nos governos estaduais e municipais, as quais devem nortear as relações Estado e sociedade no nível central de governo. A implementação do OP é vista como um “desafio de peso” a ser enfrentado em conjunto com a população devido às dimensões geográficas e aos desenhos das políticas (ABRAMO, Fundação Perseu. Resoluções de Encontros e Congressos: Partido dos Trabalhadores: 1979-1998”).</p> <p>No nível municipal, a campanha petista evidencia o apoio do PT a nível federal e as realizações do governo Lula (Apêndice Metodológico - pesquisa de campo).</p>		<p>a promover encontros regionais para a elaboração do PPA (2004-2007). No entanto, esse Conselho foi considerado limitado em relação à participação restrita a algumas organizações da sociedade civil e ao seu papel consultivo. Além disso, as negociações em torno da concretização do PPA (2008-2011) foram interrompidas para implantar os PACs, carros-chefes da política de desenvolvimento do segundo mandato presidencial (FARIA, 2009). A autora define o “método participativo” do governo Lula como um conjunto de regras e/ou procedimentos para regularizar o diálogo entre as organizações da sociedade civil e o governo, o qual esta inserido num contexto mais complexo. O governo instituiu a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), vinculada à Secretaria da Presidência, a qual busca integrar as organizações da sociedade civil.</p> <p>No âmbito municipal, observamos que muitos municípios importantes perderam a eleição em 2004, especialmente, duas importantes capitais: São Paulo e Porto Alegre (ANEXO C). O OP em Porto Alegre continuou, mas não com o mesmo vigor (FERREIRA, 2007).</p>
2005-2008	<p>Em 2005 explodiu o escândalo do mensalão, no qual o PT e outros partidos políticos foram acusados de um esquema de compra de votos parlamentares. Em 2006, o respectivo escândalo foi o principal tema da campanha eleitoral da oposição. O PT, por sua vez, desenvolveu uma agenda de campanha centrada basicamente no desempenho econômico e social do governo, evitando o debate acerca do tema (AZEVEDO, 2009, p.235). A questão da participação popular foi colocada como forma de aprimoramento da democracia representativa, através da criação de espaços públicos que permitiram a geração de novos direitos e a efetiva participação da população (ABRAMO, Fundação Perseu. Resoluções de Encontros e Congressos: Partido dos Trabalhadores: 1979-1998”).</p>	<p>Em 2006, Lula venceu no 2º turno com 60,83% dos votos. O PT elegeu cinco governadores, três no nordeste e dois no norte do país, o número de deputados reduziu para 83 e de senadores para seis (ANEXO C). Em 2008, o PT conquistou 559 prefeituras, dessas seis são capitais, totalizando quase 20 milhões de eleitores. O número de municípios sob o comando petista aumentou 36% em relação a 2004. Além disso, mais da metade (56%) dos prefeitos e prefeitas eleitos em 2004 reelegeram-se e a participação do partido na região nordeste aumentou 103% (ABRAMO, Fundação Perseu).</p>	

Fonte: Elaboração própria. * ver informações disponibilizadas no ANEXO C – Desempenho Eleitoral do PT.

3.7. O significado do OP para o PT

O histórico da questão da participação popular ao longo da história petista apresentado neste capítulo indica que o OP foi de fato implementado com o objetivo preliminar de viabilizar a participação popular nos processos de governo locais, tal como o

discurso do PT assinalava. Mas, aos poucos foi se tornando uma estratégia do partido para se consolidar como uma opção de governo nacional. Observamos que nas primeiras disputas eleitorais, o discurso político do partido apresentava uma forte conotação classista que refletiu uma modesta performance dessa agremiação política. O projeto político do partido já apontava a criação de novos canais de participação visando à inclusão das classes marginalizadas à vida política e a implementação de políticas redistributivas através da idéia de “socialismo democrático”.

As administrações pioneiras do partido foram marcadas pelos dilemas entre “ser governo e ser oposição”, além da falta de experiência administrativa e da ausência de um consenso do que seria exatamente o “modo petista de governar”. A questão da participação popular em Diadema, por exemplo, acabou ficando para segundo plano em detrimento dos conflitos com o próprio partido e com outros grupos políticos que dominaram o período.

Após essa baixa receptividade eleitoral, o partido se isolou quando se recusou a participar do Colégio Eleitoral que elegeu Tancredo Neves presidente, o que reforçou uma imagem coerente com seus princípios democráticos frente à opinião pública. Em seguida, o PT reapareceu nas eleições de 1986 como uma alternativa aos partidos existentes e com um discurso mais amplo, enfatizando tanto as questões mais gerais de cidadania e justiça eleitoral, como os problemas locais, o que impactou positivamente nos resultados eleitorais (MENEGUELLO, 1989).

Entre 1987 e 1988, o partido revelou-se uma das agremiações políticas de perfil mais coerente na ANC. Essa imagem aliada à grave crise econômica que devastava o país conformou um ambiente propício para o partido desenvolver uma proposta de governo popular na campanha de 1988 (MENEGUELLO, 1989), na qual o partido conquistou o poder em 36 municipalidades, incluindo as capitais de São Paulo e do Rio Grande do Sul.

Os governos dos municípios de São Paulo e Porto Alegre foram experiências valiosas para o partido, que resultaram num amadurecimento do que ficou conhecido mais tarde como o “modo petista de governar”. O Governo Erundina desenvolveu políticas participativas através dos conselhos, mas ficou mais conhecido pela mudança de postura e pelas estratégias de negociação adotadas. Na capital gaúcha, as políticas participativas ganharam um novo formato com o OP, o qual acumulou resultados positivos seja no que se

refere à redistribuição de recursos, à ampliação dos canais participativos, às negociações com o Legislativo e à conseqüente legitimidade política conquistada através das reeleições.

O legado de ambas experiências administrativas revelou que administrações petistas reconheceram que devem encontrar caminhos para negociar com suas bases e com o Legislativo, enquanto desempenham uma governabilidade efetiva. Nesse sentido, o aprendizado produzido por essas duas gestões inauguraram um ciclo virtuoso para o partido, permitindo a continuidade e o aprofundamento daquilo que ficou mais tarde conhecido como o “modo petista de governar”. As campanhas, administrações e encontros subseqüentes evidenciaram a questão da participação popular e a implantação do OP apareceu como uma das principais plataformas políticas do partido. O OP de Porto Alegre foi reconhecido como uma das melhores práticas de governo do mundo, o que intensificou a sua difusão para outros partidos, níveis de governos e países.

Nesse sentido, o OP pode ter impulsionado o crescimento do partido nas esferas municipais ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000. Entretanto, a repercussão do OP em outros contextos não foi homogênea. A experiência de OP estadual, no governo do Rio Grande do Sul (1999-2002), por exemplo, provocou resistências e rupturas institucionais. Segundo Goldfrank e Schneider (2006), o OP estadual não conseguiu legitimar as relações entre Executivo e Legislativo por meio da mobilização popular, apenas favoreceu investimentos nas regiões mais pobres, onde os aliados petistas se mobilizavam e conseguiam investimentos via OP.

Ribeiro (2004) nos oferece algumas pistas valiosas para a compreensão das mudanças observadas no “modo petista de governar”. O autor assinala que o fortalecimento do Campo Majoritário, a partir de 1995, significou um avanço das tendências de centro-direita que defendiam, ao mesmo tempo, o avanço da luta social e da luta institucional através da inserção do partido nas esferas estatais. Esse grupo dirigente enfatizou a democracia representativa, aceitando alianças voltadas ao centro do espectro político-partidário brasileiro, como forma de atuação estratégica na luta por cargos executivos, nas esferas nacionais e sub-nacionais, as quais foram decisivas para a vitória eleitoral em 2002. Segundo Ribeiro (2004), essa trajetória acabou produzindo uma separação entre ideologia partidária e jogo eleitoral, concebidos pelo partido como inseparáveis até então. Essa nova postura “pró-sistema”

adotada pelo partido reforçou a separação entre os ideais embrionários participacionistas e o crescimento eleitoral do partido tendo em vista os obstáculos para implantação de reformas participativas em níveis mais altos de governo.

Desse modo, a campanha de 2002 representou uma ruptura com as anteriores, o PT foi capaz de ampliar a sua coalizão eleitoral em direção ao centro político ao se aliar com o PL, o qual indicou o empresário José de Alencar à vice-presidência. A plataforma eleitoral foi marcada pela “Carta aos brasileiros”, na qual o presidente Lula se comprometeu com a política de estabilidade monetária e fiscal vigentes durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Em relação à participação popular, embora o PT tenha colocado a ampliação da participação popular nas políticas setoriais e na gestão orçamentária no seu programa de governo, a sua ênfase na campanha foi a questão da estabilidade econômica. A implantação do OP, diferentemente dos programas políticos anteriores, foi vista de forma cautelosa, como um “desafio de peso” a ser enfrentado em conjunto com a população devido às dimensões geográficas e aos desenhos de políticas. O primeiro governo Lula, segundo Goldfrank e Schneider (2006), se empenhou mais em garantir estabilidade econômica do que implementar políticas participativas. Entretanto, observamos a emergência de um novo contexto marcado pela presença (e não mais pela ausência) de uma complexidade de relações entre movimentos, associações e grupos organizados, bem como das formas institucionalizadas de participação (Conselhos, Conferências, etc.) dentro de um espaço público particular e das suas múltiplas relações com o sistema político (FARIA, 2009).

Mesmo com a explosão do maior escândalo político da história do partido, o governo petista se reelegeu em 2006, enfatizando o desempenho econômico e social do governo. A questão da participação popular¹²³ foi colocada de forma mais regulada, como forma de aprimoramento da democracia representativa, através da criação de espaços públicos que tem permitido a geração de novos direitos e a efetiva participação da população, sem fazer referência alguma ao OP.

Dessa forma, observamos que enquanto o PT está se transformando em um dos partidos políticos mais importantes da história política brasileira, o OP está percorrendo o

¹²³ Essa tendência já foi observada no plano internacional e no plano nacional, podemos constatar a mesma tendência, como será demonstrado no caso de Matão, apresentado no próximo Capítulo.

caminho inverso na medida em que a questão da institucionalização da participação popular está se transformando em políticas mais reguladas e restritivas tal como observamos no cenário nacional. Ao observarmos as estratégias políticas adotadas, ao longo da trajetória do partido, verificamos que o PT desde o seu fraco desempenho nas eleições de 1982 foi se transformando, perdendo suas características originais sectárias, abandonando seu discurso demasiadamente sindicalista e incorporando um projeto político transformador da democracia brasileira através de reformas participativas tal como o OP. Assim, as experiências bem sucedidas de governos municipais que praticaram OPs parecem ter impulsionado a inserção do partido nas esferas estatais ao longo dos anos 1990. Entretanto, a existência de limites a essa aparente lógica transformativa mostrou-se clara no contexto político ao longo do tempo. Nesse sentido, o PT a partir de 1995, com o fortalecimento do Campo Majoritário, adotou estratégias de adaptação ao ambiente, o que implicou em fortalecer as políticas de alianças e enfraquecer os ideais embrionários participacionistas ou simplesmente adaptá-los às concepções liberais, ou seja, torná-los mais restritivos, formalizados e regulados, tal como o CDES. As relações petistas com o Legislativo e a composição das outras forças políticas dentro do governo, as quais são indispensáveis à lógica governamental, forçaram essa agremiação política ao confrontar os velhos desafios de negociar barganhas políticas com essas novas práticas participativas. Isso será explorado no próximo capítulo por meio de três experiências participativas que produziram resultados diferenciados, no qual verificamos, por exemplo, que as relações entre o OP e o Legislativo produziram novos desenhos de políticas.

Capítulo 4

O Orçamento Participativo e as novas práticas políticas locais

Introdução

O presente Capítulo analisa o grau de importância do OP para os governos locais petistas. Para isso, questionamos se a implantação do OP no desenho de políticas locais contribui para a mudança das práticas políticas locais, verificadas por meio da introdução desse novo arranjo participativo nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo Municipais. Para examinar essa questão, comparamos três experiências de OPs que se assemelham em vários aspectos, mas se distinguem pelas variações nos resultados produzidos por essas instituições participativas.

Esta análise se fundamenta teoricamente na abordagem institucional comparativa¹²⁴ (apresentada no Capítulo 2) que parte das diferenças contextuais (neste caso, as variações dos resultados produzidos pelo OP) e então procura por regularidades, ou seja, analisa a natureza e o papel desses mecanismos participativos em termos comparativos. Para compreendermos os diferentes resultados produzidos pelo OP, nos inspiramos no argumento de Peter Evans (1995, p. 17) de que iniciativas do Estado podem produzir transformação e desenvolvimento devido as suas características organizacionais. De acordo com o autor, o debate sobre a autonomia do Estado e o seu papel na transformação industrial sugere que “Estados variam dramaticamente nas suas estruturas internas e nas suas relações com a sociedade”¹²⁵ (EVANS, 1995, p.11) e “que diferentes tipos de estrutura de Estado criam diferentes capacidades para a ação”¹²⁶ (EVANS, 1995, p. 11). Essas capacidades desenvolvem-se a partir de uma combinação entre coerência corporativa e conexão social,

¹²⁴ Tendo em vista o debate sobre o papel do Estado no desenvolvimento, Evans (1995, 2004) apresenta uma proposta de análise institucional alternativa às visões neo-utilitaristas, a partir dos trabalhos de Weber, Polanyi, Gershenkron e Hirschman.

¹²⁵ Tradução nossa.

¹²⁶ Tradução nossa.

denominada pelo autor de autonomia inserida (*embedded autonomy*), as quais representam o tipo concreto de aliança social que conecta o Estado e a sociedade e provém canais institucionalizados para a contínua negociação dos objetivos e políticas (EVANS, 1995, p. 52). Assim, diferentes tipos de estruturas de Estado criam diferentes capacidades para a ação. Essas estruturas definem o tipo de papel que o Estado é capaz de desempenhar, e os resultados produzidos, por sua vez, dependem tanto da extensão em que esses papéis se enquadram no contexto analisado quanto da competência em que eles são executados.

Evans (1995) desenvolve o conceito de autonomia inserida para explicar porque certos Estados desempenham melhor seu papel que outros. Para isso, o autor constrói primeiramente dois tipos ideais de Estados historicamente fundamentados: predatório e desenvolvimentista. Segundo o autor, associar diferentes tipos de Estado com diferentes resultados é um bom princípio, mas não é suficiente. Assim, o autor assinala que é importante estabelecer as conexões entre as características estruturais do Estado (organização interna e suas relações com a sociedade) e os seus impactos desenvolvimentistas¹²⁷. Os Estados predadores conseguem, às custas da sociedade, refrear deliberadamente o processo de desenvolvimento, mesmo em sua dimensão mais estreita de acumulação de capital. Os Estados desenvolvimentistas, por sua vez, não apenas direcionam a transformação industrial, mas também, como pode ser argumentado de forma plausível, são em grande parte responsáveis pelo desenvolvimento (EVANS, 2004a, p. 37). Segundo o autor, a organização interna de Estados desenvolvimentistas se aproxima da burocracia weberiana, enquanto os Estados predatórios caracterizam-se pela morte da mesma burocracia, privilegiando alianças pessoais e objetivos individuais. Assim, o recrutamento da burocracia baseado em mérito pessoal (capacidade) bem como a possibilidade de seguir uma carreira promissora cria um tipo de comprometimento que o autor chama de “coerência corporativa” que permite a essa estrutura certo tipo de autonomia. As burocracias estatais não são, entretanto, insuladas da

¹²⁷ Evans (2004a) analisa os casos do Brasil, Coréia e Índia tendo em vista a combinação aparentemente contraditória entre coerência corporativa e conexão social (autonomia inserida). Nesse sentido, o autor verifica que somente a Coréia pode ser considerada uma versão de autonomia inserida, o Brasil e a Índia, por sua vez, são considerados casos intermediários/parciais. Assim, o autor constrói uma nova tipologia referente ao tipo de envolvimento do Estado em determinada política (em oposição aos parâmetros já conhecidos preocupados com o quanto o Estado intervém). Os primeiros dois tipos, chamados custódio e demiurgo, representam variações nos papéis tradicionais de regulador e reprodutor. Os dois seguintes, denominados parteiro e pastor, focalizam mais a parceria entre agências estatais e grupos empresariais privados (EVANS, 2004a, p.38).

sociedade como Weber sugere que elas deveriam ser. Pelo contrário, o autor evidencia uma conexão entre a burocracia estatal e a sociedade que provém canais institucionalizados para contínua negociação de objetivos e políticas. No entanto, Evans nos adverte que associar diferentes tipos de Estado com diferentes resultados é um bom princípio, mas não é suficiente. Assim, o autor assinala que é importante estabelecer as conexões entre as características organizacionais do Estado (organização interna e suas relações com a sociedade) e os seus impactos desenvolvimentistas.

Nessa perspectiva, para desenvolvermos nosso argumento de como iniciativas estatais de encorajar a participação popular podem produzir mudanças nas práticas políticas, comparamos casos semelhantes que apresentam resultados distintos. Nesse caso, as conexões entre as características estruturas do Estado e os seus impactos desenvolvimentistas foram pensadas através da continuidade de políticas participativas, seja através do OP ou do seu legado enquanto política participativa, ou se preferirmos, através dos novos desenhos de políticas ou das novas relações, alianças ou parcerias com atores políticos e sociais. Sendo assim, as características organizacionais do Estado, por sua vez, foram adaptadas ao contexto local e observadas através da organização interna dos governos locais, ou seja, por meio das relações de poder entre OP, Executivo, Legislativo e partidos que compõem o governo.

4.1. A Constituição de 1988 e a agenda de participação e transparência nas administrações municipais

Para entendermos o papel do OP no desenho institucional de governos locais será necessário enquadrá-lo no marco institucional legal, o qual determina a conformação desses novos arranjos participativos.

Os municípios brasileiros começaram a desempenhar um importante papel no cenário político brasileiro após a Constituição de 1988, a qual consolidou o processo de descentralização com a transferência de funções e de recursos tributários para estados e municípios, rompendo com a rígida centralização de poder da união.

A Constituição de 1988 devolveu a autonomia política municipal ao definir os

municípios como membros da federação e ao estabelecer como competência dos mesmos e de seus respectivos legisladores a elaboração do seu próprio ordenamento político-administrativo, o que era até então de competência estadual. A nova Constituição prevê ainda a participação da sociedade nos processos decisórios municipais tanto através da “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” quanto por meio de projetos de lei de iniciativa popular (PRALON; FERREIRA, 1998, p. 74-75).

A atual legislação amplia as responsabilidades de gestão de políticas públicas dos municípios, especialmente, nas áreas de educação pré-escolar, ensino fundamental e saúde, as quais contam com a cooperação técnica e financeira dos estados e da união. Quanto ao sistema tributário, o novo texto constitucional apresenta avanços significativos. No que diz respeito à descentralização fiscal, os municípios passam a contar com novas fontes tributárias, assim como repasses praticamente automáticos de receitas por parte dos estados e da união (PRALON; FERREIRA, 1998, p. 74-75).

O novo arranjo federativo resultante da Constituição fortaleceu o Poder Legislativo na medida em que esse assumiu novas competências, como a possibilidade de introduzir emendas ao orçamento. Além disso, “foram eliminados alguns dispositivos que constituíam uma interferência na função legislativa do Parlamento, como o 'decorso de prazo' e o 'decreto-lei’” (PRALON; FERREIRA, 1998, p.75).

Embora o incentivo a participação seja iniciativa de governos locais anteriores a Constituição de 1988, a implementação do OP foi viabilizada pelo novo arranjo constitucional que introduziu a possibilidade do controle social nos processos decisórios e de implementação de políticas públicas. Dadas as novas prerrogativas institucionais, cabe ao governo municipal a iniciativa de criar e incentivar a participação social, o que dependerá, entre outros fatores, do ideário político-partidário do mesmo, o qual traduz o tipo de participação e o sentido das políticas e programas sociais implementados. Nesse sentido, o OP, diferentemente dos conselhos de políticas públicas setoriais, como por exemplo, o Conselho Municipal de Saúde que atua no controle social de implementação das políticas públicas de saúde no âmbito local, é uma política que denominaremos, neste estudo, transversal na medida em que é pública e ao mesmo tempo partidária, pois depende da vontade política dos governos onde está inserida.

Além da questão de controle social, O OP está inserido na dinâmica de elaboração orçamentária municipal, a qual além de ser um instrumento de gestão urbana é um instrumento político na medida em que a sua elaboração envolve os principais atores políticos no âmbito municipal, os quais definem o direcionamento das futuras políticas públicas implementadas na cidade.

Segundo Pizzirani (2006, p. 97-98), o orçamento público, elaborado com participação social ou não, é um instrumento de gestão mais do que planejamento, pois sua execução se dá no prazo de um ano, e durante esse período ocorrem diversas emendas e remanejamentos de verbas em virtude sobretudo das alterações da arrecadação referente às receitas municipais.

A primeira etapa do processo de elaboração orçamentária consiste na elaboração do Plano Plurianual (PPA)¹²⁸ e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹²⁹, os quais definem as diretrizes do planejamento da prefeitura e são, por sua vez, exigências constitucionais. Essas Leis são prerrogativas do Executivo e devem ser aprovadas pelo Legislativo municipal, obedecendo aos prazos e requisitos estabelecidos pela Lei Orgânica do Município¹³⁰ (PIRES, 2001, p. 98-103).

A segunda etapa é a elaboração do orçamento propriamente dito, contendo a previsão de receita e despesa, a definição da política tributária e financeira, a estruturação de programas e projetos de investimentos, etc. Após a conclusão do projeto de Lei, o orçamento segue (deve seguir) para aprovação na Câmara de Vereadores até o dia 30 de setembro de cada ano, quando será submetido aos trâmites legislativos (análise pelas Comissões, discussão em plenário, sugestão de votação de emendas e deliberação) antes da sua aprovação (PIRES, 2001, p. 98-103).

¹²⁸ Lei que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, tendo o período de quatro anos como vigência e que passa a vigorar a partir do segundo exercício financeiro do mandato do governante, até o primeiro exercício do governo subsequente (PIRES, 2001).

¹²⁹ Lei que precede o Orçamento, definindo as diretrizes gerais para a sua elaboração (PIRES, 2001, p. 23). “A LOA estima as receitas e fixa as despesas governamentais para o exercício financeiro subsequente e, deve estar em consonância com a LDO e o PPA. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a LOA compreenderá o orçamento fiscal referente ao Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público (MACHADO, 2004, p. 14).

¹³⁰ “É a constituição do município” (PIRES, 2001, p. 23).

O projeto de Lei Orçamentária aprovado é executado no ano seguinte sob fiscalização do Legislativo, o qual atua no sentido de decidir sobre as propostas de alteração feitas pelo Executivo. Além disso, terminado o exercício, as contas do governo são apreciadas pelo Tribunal de Contas estadual, que emite um parecer pela sua aprovação ou reprovação. Esse parecer é apreciado pelos Vereadores, sendo aprovado ou rejeitado. Quando as contas não são aprovadas, os responsáveis pela execução orçamentária respondem pelas conseqüências, podendo até haver cassação do mandato do prefeito (PIRES, 2001, p. 98-103).

É importante sublinhar ainda a instituição de novos constrangimentos fiscais que impactaram no processo decisório local, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a partir de 2000, a qual consolida um regime fiscal responsável, abrangendo os três níveis de governos, e que também conta com a Lei Camata, de 1995 (imposição de limites a despesa com pessoal), a Lei nº. 9496/97 (refinanciamento das dívidas dos Estados) e a Resolução nº. 78/98 do Senado Federal (imposição de limites ao endividamento de estados e municípios) (MACHADO, 2004, p.44). De acordo com os artigos 48 e 49 da LRF, a administração municipal deve incentivar a participação popular na discussão de planos e orçamentos, informar a população com clareza sobre como é o gasto com o dinheiro público e publicar suas contas de forma simples e de fácil acesso para todos os cidadãos.

Desse modo, a implementação do OP nos governos locais está inserida nos aparatos institucionais legais que determinam o desenho institucional dos governos municipais e suas possíveis relações com as instituições formais de representação.

4.2. A comparação

Embora cada um desses três casos apresente as suas especificidades, definimos alguns parâmetros para a comparação. Em primeiro lugar, em todos os municípios analisados foram implementadas experiências de OP nas últimas três gestões municipais. Segundo, essas experiências compartilham algumas características comuns tal como estarem inseridas em municípios de pequeno a médio porte, no interior do Estado de São Paulo. Além disso, nos três casos o PT está à frente das iniciativas de OP, mesmo não sendo o partido majoritário na coligação eleitoral no caso de Rio Claro, rompendo com o predomínio político de oligarquias

locais de longa data. Por fim, essas experiências se distinguem através da continuidade, da descontinuidade ou da alternância entre a realização do OP em uma gestão, seguido da inércia em outro período, conforme melhor visualizado na tabela a seguir.

Tabela 1. Trajetória política dos municípios de Matão, São Carlos e Rio Claro, segundo os resultados produzidos pelo OP (de 1997 aos dias atuais)

Municípios	Gestões municipais segundo o partido do Prefeito e a implantação de OP				Trajetória do OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
Matão	PT (OP)	PMDB	PT	PT	Descontínua
São Carlos	PFL	PT (OP)	PT (OP)	PT (OP)	Contínua
Rio Claro	PV (OP)	PV (OP)	PFL	PMDB (OP)	Fragmentada

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

4.3. Os casos analisados: Matão, São Carlos e Rio Claro

4.3.1. Matão

O município de Matão tem uma população aproximada de 79.579 habitantes (SEADE, 2010), onde 97,97% vivem na área urbana do município. A cidade tem uma atividade econômica variada, baseada tanto no comércio e serviços quanto nas indústrias. É um dos maiores centros de produção e exportação de suco de laranja concentrado do mundo, além de possuir destacado parque metalúrgico, indústrias alimentícias e de confecção esportiva (ANTONIOSI, 2005).

A história da cidade se assemelha à trajetória dos demais municípios do interior do estado de São Paulo, que se desenvolveram após o estabelecimento das primeiras fazendas

de café na região, no final do século XIX. O município começou a se formar ao redor de uma pequena capela que reunia os colonos da região que cultivavam suas terras, onde aos poucos foram aparecendo casas de comércio, indústrias, além da chegada dos trilhos da Estrada de Ferro Araraquarense que impulsionaram o desenvolvimento da região¹³¹.

A história política do município é marcada pela hegemonia de uma oligarquia local que teve início em 1969 com o MDB e permaneceu até 1996, totalizando 28 anos do então PMDB no poder executivo matonense. O precursor desse grupo político, o Laertão (Laert José Tarallo Mendes), um dos fundadores do PMDB no município, foi a grande liderança política da época¹³², o qual também rompeu com uma hegemonia política de 21 anos do PSP. Após sua morte, quem assumiu essa liderança foi Jayme Gimenez, advogado e professor aposentado da rede estadual de ensino, o qual desempenhou grande liderança política da cidade, elegendo-se deputado estadual em 1990 e se reelegendo em 1994.

Em 1996, um novo cenário político foi definido, quando o PT venceu as eleições municipais com uma diferença de apenas 123 votos, rompendo com o ciclo político do PMDB de quase 30 anos¹³³. Segundo o atual Secretário do Bem Estar Social, Ademir de Souza, essa vitória não foi resultado apenas de uma alteração no comportamento eleitoral, em virtude da necessidade de mudança proveniente da insatisfação político-econômica, mas devido ao próprio desgaste do PMDB em comandar por tanto tempo um grupo político na cidade, o qual acabou rachando na época com o PSDB. Ou seja, houve um rompimento entre membros do PMDB que eram do grupo, os quais saíram e formaram o PSDB na cidade, tal como ocorreu no cenário nacional.

¹³¹ Fundação SEADE, Informações Municipais.

¹³² Laert José Tarallo Mendes foi prefeito entre 1969 e 1972, depois assumiu Celso de Barros Ferche que governou até 1977, quando o “Laertão” voltou e faleceu em 1981, assumindo nessa ocasião o vice-prefeito João Féchio que terminou o mandato. Em seguida assumiu Jayme Gimenez, 1983-1988, depois voltou João Féchio até 1992 e o irmão do Jayme, Luís Tadeu Gimenez fechou o ciclo Pmdbista em 1996.

¹³³ Segue anexo a Cronologia das Eleições Municipais de Matão (majoritária e proporcional) desde 1996 até os dias atuais (ANEXO E).

O primeiro prefeito de Motuca¹³⁴ era um cara de Matão, chamava Rui Fernando Pinoti, como ele era da usina, ele era o gerente geral da usina, os caras bancaram ele lá na cidade, e na emancipação de Motuca, ele virou Prefeito. Ele renuncia como Prefeito no meio do primeiro mandato de prefeito de Motuca e vem disputar a eleição em Matão. Então sai um candidato do PT, um candidato do PSDB e um candidato do PMDB. Então tem três candidatos, tem um racha, nesse racha, o Adauto ganha a eleição por 123 votos (SOUZA, Ademir. Entrevista. 2009).

Dessa forma, Adauto Aparecido Scardoelli, candidato do PT, pedagogo e matemático, assumia pela primeira vez a administração da cidade em 1997, com o desafio de administrar as dívidas deixadas por administrações anteriores, conhecer a máquina administrativa, captar recursos, melhorar e ampliar a prestação de serviços da cidade, intensificar a participação efetiva da população e instituir um novo modelo de gestão e desenvolvimento para a cidade. Além das pressões dos meios de comunicação, dos grupos partidários contrários (majoritários no Legislativo) e a expectativa de mudança gerada em toda a população (ANTONIOSI, 2005). A administração assumiu um compromisso de instituir ampla transparência em suas ações. Com esse objetivo, implantou o OP, o qual além de estreitar os laços com a população contribuiu também como instrumento de planejamento e gestão dos recursos públicos, com base nas prioridades da população. Além disso, implantaram um programa de reforma administrativa com o objetivo de reduzir despesas através da informatização do atendimento, da centralização de todas as Secretarias e Departamentos em um único prédio da Prefeitura e da redução do número de funcionários comissionados, conhecidos como cargos de confiança.

No Programa Orçamento Participativo, pioneiro, em Matão, a cidade foi dividida em treze regiões. Anualmente a administração se reunia com a população de cada uma delas para definir as prioridades a ser realizadas naquele local, de acordo com o orçamento e os recursos estabelecidos para cada área social. Antoniosi (2005, p.95) assinala algumas dificuldades relativas a gestão do OP como a falta de entusiasmo e a dificuldade de compreensão dos objetivos do processo participativo por parte da população acostumada com um modelo tradicional de gestão. Além da escassez de recursos que impedia esse mecanismo participativo de garantir o atendimento das reivindicações selecionadas. Segundo o autor (2005, p. 96), o governo petista priorizou a melhoria da qualidade de vida da população mais

¹³⁴ O município de Motuca (SP) tinha sido emancipado há pouco tempo.

carente mesmo com todas as dificuldades apontadas, implementando importantes programas sociais tais como o Programa de Renda Mínima, o Programa de Saúde da Família, o Programa Prefeitura nos Bairros, além das obras de infra-estrutura e de prestação de serviços para a comunidade.

A eleição de 2000 foi marcada pela junção das forças políticas que tinham rachado em 1996, as quais se uniram para derrotar o atual prefeito petista candidato a reeleição. O PMDB e o PSDB juntos deixaram as divergências políticas de lado, formaram uma ampla coligação com outros partidos que também eram contra o governo e relançaram um candidato de grande prestígio na cidade, Jayme Gimenez, o qual já não era mais deputado porque não se reelegeu em 1998. Nesse ambiente, o candidato petista Aduino perdeu para o tradicional candidato do PMDB por uma grande vantagem, 62,53% e 37,47%, respectivamente.

Contudo, o governo do PMDB realizou efetivamente poucas obras de infra-estrutura, não ampliou significativamente os programas sociais implementados pelo PT e quase duplicou o número de cargos comissionados¹³⁵, os quais foram entregues a partidos políticos pertencentes à coligação eleitoral. No ano de 2003, o então prefeito rompeu com o PMDB e filiou-se ao PSDB. Nas eleições de 2004, diferentemente de 2000 onde o pleito ficou polarizado entre dois blocos políticos, quatro coligações disputaram os votos do eleitorado matonense. O PT optou por destacar o fácil acesso e a boa relação com o governo federal na campanha, também governado pelo PT, o que facilitaria a obtenção de recursos, além de não poupar críticas ao PMDB e se comprometer a dar continuidade aos programas participativos e sociais. O PT retomou o governo municipal novamente em 2005, numa disputa acirrada com o PMDB, com uma diferença de 2,79% de votos válidos.

O segundo mandato petista (2005-2008) se distinguiu do primeiro em vários aspectos. Em primeiro lugar, as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo melhoraram com a construção de uma maioria parlamentar. Em segundo lugar, a situação econômica do município mudou bastante, em 1997 o orçamento municipal girava em torno de

¹³⁵ Segundo informações da Prefeitura Municipal de Matão, o PT mantinha 80 cargos de confiança na gestão 1997-2000 e o PMDB aumentou esse quantitativo para 150.

29 milhões e atualmente chega a 110 milhões¹³⁶. Em terceiro lugar, podemos citar a parceria com o governo federal, a qual rendeu quase 20 milhões em investimentos para o município¹³⁷. Finalmente, o governo não deu continuidade à proposta de OP iniciada na primeira gestão. Segundo o próprio governo, o OP não foi implementado porque existia um compromisso na campanha de cumprir as obras elencadas no primeiro mandato, as quais foram realizadas em sua totalidade ao longo do segundo mandato. Além disso, a participação popular foi incorporada em outros fóruns, segundo a administração petista, como por exemplo o Conselho da Cidade, que segundo a administração atual, quase substituiu o OP, com representantes de todas as organizações da sociedade civil. Nesse sentido, o governo petista se estabilizou no município após vencer as eleições de 2008, com uma aprovação de 65,21% dos votos válidos.

4.3.2. São Carlos

A cidade de São Carlos está localizada na região central do Estado de São Paulo, com uma população estimada de mais de 230 mil habitantes (SEADE, 2010), sendo que 96,39% dessa vivem na zona urbana. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município (0,841) e a renda per capita (3,02 salários mínimos) superam a média estadual¹³⁸.

A história do município nos últimos 50 anos registra uma sucessão de decisões na área educacional, resultando na instalação de um complexo acadêmico diferenciado formado por duas universidades públicas - USP (Universidade de São Paulo) e UFSCar (Universidade Federal de São Carlos), duas unidades da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), duas incubadoras de empresas (Parqtec – Parque Tecnológico de São Carlos¹³⁹ e CEDIN – Centro de Desenvolvimento de Indústrias Nascentes) e dezenas de empresas de base tecnológica atuando nas áreas de automação, informática e tecnologia da

¹³⁶ Informações obtidas junto à Prefeitura Municipal de Matão.

¹³⁷ Informações obtidas junto à Prefeitura Municipal de Matão.

¹³⁸ O IDH do Estado de São Paulo é 0,814 e a renda per capita são 2,92 salários mínimos, segundo informações constantes na pesquisa Perfil Municipal da Fundação SEADE.

¹³⁹ O Parque Tecnológico de São Carlos é o mais antigo do Brasil (fundado em 1984) e foi o primeiro a criar uma incubadora de empresas da América Latina, a qual abriga cerca de 80 empresas formadas nas suas instalações.

informação, instrumentação eletrônica, mecânica de precisão, química fina, ótica e novos materiais.

São Carlos apresenta uma forte tendência para a indústria manufatureira e mecânica apesar da diversidade da economia local. Seu parque industrial produz lápis, aparelhos da linha branca, compressores, tintas, papel, transformadores, utensílios domésticos, prensas, máquinas, motores e uma grande variedade de outros bens.

No período compreendido entre os anos 1980 e 2000, o município de São Carlos apresentou um crescimento populacional médio anual de 2,45%. Nos últimos 10 anos, essa taxa vem demonstrando uma tendência decrescente: 1, 81% ao ano.

O crescimento demográfico em São Carlos acompanhou uma tendência nacional de crescimento urbano desordenado e de crescimento da pobreza caracterizada por bairros desaparelhados de serviços sociais básicos. Isso pode ser constatado pela verdadeira explosão demográfica, entre as décadas de 1980 e 1990, de bairros periféricos em várias regiões da cidade: Cidade Aracy I e II, Presidente Collor, Antenor Garcia, Santa Felícia, Maria Stella Fagá, Jardim Tangará, Jockey Clube, Santa Angelina, entre outros, e a visível verticalização dos bairros mais centrais. Essa realidade vem impondo um grande desafio para a efetivação de políticas municipais considerando o significativo aumento das políticas sociais (SOUZA, 2003, p. 61).

A história política do município¹⁴⁰ nas últimas décadas pode ser observada por meio da disputa entre dois blocos de centro-direita, normalmente polarizada entre o PSDB, de um lado, e uma série de partidos, do outro lado, que se alternavam na disputa tais como o PTB, PFL, PP e PMDB. O PT foi um partido que aumentou sua participação gradativamente ao longo da história do município até se viabilizar em torno de uma candidatura diferenciada¹⁴¹ em 2000, onde acabou alcançando a prefeitura por uma diferença de 128

¹⁴⁰ Para um maior conhecimento sobre a história das elites no município, entre 1850 e 1950, consultar: Truzzi (2001).

¹⁴¹ Em 2000, o PT lançou um candidato a prefeito com um perfil diferente das eleições anteriores no município que apresentaram basicamente lideranças políticas locais. Newton Lima Neto foi professor e reitor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e também já havia sido candidato a vice-governador. Seu sucessor, Oswaldo Baptista Duarte Filho, foi escolhido pela militância petista por possuir o mesmo perfil de professor universitário e por ter atingido também o posto de reitor da UFSCar. Embora não se tenha ainda estudos a respeito desse fenômeno, observamos certo personalismo nas eleições para prefeito no município na

votos. Em 2004, o prefeito petista Newton Lima Neto aliado ao PMDB e a outros partidos reelegeu-se com uma larga vantagem, 42,84% dos votos válidos, e a disputa política no município se polarizou em torno de três forças políticas, encabeçadas pelo PT/PMDB, PSDB e PFL/DEM. Em 2008, o PT lançou um novo candidato com as mesmas características do seu antecessor, novamente um professor universitário que alcançou o posto de reitor da UFSCar, o qual venceu uma disputa equilibrada: o PT/PMDB recebeu 35,31% dos votos, o PSDB 33,36% e o DEM 29,83%¹⁴².

Então a questão das coligações, elas se dão, no meu entender, por dois motivos claros, num primeiro momento, no sentido de somar tempo de televisão, de somar candidato a vereador na rua fazendo campanha para um mesmo candidato, e também no sentido de não deixar que o outro tenha esse tempo, e num segundo momento que é a questão do governo em si, então se a gente pensar na eleição de 2008, a nossa atual base, nós vamos ver que o PT tem três vereadores, o PMDB tem dois, o PV que não faz parte da nossa coligação tem um vereador, que normalmente é mais afinado com a administração, o PTB tem um, então o maior partido hoje na câmara é o PSDB, que também não chega a ser hegemônico (DONATO, Rosoé F. Entrevista. 2009).

O processo de participação popular, propagado pelo PT no município, começou no período anterior à campanha eleitoral de 2000 com o projeto “O PT fala com você”, o qual tinha a intenção de mostrar a população como seria a forma de administrar a cidade caso o prefeito do PT fosse eleito. O projeto consistiu em dividir a militância petista do município em pequenos grupos que percorreram a cidade perguntando, de casa em casa em mutirão, sobre a visão que a população tinha da cidade e o que ainda precisava ser feito. Esse processo resultou na elaboração do programa de governo, o qual foi construído tendo em vista a opinião da população. Logo em seguida, no período eleitoral, o OP foi um dos principais temas defendidos pela coligação “Renovar São Carlos” (PT e PC do B) que viria a ser ganhadora do pleito eleitoral. É interessante destacar que houve uma tentativa de implantação do OP pelo governo anterior ao PT, o qual chegou a realizar uma rodada de reuniões, mas acabou abandonando a proposta. O modelo do OP implementado nesse período era baseado no OP de Franca, que era do PT. Os vereadores da base governista da época inclusive

medida em que o eleitorado é considerado conservador já que PT não é bem votado nas esferas estadual e federal.

¹⁴² A Cronologia das Eleições Municipais de São Carlos (Prefeito e Vereadores) está organizada no ANEXO G.

elaboraram Leis na Câmara nesse sentido, autorizando o Poder Executivo a construir mecanismos de participação, incluindo o OP¹⁴³. Após a vitória eleitoral da coligação PT e PC do B, foram criados dez grupos de trabalho para a elaboração do plano de governo propriamente dito, os quais tinham como tarefa realizar um diagnóstico de cada tema e elaborar um plano de curto e longo prazo. Nesse sentido, foi criado um grupo chamado “Governo Participativo” que contou com a presença de professores das universidades, diretores partidários e militantes para a discussão do tema participação popular. O grupo convidou três representantes de cidades que já realizavam o programa OP (Catanduva, Jaboticabal e Santo André) para apresentarem as suas respectivas metodologias em busca de uma que se adapte às características do município. Desse modo, a partir de 2001 inicia-se o OP no município, o qual foi sofrendo alterações no seu formato original ao longo do tempo¹⁴⁴ e continua até hoje.

As relações entre os Poderes Executivo e Legislativo mudaram ao longo das três gestões petistas, como reflexo da ampliação do leque de alianças políticas. Essas interações foram muito difíceis no primeiro mandato, onde o partido não contava com maioria, e foram melhorando, ao longo desse período, com a incorporação de outros partidos no governo, incluindo até alguns de centro-direita.

Segundo o Secretário Municipal de Planejamento e Gestão, Rosoé Francisco Donato, as alianças políticas em São Carlos foram construídas, primeiramente, tendo em vista o governo Executivo em si e, em segundo lugar, o Legislativo. Isso significa que houve uma primeira união que foi feita no sentido de conseguir tempo na televisão, de conseguir apoio, militância para o embate eleitoral na rua, e outro tipo de aliança pensando em ter maioria na Câmara, para governar junto com o Legislativo.

Por fim, cabe destacar o empenho do governo petista local em captar recursos para o município. São Carlos é uma das cidades mais endividadadas do país, com pouquíssimos recursos para investimento, devido em parte a uma sucessão de administrações mal sucedidas, inclusive com acusações sérias de corrupção em andamento. A administração petista vem

¹⁴³ Lei nº. 11.418/97, de 11 de dezembro de 1997, do Vereador Azuaite Martins França, que dispõe sobre a participação popular nas decisões de poder municipal.

¹⁴⁴ Para conhecer detalhadamente a metodologia do OP de São Carlos, consultar: Marino Junior (2005), Moraes (2007), etc.

desde 2001, atraindo investimentos de organizações internacionais (como por exemplo, o Projeto Habitar Brasil – BID), de empresas privadas e estatais tais como a Petrobrás e o Banco do Brasil, do BNDES e, especialmente, do governo Federal.

4.3.3. Rio Claro

O município de Rio Claro tem uma população estimada de 196.733 habitantes (SEADE, 2010), predominantemente urbana representada por 98,03%. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é 0, 825 e a renda *per capita* ultrapassa três salários mínimos, superando junto com São Carlos a média estadual.

A região de Rio Claro registrou seus primeiros indícios de povoamento no século XVIII, quando tropeiros paravam para descansar às margens do Córrego da Servidão, em busca do ouro nas minas de Cuiabá. No início do século XIX, foram instaladas fazendas na região voltadas para a produção de açúcar e café, as quais contribuíram para o início do povoamento na região. Outro fator que impulsionou o desenvolvimento dessa região foi a instalação do ramal férreo Campinas-Rio Claro, da Companhia Paulista de Vias Férreas e Fluviais, por onde era transportado o café até o Porto de Santos. Mais tarde, já no final do século, foram instaladas oficinas da Cia. Paulista que ampliaram as atividades industriais e o comércio da região¹⁴⁵.

Rio Claro, como a maioria dos municípios do interior paulista, tem sua trajetória política marcada pelo elitismo político¹⁴⁶. A história política do município, segundo a atual vice-prefeita Olga Salomão, foi marcada pelo predomínio de grupos políticos de direita e de centro-direita, os quais estão vinculados a dois grupos econômicos extremamente articulados na cidade que representam os ramos da especulação imobiliária e da mineração (argila). Nesse sentido, o poder político do município sempre esteve nas mãos de uma pequena elite econômica local e a maior parte da população nunca teve acesso aos canais de participação política direta.

¹⁴⁵ Fundação SEADE. Informações Municipais.

¹⁴⁶ Para um aprofundamento do estudo sobre as elites políticas de Rio Claro (1900-1964) ver Bilac (2001).

Em 1996, uma coligação partidária formada por partidos predominantemente de centro-esquerda (PV, PT, PMDB, PC do B, PPS, PDT e PSC), com uma chapa composta por um candidato do PV a prefeito e um do PT a vice-prefeito se elegeu com 40,42% dos votos válidos, iniciando uma ruptura com as oligarquias políticas dominantes. Em 2000, esse grupo político emergente se reelegeu, numa disputa mais acirrada, por uma diferença de 8,66%. Entretanto, em 2004, numa eleição que ficou “conhecida no município de Rio Claro como a 'eleição da cesta básica' porque muitos moradores carentes da periferia trocaram seus votos por uma cesta básica oferecida por alguns candidatos” (PIZZIRANI, 2006, p. 24), o PT lançou o seu candidato à prefeitura¹⁴⁷ e acabou perdendo para o PFL, o qual recebeu 51,49% dos votos válidos. Em 2008, outra aliança política é construída (PMDB, PT, PSDC e PC do B), mais ideologicamente programática, a qual teve uma chapa composta por um candidato do PMDB para prefeito e um do PT para vice-prefeito, vencendo a disputa com o DEM por uma vantagem significativa, 53,98% dos votos válidos¹⁴⁸.

O OP¹⁴⁹ foi introduzido em Rio Claro em 1998, no segundo ano do primeiro mandato desse grupo político emergente, liderado até então pelo PV e PT. No primeiro ano de governo, foi realizada apenas uma consulta junto à população através de visitas aos bairros de toda a cidade, tendo em vista um maior contato com a população, e suas respectivas necessidades. Esse processo participativo foi interrompido em 2004, quando esse grupo político não se reelegeu, voltando a acontecer a partir de 2008 sob uma nova perspectiva.

Segundo Pizzirani (2006), o nível de envolvimento da população com o OP, durante esse período (1998-2004), não foi substantivo na medida em que o respectivo processo participativo era totalmente organizado e comandado pelo governo local. A população não incorporou essa prática de tal forma que o prefeito subsequente a essa gestão extinguiu totalmente o OP, não realizando nem mesmo as obras decididas pela população durante o OP 2004/2005, as quais já estavam incorporadas na LOA (Lei Orçamentária Anual) e os cidadãos rio-clarenses, por sua vez, não se mobilizaram em relação a essa situação.

A autora destaca entre os principais problemas que o OP de Rio Claro

¹⁴⁷ Como “cabeça de chapa”, conforme o jargão políticos da região.

¹⁴⁸ As informações sobre os resultados eleitorais, do município de Rio Claro, estão sistematizadas no ANEXO F.

¹⁴⁹ Para um aprofundamento sobre a metodologia empregada no OP de Rio Claro passo a passo ver Pizzirani (2006), especialmente p.38 a 70.

enfrentou desde sua implementação, primeiramente, a corrupção em administrações anteriores, a qual comprometeu o orçamento municipal que ficou engessado para o pagamento de amortização de dívidas do passado, prejudicando os futuros investimentos municipais e, em segundo lugar, a resistência dos funcionários públicos, especialmente, os técnicos do governo, os quais, em sua maioria, não participaram ativamente desse processo. A autora também coloca que não houve integração entre o OP e o planejamento da cidade, o qual estava apoiado em outras diretrizes por meio do Plano Diretor, do PPA e do próprio Programa de Governo elaborado no período eleitoral. Isso significa que apenas uma pequena parcela dos futuros investimentos da cidade era decidida via OP, isto é, dos 7,47% do orçamento municipal destinados aos futuros investimentos, apenas 1,27% era disponibilizado à decisão popular (cerca de dois milhões de Reais). Além disso, muitas das obras escolhidas não foram realizadas devido à falta de recursos e às manobras políticas, especialmente no período eleitoral.

Em 2008, após um período de hiato, o OP é retomado, sob o comando da então vice-prefeita do PT, Olga Salomão, num formato inovador. Diferentemente do desenho original do OP¹⁵⁰, o processo participativo de Rio Claro passou a ser mais dinâmico por meio de um desenho mais interativo onde a população participa através de grupos, discutindo não somente novos investimentos em infra-estrutura, mas também futuros projetos em diversos setores. Desse modo, nas assembleias regionais, além da usual prestação de contas, a prefeitura faz quatro perguntas a população: 1ª) O que tem de bom onde você mora? 2ª) O que tem que não é bom? 3ª) Como cada um de vocês, como cidadão, pode ajudar a melhorar o que está bom e o que não está bom, e a última, 4ª) Como a Prefeitura pode contribuir com isso?

4.4. Os contrastes

A implantação do OP pelo PT e outros partidos aliados nos três municípios estudados percorreu caminhos diferenciados. Embora o enraizamento de instituições

¹⁵⁰ O processo participativo geralmente consiste numa primeira rodada de assembleias regionais onde a prefeitura faz uma prestação de contas e a população enumera uma série de demandas, as quais são avaliadas por técnicos, e numa segunda rodada de reuniões regionais estabelece as prioridades que serão incluídas no próximo orçamento, ou por meio de votação direta ou por meio de um Conselho que represente a população ou ainda através de índices de carência, etc.

participativas esteja associado com a tradição associativa local, como a literatura sobre sociedade civil aponta, observamos que a trajetória dessas instituições participativas nos casos analisados foi influenciada especialmente pela continuidade do partido ou da coligação que implementou essa proposta. Assim, a continuidade do PT em São Carlos e a interrupção do PV/PT em Rio Claro, por uma gestão contrária aos mecanismos participativos, no caso a administração PFL/DEM (2005-2008) podem nos ajudar a explicar a continuidade ou não do OP. Contudo, esse argumento sozinho não poderia explicar a decisão da administração petista de Matão de não levar a cabo essa proposta na segunda gestão do partido e na atual terceira gestão.

Nesse sentido, argumentamos que a incidência de maior ou menor grau de institucionalização da participação social depende, dentre outros fatores, das mudanças institucionais verificadas nas práticas políticas locais, ou seja, nas relações de poder entre os atores políticos locais tais como a administração municipal e os partidos políticos (distribuídos entre os Poderes Executivo e Legislativo Municipais). O OP, dentro dessa perspectiva, foi introduzido nas três administrações municipais não somente tendo em vista o aprofundamento da democracia, mas com o objetivo de obter apoio da população para a consolidação do partido que o implementou frente aos grupos políticos dominantes.

4.5. Introdução à análise dos casos estudados

A fim de demonstrar as variações nos resultados produzidos e suas implicações para a consolidação dessas instituições participativas, selecionamos três estratégias de pesquisa: pesquisa de campo, coleta de dados primários e secundários, as quais estão descritas detalhadamente no Apêndice Metodológico.

A tipologia utilizada para análise dos dados obtidos merece uma introdução nesta tese. Em primeiro lugar, as práticas políticas locais, ou seja, as relações entre partidos, governo Executivo e Legislativo foram analisadas à luz da literatura institucional que trata dessas interações, especialmente na esfera local, ou seja, a partir dos pressupostos metodológicos da escolha racional combinados com a perspectiva organizacional relativa ao

comportamento dos partidos no governo.

Lijphart (2003) examina padrões e regularidades relativos ao modelo majoritário de concentração de poder, nas mãos de um partido, e a forma consensual de ampla participação no poder, através de coalizões multipartidárias, em 36 democracias modernas. Segundo o autor, uma das variáveis mais características da diferença entre as formas majoritária e consensual de democracia está relacionada com a extensão da participação do Legislativo junto ao governo Executivo. Em primeiro lugar, a formação dos gabinetes pode se distinguir entre uni-partidários de maioria ou de coalizões. Um segundo contraste, entre esses dois modelos, refere-se à base de apoio, de acordo com os pressupostos das teorias das coalizões, entre: gabinetes minimamente vitoriosos, gabinetes sobre dimensionados (ou de ampla maioria) e gabinetes de minoria (ou sub-dimensionados).

O autor faz um balanço crítico das principais teorias das coalizões, as quais se baseiam, quase totalmente, em pressupostos majoritários e, por sua vez, tendem a ignorar as características institucionais que estimulam a formação dos gabinetes de minoria bem como de ampla maioria. Entre as inúmeras teorias que foram propostas para prever as coalizões, que podem se formar nos sistemas parlamentares destacam-se, na visão do autor, as teorias que se baseiam na proporção e no número de partidos políticos envolvidos¹⁵¹ e as teorias que levam em consideração os programas e preferências programáticas dos mesmos¹⁵². Dessas teorias, “as que se baseiam em programas partidários conseguiram prever verdadeiras coalizões de gabinete com mais sucesso do que as teorias que não levaram em conta estes programas” (LIJPHART, 2003, p. 121).

Lijphart (2003) também diferencia os modelos majoritários e consensuais de democracia quanto à relação entre Executivo e Legislativo. De uma forma geral, “o modelo majoritário é de predomínio do Executivo, enquanto o modelo consensual se caracteriza por uma relação mais equilibrada entre Executivo e Legislativo. Na realidade da vida política, uma variedade de formas pode ocorrer, indo do completo equilíbrio até o sério desequilíbrio”

¹⁵¹ Teorias das coalizões minimamente vitoriosas (RIKER, 1932, p. 32-46 apud LIJPHART, 2003, p.117), das coalizões de tamanho mínimo e das coalizões com o menor número de partidos (LEISERSON, 1970, p. 90 apud LIJPHART, 2003, p.119).

¹⁵² Teorias das coalizões de amplitude mínima, das coalizões minimamente vitoriosas e ideologicamente conexas (AXELROD, 1970, p. 165-187 apud LIJPHART, 2003, p. 119-120) e das coalizões programaticamente viáveis (LAVER; SCHOFIELD, 1990; LAVER; SHEPSLE, 1996 apud LIJPHART, 2003, p. 120-121).

(LIPHART, 2003, p. 141).

Desse modo, podemos observar que a teoria democrática contemporânea aponta pelo menos três possibilidades de interações entre Executivo e Legislativo: o predomínio do Executivo, o predomínio do Legislativo, e o equilíbrio entre ambos.

Destas possibilidades, a que mais se verifica atualmente em países de governo representativo é o predomínio do Executivo sobre o Legislativo. Isso significa dizer que as prerrogativas do Poder Executivo no processo decisório governamental têm sido superiores à do Legislativo (LIPHART, 1989). O principal sintoma deste desequilíbrio é a atribuição de funções legislativas ao Poder Executivo; quanto maior for o número dessas funções maior também será o desequilíbrio entre os Poderes (DIAS, 2000, p. 69) ¹⁵³.

Nos processos de governo em nível municipal, destacamos inicialmente dois estudos sobre as interações Executivo-Legislativo na medida em que ambos estabeleceram padrões de interação entre os dois Poderes: Andrade (1998) e Couto (1998).

Andrade (1998) verificou alguns padrões formais e substantivos de interação Executivo-Legislativo ao analisar o processo decisório nas Casas Legislativas do município e do Estado de São Paulo, do ponto de vista das estratégias adotadas pelos atores participantes ¹⁵⁴.

No caso brasileiro, em virtude da fragilidade dos mecanismos institucionais de controle sobre os parlamentares, o autor observa que o objetivo de reeleição predomina em todas as dimensões da vida política. Assim, a estratégia dominante dos parlamentares é individualista quanto à forma, levando a reeleição do candidato e o não fortalecimento do partido (ANDRADE, 1998, p. 18). Em relação à ação concreta, “a estratégia básica é o governismo, isto é, apoiar o governo em troca de transferência de recursos sob controle do Executivo para as suas bases locais ou setoriais” (ANDRADE, 1998, p.18). Aqui mais uma vez a permissividade institucional acaba incentivando esse comportamento, especialmente, por meio da concentração de poderes na execução orçamentária nas mãos do Executivo, o

¹⁵³ Ver Figueiredo e Limongi (1996) para o aprofundamento dessa questão no cenário do presidencialismo brasileiro.

¹⁵⁴ “A referência empírica do trabalho são dezessete estudos de casos realizados nas duas casas entre 1991 e 1993, pelos pesquisadores do CEDEC” (ANDRADE, 1998, p.15).

baixo custo eleitoral da infidelidade partidária e o baixo grau de controle por parte do eleitorado (ANDRADE, 1998, p.18).

No caso de um novo governo que não tem maioria no Legislativo, o Executivo poderá escolher negociar ou negar-se a fazê-lo, estabelecendo um ambiente de conflito e de dificuldade na implementação do seu programa de governo. No caso do governo resolver negociar, muitos parlamentares poderão optar por uma estratégia de oposição ao governo, esperando ganhar votos com o mau desempenho do governo e outros parlamentares, ao contrário, negociarão em troca de benesses do governismo. O governo, por sua vez, pode optar por um tipo de cooperação, quer seja, uma negociação pontual (NP) ou uma coalizão fisiológica de governo (CFG). No primeiro caso, o padrão de relações entre Executivo e Legislativo poderá ser clientelístico ou não, mas de qualquer forma será de cooperação e conflito, sendo determinado caso a caso. A CFG é uma estratégia segundo a qual o Executivo propõe uma coalizão situacionista estável no Legislativo em troca da distribuição de cargos no governo aos partidos coligados, além das vantagens clientelísticas (ANDRADE, 1998, p. 18-19).

“Formalmente, o processo decisório pode ser um processo de cooperação competitiva (CC) ou de competição não-cooperativa (NC)” (ANDRADE, 1998, p.19). Desse modo, numa situação de NP ocorrem processos CC e NC, sendo que a colaboração da oposição é indispensável para viabilizar o governo. Nesse cenário, “o Legislativo adquire centralidade no processo decisório no sentido de que não apenas aprova ou rejeita projetos de lei, mas contribui para a definição do seu conteúdo; em consequência, os parlamentares assumem, diante da opinião pública, sua cota de responsabilidade pelo desempenho do governo. Eis aí um paradoxo: o parlamento se torna mais responsável (*accountable*) quando a oposição é majoritária” (ANDRADE, 1998, p. 21). Por outro lado, numa situação CFG, o legislativo é quase sempre fiel ao Executivo. “Comparado ao que se passa em CFG, o processo decisório em NP é mais cooperativo, mais visível, mais responsivo e mobiliza uma gama maior de recursos de negociação” (ANDRADE, 1998, p. 28).

Couto (1998, p. 42), na mesma vertente, busca estabelecer padrões básicos de interação entre os dois Poderes, procurando apontar suas consequências para a eficácia do sistema na produção de políticas governamentais (ou seja, para a tomada ou não das decisões

do governo). Nesse sentido, o autor elabora “um modelo ideal de interação entre os poderes em contexto presidencialista, procurando dar um quadro das principais possibilidades de relacionamento entre Executivo e Legislativo” (COUTO, 1998, p. 44-45).

Inicialmente, o autor classifica os padrões de interação quanto à estratégia (cooperativa ou conflitiva), quanto à modalidade (estável [coalizões/oposição] ou instável [negociações pontuais]) e quanto à moeda de troca (programática ou alocativa/fisiológica). “Duas outras variáveis serão agregadas ao modelo. Uma é relativa aos cenários majoritário ou consensual, que, associados à variável estratégica, irão determinar a possibilidade ou não de um desfecho cooperativo e as condições de eficácia governamental (decisão/não decisão)” (COUTO, 1998, p. 45).

Além da eficácia decisória do sistema político, o autor evidencia outro aspecto do processo de decisão política, ou seja, a qualidade das decisões em relação aos parâmetros justificáveis da ação política em contexto democrático¹⁵⁵. Nesse sentido, o autor configura os padrões interativos na relação Executivo-Legislativo no que diz respeito a uma normatividade republicana¹⁵⁶, paramétrica ao convívio democrático, a qual se distingue no eixo universal-particular que, por sua vez, abrange desde a Barganha Programática, passando pelas Barganhas Alocativas Setorial, Clientelista, até chegar à Fisiológica (COUTO, 1998, p. 55-56).

Dentro desse quadro de preocupações, o autor sublinha a predominância da tradição fisiológica de governo em virtude do arcabouço institucional vigente, o qual premia a ação insulada do parlamento desvinculada de uma perspectiva programática visando pura e simplesmente a reeleição.

Esses dois estudos (ANDRADE, 1998; COUTO, 1998) influenciaram esta análise até certo ponto. A visão negativa quanto às estratégias de negociação que permeiam as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo apresentadas por essas duas perspectivas complementares foram redimensionadas a partir de alguns elementos observados na análise de Meneguello (1998) sobre as relações entre partidos e governos, sob o presidencialismo

¹⁵⁵ Nesse ponto, o autor abrange um conjunto de valores (normas) democráticas às quais os atores políticos se vêem obrigados a fazer referência sempre que sua ação é questionada publicamente (COUTO, 1998, p. 55).

¹⁵⁶ “Ou seja, que visa preservar a *res publica*” (COUTO, 1998, p. 56).

brasileiro pós-1985. Diferentemente da literatura que concebe os partidos políticos como frágeis, a autora examina os partidos políticos brasileiros sobre patamares mínimos de organização. Além disso, a negociação por cargos não é vista por meio do fisiologismo, mas como parte da lógica governamental e pode significar altos graus de organização no sistema partidário (MENEGUELLO, 1998, p. 36). Nesse sentido, as negociações entre partidos e cargos na busca de governabilidade são vistas como uma ação legítima ligada à sua função de governar e define a arena governamental como fundamental para o desenvolvimento do partido.

Meneguello incorpora elementos da estrutura do Estado (sistema presidencialista de governo, organização federativa do Estado e sistema multipartidário) ao modelo de Budge e Keman para o seu estudo sobre o papel dos partidos nos governos, no contexto do presidencialismo brasileiro pós-1985. Nesse sentido, ela constrói indicadores para a análise da engenharia eleitoral que define as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo Federais, bem como a autonomia da presidência no que diz respeito à formação de governo.

A autora conclui que os partidos exercem papel central na organização e no funcionamento do Executivo em nível federal. Além disso, a dinâmica das coalizões partidárias, composta pelas maiores agremiações no Congresso e com um significativo grau de coerência ideológica, foi a fórmula dominante para a organização e é um aspecto fundamental das relações entre os Poderes Legislativo e Executivo. Outro ponto que reflete o nível de organização partidária é a proporcionalidade entre a representação dos partidos no Congresso e a sua participação no governo, pela qual as organizações governamentais traduzem a organização do sistema partidário (MENEGUELLO, 1998, p.165).

Assim, para os propósitos deste estudo, desenvolvemos um modelo de análise por meio dessas três perspectivas descritas anteriormente (ANDRADE, 1998; COUTO, 1998; MENEGUELLO, 1998), as quais foram adaptadas ao nosso objeto de estudo. Com efeito, utilizamos os padrões de decisão, verificados nas relações dinâmicas existentes entre os Poderes Executivo e Legislativo nos estados e municípios (ANDRADE, 1998; COUTO, 1998), para observar as dinâmicas políticas locais. Acrescentamos a essa perspectiva, alguns elementos da análise do comportamento partidário na arena governamental no nível federal

(MENEGUELLO, 1998) que também podem ser observados nos governos locais.

É importante sublinhar que o comportamento partidário neste estudo se restringe a legenda petista nos momentos subsequentes à introdução do OP. Cabe lembrar que o PT criou o OP na capital do Rio Grande do Sul e esteve à frente dessas iniciativas diretamente no caso de São Carlos e Matão, e indiretamente no caso de Rio Claro, como o partido que nomeou o vice-prefeito nas gestões com OP, liderando a implementação dessa proposta. Essa relação entre o OP e o PT foi mais bem explorada no Capítulo 3, no qual examinamos a questão da institucionalização da participação popular ao longo da história do partido.

Tendo em vista essas considerações preliminares, para examinarmos a organização interna dos governos locais e seus impactos na consolidação de instituições participativas, primeiramente desagregamos as relações de poder entre OP, Executivo e Legislativo e partidos que compõem o governo; através da análise comparativa dos três municípios estudados segundo: a estratégia de governo, ou seja, as relações entre Executivo, Legislativo e partidos que compõem o governo e as relações entre o OP e os partidos dominantes no interior do Executivo e Legislativo. Em seguida, para verificarmos os impactos dessas relações na consolidação de instituições participativas, observamos o legado do OP nos três municípios estudados, ou seja, os rastros deixados por essas reformas participativas.

4.6. Análise dos municípios estudados

4.6.1. Estratégia de Governo: relações entre Executivo, Legislativo e partidos que compõem o governo

A estratégia de governo foi caracterizada quanto à formação, à condução dos governos e à organização do poder Executivo Municipal com base em coalizões, ou seja, a engenharia eleitoral que define as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e a autonomia do Executivo, no que diz respeito à formação de governo (MENEGUELLO, 1998, p. 41), a qual será sintetizada em três tipos de estratégias (MENEGUELLO, 1998;

ANDRADE, 1998; COUTO; 1998): Negociação Pontual; fusão entre governo e partidos, quando o governo (e o partido do governo) conta com Maioria Parlamentar; e Coalizão entre o poder Executivo e os partidos, típica de situações em que o governo resulta de acordos entre partidos.

Em Matão, conforme já foi dito anteriormente, o PT elegeu-se por uma pequena margem de votos nas eleições de 1996. O OP foi implantado no início da gestão em 1997 perdurando até 2000, quando essa legenda perdeu as eleições, voltando após quatro anos e se mantendo no poder até os dias atuais, sem dar continuidade ao OP. As estratégias de negociação do PT de Matão, ao longo dos três mandatos, foram bem diferenciadas. A primeira gestão¹⁵⁷ foi marcada por relações difíceis com a Câmara, o PT tinha apenas apoio de cinco vereadores, de um total de 19 representantes eleitos, e eventualmente fazia composição com os demais. Dessa forma, a estratégia de negociação utilizada foi a Negociação Pontual, o que conferiu centralidade ao Legislativo e respectivamente maior visibilidade. Já no segundo mandato (2005-2008), após um período de hiato, o PT coligado com o PL, PRTB, PMN, PSB, PV, PRTB elegeu sete vereadores (quatro do PT, dois do PSB e um do PRP) de uma coligação e a oposição elegeu três representantes respectivamente, compondo uma Maioria, ou seja, uma fusão entre o Poder Executivo e os partidos da coligação. De 2009 até os dias atuais, o grupo liderado pelo PT (PT, PTB, PTN, PSDC, PRTB, PMN, PSB, PV, PRP e PC do B) elegeu seis vereadores e a oposição quatro representantes, mas um vereador da situação migrou para a oposição. Então atualmente o ambiente está marcado pelo empate, cinco representantes da situação e cinco membros da oposição, ou seja, sempre há disputa e/ou negociação¹⁵⁸.

A composição do Secretariado no primeiro governo não foi tarefa fácil de ser executada, segundo membros do próprio governo, na medida em que o PT estava compondo uma equipe de governo nova, após quase 30 anos de predomínio de um único grupo político na cidade. A falta de experiência, a dificuldade de encontrar quadros para preencher os cargos

¹⁵⁷ Os dados referentes às eleições de 1996 disponíveis na Série Histórica (SEADE, TRE) são limitados, pois não contém informações sobre as coligações. Assim, essas informações foram complementadas por entrevistas e/ou outras fontes de informações secundárias.

¹⁵⁸ Cabe destacar que a Resolução nº 21.702/04 do TSE, fixou o número de vereadores de maneira proporcional à população dos municípios, resultando na extinção de cerca de 8.481 cargos de representantes em aproximadamente 43% dos municípios brasileiros.

devido às especificidades técnicas, entre outros fatores marcaram esse período. O governo ainda tinha um compromisso de campanha em diminuir o número de cargos comissionados, o qual foi sendo cumprido ao longo da gestão. Segundo o Secretário de Saúde e Bem Estar Social, Ademir de Souza, atualmente a composição do Secretariado continua próxima do que era na primeira gestão, isto é, a maioria dos Secretários é do PT, mas tem um do PMN e outro que não tem partido (técnico). Contudo, todos os partidos da coligação estão representados no governo. “Governar é governar com os partidos, com as forças políticas e automaticamente é cargo, participação no governo, não tem jeito” (SOUZA, Ademir. Entrevista. 2009).

Em São Carlos, quando comparamos os três mandatos petistas consecutivos do ponto de vista das alianças políticas, observamos que a primeira gestão, em 2000, era fundamentalmente fruto de uma aliança programática (PT/PC do B). Já a segunda e a terceira gestões subseqüentes acabaram atraindo mais partidos com suas respectivas exigências de participação no governo. Em relação às estratégias de negociação com o Legislativo, observamos que o PT foi aprendendo a negociar ao longo do primeiro mandato, o qual foi marcado por conflitos, mas resultou numa aliança com o PMDB e o PDT, entre outros partidos. A segunda administração petista, diferentemente da primeira, pode ser vista como uma coalizão entre o PT e outros partidos na tentativa de criar condições de governabilidade através da distribuição de cargos. O PT permanece hegemônico dominando a maioria dos cargos e as principais Secretarias, mas a participação dos outros partidos é notável. Na terceira gestão, a participação de outras forças políticas aumenta ainda mais, inclusive diversas lideranças da oposição são incorporadas ao governo. O PT e a coligação formada, durante o período eleitoral, venceram uma disputa acirrada contra as antigas forças políticas e conseguiram criar uma Maioria por meio de muita negociação, inclusive os cargos demoraram meses para serem preenchidos, evidenciando os muitos impasses envolvidos nesses arranjos. O OP sobrevive às três administrações do partido, com apoio de todos os partidos que se aliaram ao governo.

Nesse município, se compararmos a formação dos três últimos governos enquanto Secretarias, Coordenadorias, Diretorias, o PT também sempre foi hegemônico, o que fez com que, de certa forma, prevalecesse o “modo petista de governar”. Na primeira gestão, o PT ficou com 100% das Secretarias, porque o PC do B, naquele momento, que era o

único partido coligado, ainda não tinha quadros preparados para assumir Secretarias, mas acabou sendo representado nas demais instâncias administrativas. De 2004 em diante, outros partidos passaram a administrar Secretarias, já dentro das coalizões desenhadas e das respectivas exigências na participação do governo. Dentro da composição de forças, a questão das Secretarias foi dividida em consonância com a distribuição dos Ministérios, no âmbito do governo Federal petista, e também de acordo a capacidade técnica que o cargo exige, segundo o Secretário do Planejamento e Gestão, Rosoé Francisco Donato:

[...] como a nossa aliança é muito próxima da aliança que dá sustentação ao presidente Lula de colocar as pastas em determinados partidos de tal forma que esteja alinhado com o governo federal. Por exemplo, o PDT tem o Ministério do Trabalho e aqui tem a Secretaria de Trabalho, o PT do B tem o Ministério dos Esportes e aqui tem a Secretaria da Infância e Juventude que tem um elo muito forte com a questão do esporte e por aí vai essa distribuição de Secretarias (Entrevista. 2009).

Além disso, ao longo das três administrações houve avanços, segundo o próprio governo, como por exemplo, na gestão atual não existe mais partidos que tenham Secretarias de “porteiras fechadas”, anteriormente os partidos ficavam com a Secretaria por inteiro, desde o Secretário até todos os cargos de confiança eram ocupados com quadros de um mesmo partido, atualmente existe uma mistura de partidos dentro de cada Secretaria, o que na opinião do governo “acaba sendo muito positivo porque você tem um maior entrosamento com os partidos políticos” (DONATO, Rosoé F. Entrevista. 2009).

O termo “porteiras-fechadas” é um jargão utilizado no vocabulário político no interior do estado de São Paulo no momento de negociação entre alianças resultantes da competição política e define, por exemplo, que um partido x, o qual geralmente é diferente do partido do prefeito, detém o comando dos cargos comissionados de uma determinada Secretaria ou autarquia com ampla autonomia. Assim, o oposto “sem porteiras fechadas” é quando o mesmo processo ocorre com os mesmos resultados, mas a nomeação desses cargos passa necessariamente por uma aprovação do partido do prefeito, ou seja, há uma autonomia relativa que também é contingente e depende de negociações constantes durante todo o decorrer do mandato.

Em Rio claro, as duas primeiras gestões que implementaram o OP foram

encabeçadas pelo PV e pelo PT, os quais representavam o prefeito e o vice-prefeito, respectivamente. Esses dois governos não obtiveram maioria no Legislativo, nem conseguiram construir sólidas coalizões dadas às divergências que foram se seguindo, inclusive com o próprio PT. O OP foi implementado nesse período desde o segundo ano da primeira gestão, mas é muito claro que a proposta não era prioridade nesse período. Após essas duas gestões, esse grupo perdeu as eleições e pelo próprio desgaste do governo se desfez. Em 2008, um novo pacto político é assinado literalmente entre o PMDB, o PT e o PC do B, depois entrou o PSDC. Essa aliança foi embasada em torno de um programa político, representando por quatro princípios bem definidos: transparência, democracia participativa, desenvolvimento sustentável e a excelência nos serviços públicos. Em relação à democracia participativa, a promessa era retomar o OP e os outros Conselhos abandonados. Após a vitória eleitoral, esse grupo incorporou o PP e o PTB em uma coalizão para obter maioria no Legislativo, o que demandou a indicação de um Secretário do PTB.

Por outro lado, agora nós construímos uma maioria com o PTB, com o PP, inclusive votando na presidente da Câmara que é do DEM (...). Ela tem fechado uma série de coisas conosco, ela tem tido uma postura muito favorável para a população, não perdemos nenhuma votação na Câmara este ano inteiro (SALOMÃO, Olga. Entrevista. 2009).

Nesse município, o PT esteve no comando de seis Secretarias nas duas primeiras gestões, mas infelizmente não foi possível mapear exatamente como foi feita essa distribuição na época. Atualmente, na gestão PMDB/PT, o PT está no comando de oito Secretarias¹⁵⁹, segundo a atual vice-prefeita, Olga Salomão, a composição das Secretarias na atual gestão já estava planejada desde o acordo político pré-eleitoral: “O acordo político nosso era assim, nós vamos dividir a administração em três áreas: gestão, social e infra-estrutura. Quais são as Secretarias de gestão? Governo, justiça, administração e finanças. O PT quer 50% da gestão, o PT quer 50% do social e o PT quer 50% da infra-estrutura” (Entrevista. 2009). Observamos uma diferença entre os dois períodos (PV/PT e PMDB/PT) relativos à

¹⁵⁹ Na infra-estrutura: o DAE (Departamento de Água e Esgoto), a Secretaria de Habitação e a Secretaria de Planejamento; na área social: a Secretaria de Educação, a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Ação Social; e na gestão: Secretaria de Governo (OP) e Departamento Jurídico.

autonomia do prefeito de indicar seus assessores, enquanto nas primeiras gestões, o prefeito teve ampla autonomia, como explicitado na fala da atual vice-prefeita: “Cláudio não acatou a indicação do partido, ele pegou as pessoas do partido que ele gosta e convidou” (Entrevista. 2009). Já nesta administração, conforme já mencionamos, houve um acordo político e, portanto, uma divisão entre as respectivas pastas, 50% para o PT e 50% para o PMDB. É importante ressaltar que nos demais cargos também houve uma distribuição de 50 para 50%, ou seja, “sem porteiros fechadas”, o que na visão da administração é mais democrático.

Na tabela a seguir, é possível visualizar sinteticamente as mudanças observadas na trajetória dos municípios quanto às estratégias de negociação política, as quais parecem indicar uma relação entre a formação de governos de coalizão e a continuidade dessas propostas.

Tabela 2. Síntese da estratégia de negociação política utilizada nos municípios de Matão, São Carlos e Rio Claro, segundo os resultados produzidos pelo OP (de 1997 aos dias atuais)

Municípios	Gestões municipais segundo estratégia política e implantação de OP				Trajetória do OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
Matão	(OP) Negociação pontual		Majoria	“quase” Majoria (empate)	Descontínua
São Carlos		(OP) Negociação pontual	(OP) Coalizão	(OP) Coalizão	Contínua
Rio Claro	(OP) Negociação pontual	(OP) Negociação pontual		(OP) Coalizão	Fragmentada

Fonte: Fundação SEADE/ TRE e entrevistas.

4.6.2. Relações entre o OP e os partidos dominantes no interior do Executivo e Legislativo

Segundo Dias (2000, p.68), “pensar a relação Executivo-Legislativo, a partir da criação do OP, implica em avaliar a distribuição de recursos políticos entre os Poderes mencionados”. A autora, como já vimos, comparou o comportamento do Legislativo a partir do grau de intervenção desse sobre os projetos de Lei originados no Executivo, especialmente, em relação às decisões orçamentárias¹⁶⁰, nos três primeiros mandatos do PT, no município de Porto Alegre, a partir da criação do OP, identificando três efeitos desse dispositivo participativo sobre a Câmara Municipal: o constrangimento, a renúncia e a reação.

O constrangimento dos vereadores foi causado pela participação popular no processo orçamentário municipal, gerando um conflito de competências simbólico entre Câmara e OP. A renúncia dos vereadores apresentou-se como uma consequência deste constrangimento; em virtude da intervenção direta da população na distribuição dos recursos para investimentos, o Legislativo passou a esquivar-se de sua principal prerrogativa nas decisões orçamentárias: apresentar emendas para a definição de obras a serem realizadas na cidade. Já a reação dos vereadores ocorreu em virtude do reconhecimento do declínio de seu poder decisório na arena orçamentária. A reação, portanto, consiste em estratégias da oposição legislativa no sentido da recuperação de sua capacidade decisória, ou seja, de resgatar a oportunidade de representar os interesses do seu eleitorado através da incorporação de suas demandas à planilha orçamentária (DIAS, 2000, p. 73).

Os casos estudados se distinguem do que aconteceu na capital gaúcha, onde o OP constituía uma novidade, o que de certa forma explica o constrangimento dos vereadores num primeiro momento, seguido da renúncia e da respectiva reação. Nos municípios analisados – Matão, São Carlos e Rio Claro, os vereadores já orquestraram desde o início uma reação a essa proposta.

O caso de São Carlos constitui um exemplo emblemático. Em 2001, quando o então prefeito petista Newton Lima Neto introduziu o OP na cidade, despertando certo

¹⁶⁰ A autora utilizou como estratégia de pesquisa tanto a coleta de informações nos processos orçamentários (1989-1998) quanto à realização de entrevistas com vereadores que se destacaram na discussão desses processos.

interesse da população que até movida pela curiosidade de ver pela primeira vez um prefeito se reunir com a população num bairro para discutir os problemas da região e decidir as possíveis soluções, inundou as assembleias do OP, transformando o primeiro ciclo dessa experiência num sucesso. Quando a peça orçamentária foi para o Legislativo para a votação, os vereadores votaram a favor de todas as demandas do OP. No entanto, os representantes do Legislativo reagiram a essa inovação participativa ao alterarem totalmente a Lei Orçamentária, retirando recursos de custeio como iluminação, telefonia, coleta de lixo e colocando no lugar das novas demandas de investimento aprovadas pelo OP, inviabilizando sua execução. A partir dessa reação do Legislativo, o Executivo precisou da intervenção do Poder Judiciário para restabelecer o orçamento original, o que de certa forma criou vários empecilhos para a execução orçamentária porque até que a Justiça emitisse um parecer, o orçamento ficou bloqueado. Isso foi uma resposta dos vereadores de vários partidos ao OP, inclusive tinha vereadores do próprio PT nessa reação. Segundo o atual Secretário de Planejamento, que na época era Secretário de Governo e Coordenador do OP:

A disputa entre o OP e o Legislativo, fez com que o Executivo tivesse que se debruçar e criar uma nova regra de distribuição de recursos, colocando o Legislativo como um todo, como um novo ator na constituição do orçamento, então não como era antes que os vereadores da base tinham acesso a colocar emendas não concretamente, mas através do Poder Executivo (DONATO, Rosoé F. Entrevista. 2009).

Nesse sentido, em 2002, em resposta aos conflitos entre OP, Executivo e Legislativo, foi criada a “emenda por vereador” no município, na qual cada vereador passou a ter uma quantidade de recursos para fazer sua emenda individual, independente de ser da situação, da oposição, ou seja, sendo constituída relação Executivo e Legislativo, e não uma relação entre partidos políticos no Executivo ou partidos políticos no Legislativo. Essa forma de cooperação entre Executivo e Legislativo quanto ao OP continua até os dias atuais e está se disseminando entre os municípios paulistas. Contudo, segundo a administração, existe uma situação submersa de conflito que dificilmente se concretiza, mas de vez em quando acaba sendo verbalizada pelos vereadores quando eles tentam fazer uma discussão no sentido de aumentar suas emendas e assim por diante.

Então são idéias que vão surgindo, vão sendo postas em prática no município, os outros municípios procuram saber, até porque a relação Executivo, Legislativo e Orçamento Participativo, ela é muito complicada, são relações de poder que muitas vezes são disputas de espaços, aí vai tentando inovar (DONATO, Rosoé F. Entrevista. 2009).

Em Rio Claro, nas duas primeiras gestões analisadas, a relação entre Executivo, Legislativo e OP foi conflituosa, inclusive segundo as lideranças políticas locais essa oposição do Legislativo foi apontada como uma das ameaças à continuidade desse grupo político. Além disso, como já evidenciamos, o OP não foi a única política pública adotada para decisão dos investimentos municipais, assim outros programas competiam com o OP, o que sugere que a introdução dessa instituição participativa não alterou as práticas políticas tradicionalmente adotadas em relação à alocação dos investimentos municipais. Entretanto, na atual gestão PMDB/PT, onde o PT está à frente da implementação do OP sob uma nova metodologia, o cenário é outro. Segundo a atual vice-prefeita, que também é Secretária de Governo e Coordenadora do OP, Olga Salomão:

[...] nós quando ganhamos a eleição, nós fomos a São Carlos e conversamos com o Rosoé, e aí o que nós vimos que lá uma forma de se relacionar com a Câmara era deixar um percentual, uma quantia para cada vereador, nós seguimos o exemplo de São Carlos, nós deixamos na LDO e incluímos no orçamento. Então cada vereador pode indicar 100 mil Reais (Entrevista. 2009)

Dessa forma, verificamos que a estratégia promissora são-carlense de minimizar conflitos entre OP e Legislativo foi adotada em Rio Claro também. Além disso, a “emenda por vereador” no caso de Rio Claro se transformou em “emenda coletiva”, ou “emenda de bancada”, conforme podemos averiguar nas palavras da vice-prefeita Olga Salomão (Entrevista. 2009):

(...) e na construção das emendas houve um fato, que tem algumas questões que envolvem mais dinheiro, por exemplo, uma ponte para ser feita num bairro. Então cada vereador deu um pouquinho do seu dinheiro para a gente fazer essa ponte, então isso foi uma coisa muito legal. Na medida em que você começa construir com os vereadores, que eles têm essa visão de que juntos eles podem contribuir, essas emendas de bancada, que a gente chama de bancada de apoio ao governo. Então foi uma coisa muito interessante, o que é um ganho, um salto de qualidade.

No caso de Matão, a relação entre OP e Legislativo, entre 1997 e 2000, foi

conflituosa do começo ao fim, contribuindo para a extinção do processo participativo nos governos seguintes.

Na tabela a seguir, é possível visualizar sinteticamente as mudanças observadas na trajetória dos municípios quanto aos resultados produzidos pelo OP, os quais parecem indicar uma relação entre Cooperação (relações entre OP, Executivo e Legislativo) e a continuidade dessas propostas.

Tabela 3. Síntese das relações entre OP, Executivo e Legislativo nos municípios de Matão, São Carlos e Rio Claro, segundo os resultados produzidos pelo OP (de 1997 aos dias atuais)

Municípios	Gestões municipais segundo as estratégias políticas e a implantação de OP				Trajetória do OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
Matão	Conflito				Descontínua
São Carlos		Cooperação* (Emenda por vereador)	Cooperação (Emenda por vereador)	Cooperação (Emenda por vereador)	Contínua
Rio Claro	Não-cooperação	Não-cooperação		Cooperação (Emenda por vereador - individual e coletiva)	Fragmentada

Fonte: Fundação SEADE/ TRE e entrevistas. (*) a partir de 2002.

4.6.3. O legado do OP nos três municípios estudados

O caso de Matão é marcado pela descontinuidade da proposta de OP a partir da segunda administração petista. O OP iniciou em 1997, com uma metodologia inspirada no OP de Araraquara¹⁶¹. A cidade foi dividida em 13 regiões, onde a população se reunia em duas assembleias, uma informativa e a outra deliberativa, na qual eram escolhidas três prioridades

¹⁶¹ Sobre a experiência de Araraquara ver Marino (2005), Silva (2005) e Moraes (2007), entre outros.

para cada região, totalizando 39 prioridades para cada ciclo anual do OP. Além disso, cada região elegia os seus representantes para participarem do Conselho do OP, o qual ficava encarregado de fiscalizar o processo e decidir as possíveis alterações. Segundo a própria administração, não houve condições de realizar todas as demandas, especialmente, devido às condições financeiras do município aliada à outros fatores tais como a forte oposição do Legislativo, a falta de experiência administrativa, etc. Nesse sentido, o compromisso da administração na segunda gestão foi realizar as demandas que não foram efetivadas na primeira gestão, mesmo porque o governo do PMDB, que substituiu a primeira administração, não contemplou as prioridades votadas pela população. O princípio democrático da participação popular, nessa perspectiva, foi mantido por meio da criação de diversos Conselhos para além dos obrigatórios para repasse de recursos. De acordo com o atual Secretário de Saúde e Bem Estar Social, Ademir de Souza:

Então você vê, de 2005 a 2008 era muito isso, o que a gente assumiu na campanha de concluir o que já tinha priorizado, porque houve um rompimento nesse processo. Então a gente cumpriu todos esses compromissos, mas mantivemos o princípio de poder fazer a participação popular em outros fóruns (...). Se a gente tinha a demanda na mão, tinha o estudo da cidade, ir lá para falar com as pessoas, não tinha sentido de nada (Entrevista. 2009).

Nesse sentido, mesmo com a extinção do programa nesse município, observamos que outras instituições participativas afloraram no município, como por exemplo, o Conselho da Cidade, o qual tem representantes de todas as organizações da sociedade civil municipais.

Em São Carlos, o OP continuou desde a primeira gestão petista até os dias atuais, completando esse ano seu décimo aniversário¹⁶². Esse mecanismo participativo, segundo a administração, contribuiu para a questão da inversão de prioridades na medida em que a distribuição dos recursos por região acabou contemplando os bairros periféricos. Além dessa proposta, a gestão petista evidencia a transparência e a democratização do acesso ao

¹⁶² De 2001 a 2008, o OP realizou 148 reuniões, das quais 12.737 pessoas participaram; foram realizadas mais de 500 obras e investidos R\$82.188.000,00. O município sediou o IV Congresso Paulista de Participação Popular (março/2006), além de Encontros Regionais do Fórum Paulista de Participação Popular e da Rede Brasileira de OP.

governo por meio de outros projetos tais como a Ouvidoria, o Portal da Transparência via internet, o qual disponibiliza uma série de informações sobre as contas da prefeitura, as licitações, os cargos comissionados, etc. Observamos também, ao longo do período, um elevado crescimento do número de associações no município e de Conselhos Municipais de políticas públicas setoriais¹⁶³. Em relação à institucionalização desse mecanismo participativo, existe uma Lei municipal (Lei nº. 11.418/97) que autoriza o Poder Executivo a criar mecanismos de participação popular, o que engloba o OP. Além disso, o OP está na estrutura legal a partir de 2004 com a reforma administrativa na medida em que esse mecanismo participativo entra no organograma do governo, através da criação da Coordenação do OP. Em relação ao cumprimento das demandas eleitas pela população bem como da porcentagem de recursos destinados ao programa, a visão da administração nesse ponto é singular na medida em que o OP decide obras, as quais geram custeio, como por exemplo, um posto de saúde vai demandar a contratação de funcionários, etc. Dessa forma, a execução das obras demandadas pelo OP é um processo que muitas vezes extrapola o ciclo participativo anual, mesmo que esses investimentos sejam prioritários e que haja recursos para executá-los, a própria burocracia da administração pública, muitas vezes, dificulta que esses investimentos sejam realizados no prazo estipulado¹⁶⁴.

Mesmo assim, com todos esses avanços em relação à ampliação da participação popular e da transparência das ações governamentais, o atual Secretário de Planejamento e Gestão, o qual foi Coordenador do OP por oito anos, Rosoé F. Donato, opina:

É uma questão cultural e não creio que se teria uma grande mobilização caso ele [o OP] fosse extinto. Então é algo assim: ele é muito bom, é legal que exista, participamos enquanto população. A população participa, ele vem crescendo em termos de participação popular. Se nós olharmos a participação popular, ela começa muito forte em 2001, vai tendo uma queda e a partir de 2005/2006, começa a voltar a uma ascendência, que se mantém até hoje, de participação. Isso é claro, vai formando novas pessoas, porque os Conselheiros e Delegados vão mudando, vão se alternando, porém eu não sinto que é algo que está arraigado como cultura popular. Lógico que você tem aqueles estratos da população que acham super importantes,

¹⁶³ Em 2001, o município contava com 10 Conselhos Municipais (incluindo os quatro obrigatórios para repasse de recursos federais) e em 2008, esse fórum aumentou para 28 (incluindo os cinco obrigatórios para repasse de recursos federais). Da mesma forma, em 2001, a cidade tinha 18 associações de bairro formalizadas e em 2008, esse quantitativo aumentou para 39.

¹⁶⁴ De 2001 a 2007, o OP tinha R\$8.188.500,00 em pendência.

que ficariam até mobilizados caso deixasse de existir, mas isso é como São Paulo. São Paulo, quando deixou de existir, você teve um povo lá que ficou na resistência. Porém, isso não ganha mídia, não ganha embate, força e acaba no final do tempo, sendo deixado de lado, infelizmente (Entrevista. 2009).

O OP de Rio Claro foi implementado no governo Cláudio de Mauro do PV, de 1997 a 2004. Essa experiência foi marcada por inúmeros problemas, como por exemplo, a não viabilização das obras escolhidas pela população, nas palavras da vice-prefeita Olga Salomão: “Isso é uma coisa que faz perder a credibilidade, movimentava aquele monte de gente, não dá continuidade. Gera uma frustração e ainda você tinha a comunidade muito contra, então foi muito difícil o segundo mandato” (Entrevista. 2009). O governo que substituiu o PV, não deu continuidade à proposta de ampliar a participação, somente reuniu os Conselhos que são obrigatórios por Lei. Segundo a administração, o Conselho de Saúde não se reuniu “só para cumprir tabela” (SALOMÃO, Olga. Entrevista. 2009), fez o seu papel, rejeitou as contas:

(...) Este é um ganho que vem do governo Cláudio e ficou. O Conselho de Saúde teve um papel fundamental, mas quem era do Conselho de saúde, tudo o pessoal do PT, bem consistente no Conselho, com formação, com tudo, é outra forma (SALOMÃO, Olga. Entrevista. 2009).

O OP foi objeto de campanha eleitoral na cidade de Rio Claro em 2008, estava entre os quatro princípios à questão da participação popular, inclusive foi questionado nos debates sobre a implantação do OP e essa coalizão de governo assumiu o compromisso. Entretanto, na atual gestão, o OP tem uma metodologia inovadora, a qual se distingue do que é usualmente realizado na medida em que as assembleias são mais interativas, isto é, as pessoas respondem perguntas em grupos, o OP é mais informal quanto às regras pré-estabelecidas, as quais estão sendo criadas conforme o decorrer do processo e as decisões serão implementadas conforme a disponibilidade orçamentária, sendo que as demandas da população não se restringem às obras, as prioridades da população englobam programas, decisões administrativas, etc. Cabe evidenciar que as regras do OP de Rio Claro novamente estão sendo formuladas pela administração pública, com pouca ou quase nenhuma intervenção da população, conforme observado na resposta da coordenadora do processo, a vice-prefeita Olga Salomão, quando perguntado a respeito da existência de Conselhos: “Não

tinha Conselho, não existia, nós elegemos com 119 pessoas, representantes dos bairros e agora com esse grupo, vamos fazer um Conselho, não sei se Conselho, se um fórum, nós estamos pensando o que fazer” (Entrevista. 2009). As outras instituições participativas (Conselhos, Conselhos Gestores, Conferências Municipais) estão sendo retomadas na atual gestão.

Na tabela a seguir, é possível visualizar sinteticamente os rastros deixados a partir da implementação do OP nos municípios de Matão e São Carlos. No caso de Rio Claro, observamos que as políticas participativas estão sendo retomadas juntamente com o OP na atual gestão.

Tabela 4. O Legado do OP em Matão, São Carlos e Rio Claro, segundo os resultados produzidos pelo OP (de 1997 aos dias atuais)

Municípios	Legado do OP	Trajatória do OP
Matão	Criação de diversos Conselhos de políticas públicas setoriais e Conselhos Gestores (equipamentos públicos: unidades de saúde, escolas, creches, etc.), especialmente, o Conselho da Cidade que abriga todas as organizações da sociedade civil do município.	Descontínua
São Carlos	Lei Municipal, Criação da Ouvidoria, Portal da Transparência, crescimento do número de associações comunitárias, criação de diversos Conselhos, criação da Coordenação do OP no organograma da Prefeitura (reforma administrativa 2004).	Contínua
Rio Claro	— —	Fragmentada

Fonte: Fundação SEADE/TRE e entrevistas.

4.7. As mudanças observadas nas práticas políticas locais

Vimos ao longo da tese que o OP foi implantado no governo petista da capital gaúcha, no final da década de 1990, como um amadurecimento dos ideais democráticos e socialistas (sempre presentes, mas conflituosos) dessa agremiação política. Essa experiência alcançou popularidade pelos seus resultados positivos em ampliar a participação popular, inverter prioridades no redimensionamento das políticas públicas municipais, aumentar a transparência e inicialmente apresentou-se como uma forma do Executivo sobrepor-se ao

Legislativo. Além de todas essas características benéficas, o OP ajudou a reeleger o partido e a coalizão de poder que o implementou durante quatro mandatos consecutivos. Entretanto, a expansão desse mecanismo participativo e dos ideários petistas, manifestados no “modo petista de governar”, não se repercutiu de forma homogênea.

Analisamos nesta tese, três experiências participativas implementadas em contextos similares que apresentaram resultados diferenciados ao longo da sua trajetória. O desenho institucional dessas experiências, ou seja, as relações de poder entre partidos, Executivo e Legislativo Municipais parecem ter influenciado na continuidade das mesmas.

No caso de São Carlos, no qual o PT e o OP festejam o seu décimo aniversário, houve um acordo entre o Executivo e o Legislativo para neutralizar os obstáculos contra essa proposta. Esse pacto entre Executivo e Legislativo acabou resultando em um novo padrão de negociação conhecido como “emenda parlamentar”, a qual cada vereador independente de ser da base governista ou da oposição tem uma mesma quantidade de recursos destinada a investimentos, reservada pelo Executivo para direcioná-los. Essa negociação é caracterizada como um novo padrão de interação visto que é uma relação entre Executivo e Legislativo, e não entre Executivo e partidos, e já está sendo incorporada em outras administrações municipais, inclusive sendo modificada. Além disso, o PT são-carlense conquistou outros aliados políticos nas eleições subsequentes, inclusive negociando cargos e Secretarias. Aqui também foi verificada uma mudança que aparentemente não está influenciando esse processo. As Secretarias foram, a partir da segunda gestão petista, caracterizadas pela intensificação da política de alianças, distribuídas entre os partidos de acordo com as pastas ministeriais (em analogia com o governo federal) e “com portei ras fechadas”. Já na terceira gestão essa distribuição se deu “sem portei ras fechadas”, ou seja, num processo demorado de decisão cargo a cargo, o que na visão da própria administração é mais democrático. No entanto, nós somente poderemos inferir alguma coisa a respeito disso nos futuros ciclos eleitorais, considerados pontos críticos nesse estudo.

O caso de Rio Claro, embora apresente uma trajetória completamente diferente da experiência são-carlense em curso, compartilha algumas similaridades com a mesma. O OP em Rio Claro foi implementado pelo PV/PT, em 1997, segundo ano do primeiro mandato dessa coalizão. Mas, embora essa iniciativa perdurasse até o final do segundo mandato, não

foi uma prioridade governamental. Depois de quatro anos de hiato, o OP voltou ao município, comandado agora pelo PMDB/PT, com uma metodologia mais interativa. A administração rioclareense, tal como em São Carlos, fez um acordo com o Legislativo através da emenda parlamentar, a qual já foi transformada em uma versão coletiva, em que os Vereadores se juntam em blocos para direcionar uma verba maior em determinado investimento para a população. Além disso, a nova administração tratou de fazer alianças com o Legislativo para garantir a governabilidade e também abriu mão das “porteiras fechadas”, socializando os partidos dentro da mesma Secretaria.

No caso de Matão, o OP não continuou, mas o PT conquistou a terceira vitória não-consecutiva no município. As razões da descontinuidade apresentadas pela administração foram muitas. Em primeiro lugar, a falta de recursos aliada à falta de experiência, no primeiro mandato, e à situação política desfavorável, em relação ao Legislativo, contribuíram para a descontinuidade da gestão e do OP. Depois de um período de hiato, o PT voltou ao município, mas não deu continuidade ao OP e sim às obras já aprovadas no primeiro mandato, o que legitimou o governo frente à população, vencendo as eleições com um alto índice de aprovação e elegendo ainda 50% da Câmara Municipal. A participação, segundo o próprio governo, foi mantida em diversos Conselhos Municipais, especialmente pelo Conselho da Cidade que agrega várias organizações da sociedade civil. Isso significa que o OP foi substituído por fóruns mais regulados, com participação indireta e com apenas poder consultivo.

Assim, o enraizamento da participação popular depende não somente da mobilização da sociedade civil, conforme a literatura participacionista assinala, mas também se relaciona às variações nas relações entre o OP e os Poderes Executivo e Legislativo Municipais, ou seja, as mudanças institucionais observadas nos três casos estudados. Assim, a implantação do OP no desenho de políticas locais contribuiu para a mudança das práticas políticas locais. Em primeiro lugar, o OP proporcionou um contato direto entre o governo Executivo e a população, o qual além de contribuir para o aumento da cultura política, contribuiu também para o aprendizado das políticas por parte dos novos atores políticos locais, os quais podem criar políticas responsivas às necessidades reais da população, além de se legitimarem frente aos grupos políticos dominantes por meio do envolvimento da

população no processo decisório, num primeiro momento, e gradualmente formando novas parcerias através de novas alianças políticas. O OP ainda possibilitou o aparecimento de novas práticas institucionalizadas de políticas observadas através das novas relações entre o PT e os Poderes Executivo e Legislativo, conforme verificamos por meio dos novos desenhos de políticas locais, observados especialmente nos casos de São Carlos e Rio Claro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme procuramos demonstrar nesta tese, o OP foi uma forma de aprendizado para o PT de política (*politics*) e das políticas (*policies*) do local para o nacional.

O presente estudo teve como objetivo compreender a trajetória descendente do OP no interior do PT, no cenário político nacional, assim como os diferentes resultados produzidos por esses mecanismos participativos, no âmbito dos governos locais. Sendo assim, analisamos ao longo desta tese a importância do OP para o PT e para os governos locais petistas. Para isso, examinamos como as mudanças no discurso participacionista do PT se configuraram ao longo da história dessa legenda. Feita essa análise, examinamos três experiências de OP desenvolvidas por governos petistas, selecionadas pelos diferentes resultados produzidos por essas reformas participativas, no interior do estado de São Paulo.

O OP foi implementado, originalmente pelo governo petista de Porto Alegre, no final dos anos 1980, com o objetivo preliminar de viabilizar a participação popular nos processos decisórios acerca dos investimentos municipais, mas aos poucos foi se revelando como uma estratégia do partido para se consolidar como uma opção de governo nacional. Essa experiência alcançou popularidade nos governos locais devido aos seus resultados positivos em ampliar os canais de participação, inverter prioridades no redimensionamento das políticas públicas e aumentar a transparência nos processos governamentais. Além de todas essas características benéficas, o OP ajudou a reeleger o partido e a coalizão de poder que o implementou durante quatro mandatos consecutivos, tornando-se uma marca registrada do partido. Entretanto, a expansão desse mecanismo participativo e dos ideários petistas, manifestados no “modo petista de governar”, não se difundiu de forma homogênea em administrações lideradas por grupos políticos ligados ao PT, as quais foram influenciadas pelos seus respectivos contextos institucionais.

Na arena partidária observamos que o programa político embrionário petista já apontava a criação de novos canais de participação visando incluir as classes marginalizadas à vida política e a implementação de políticas redistributivas através da idéia de “socialismo democrático”. Contudo, nas administrações pioneiras do partido, a questão da participação popular acabou ficando para segundo plano devido aos conflitos com as próprias bases

partidárias, com os demais atores políticos (especialmente o Legislativo) e devido à falta de experiência administrativa e à ausência de um consenso do que seria exatamente o “modo petista de governar”. Os governos subseqüentes dos municípios de São Paulo e Porto Alegre, entre 1989 e 1992, foram valiosas experiências para o partido, que resultaram num amadurecimento do que ficou conhecido mais tarde como o “modo petista de governar”. O Governo Erundina desenvolveu políticas participativas através de Conselhos, mas ficou mais conhecido pela mudança de postura e pelas estratégias de negociação adotadas. Na capital gaúcha, as políticas participativas ganharam um novo formato com o OP, o qual acumulou resultados positivos seja no que se refere à redistribuição de recursos, à ampliação dos canais participativos, às negociações com o Legislativo e à conseqüente legitimidade política conquistada através das reeleições.

O legado de ambas experiências administrativas revelou que administrações petistas reconheceram que devem encontrar caminhos para negociar com suas bases e com o Legislativo, enquanto desempenham uma governabilidade efetiva. Nesse sentido, o aprendizado produzido por essas duas gestões inauguraram um ciclo virtuoso para o partido, permitindo a continuidade e o aprofundamento daquilo que ficou mais tarde conhecido como o “modo petista de governar”.

O PT com o OP iniciou um novo ciclo virtuoso. As campanhas, administrações e encontros subseqüentes evidenciaram a questão da participação popular e a implantação do OP apareceu como uma das principais plataformas políticas do partido. O OP de Porto Alegre foi reconhecido pela ONU como uma das melhores práticas de governo do mundo, o que intensificou a sua difusão para outros partidos, níveis de governos e países.

Desse modo, as experiências bem sucedidas de OP parecem ter impulsionado a inserção do partido nas esferas governamentais ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000. Entretanto, a existência de limites a essa aparente lógica transformativa mostrou-se clara no contexto político ao longo do tempo. Nesse sentido, o PT, a partir de 1995, com o fortalecimento do Campo Majoritário, adotou estratégias de adaptação ao ambiente, o que implicou em fortalecer as políticas de alianças e enfraquecer os ideais embrionários participacionistas. Nessa perspectiva, a campanha de 2002 representou uma ruptura com as anteriores, o PT foi capaz de ampliar a sua coalizão eleitoral em direção ao centro político ao

se aliar com o PL, o qual indicou o empresário José de Alencar à vice-presidência. Em relação à participação popular, embora o PT tenha colocado a ampliação da participação popular nas políticas setoriais e na gestão orçamentária no seu Programa de Governo, a sua ênfase na campanha foi a questão da estabilidade econômica. A implantação do OP foi vista de forma cautelosa, como um “desafio de peso” a ser enfrentado em conjunto com a população, devido às dimensões geográficas e aos desenhos de políticas. Assim, embora o governo Lula não adotasse o OP, observamos a emergência de um novo contexto marcado pela presença (e não mais pela ausência) de formas institucionalizadas de participação dentro de um espaço público particular e das suas múltiplas relações com o sistema político (FARIA, 2009).

No âmbito governamental, a análise de implementação dessas reformas participativas foi observada por meio de três experiências implementadas em contextos similares que apresentaram resultados diferenciados ao longo da sua trajetória. As relações petistas com o Legislativo e a composição das outras forças políticas dentro do governo, as quais são indispensáveis à lógica governamental, forçaram essa agremiação política a confrontar os velhos desafios de negociar barganhas políticas com essas novas práticas participativas. Nesse sentido, o OP proporcionou um contato direto entre o governo e a população, o qual além de contribuir para o aumento da cultura política, contribuiu também para o aprendizado das políticas locais por parte dos novos atores políticos locais, os quais puderam criar políticas responsivas às necessidades reais da população, além de se legitimarem frente aos grupos políticos dominantes, por meio do envolvimento da população no processo decisório num primeiro momento e gradualmente formando novas parcerias, através de novas alianças políticas. O desenho institucional dessas experiências, ou seja, as relações de poder entre partidos, Executivo e Legislativo Municipais, parecem ter influenciado a continuidade das mesmas na medida em que possibilitou o aparecimento de novos desenhos de políticas locais, observados especialmente nos casos de São Carlos e Rio Claro. O caso de Matão, por outro lado, ilustra a tendência, observada no governo federal, do OP transformar-se em políticas mais restritivas, reguladas, que incorporam organizações da sociedade civil pré-existentes.

Dessa forma, podemos concluir, em primeiro lugar, que o enraizamento da participação popular não depende somente da mobilização da sociedade civil, mas está

relacionado às variações dos desenhos institucionais, ou seja, as mudanças institucionais observadas nos três casos estudados. Segundo, no plano local, o OP contribui para o aprendizado das políticas por parte dos atores governamentais através da implementação de políticas mais responsivas às necessidades da população e da formação de novas alianças políticas. Terceiro, observamos também a importância do OP para o PT como uma forma de aprendizado de políticas e das políticas na medida em que o partido aprendeu a governar, com as diferentes experiências vividas nos governos locais e estaduais, e a administrar seus conflitos através de novas parcerias com outras forças políticas. Essas experiências foram fundamentais para o partido repensar suas estratégias políticas para a conquista do governo federal.

Nesse sentido, poderíamos pensar que o OP foi um instrumento de consolidação do “modo petista de governar” através do aprendizado de políticas e das políticas do local para o nacional. O CDES, nessa perspectiva, poderia ter sido um instrumento de consolidação do projeto político do PT no nível nacional, através das novas diretrizes estabelecidas para o modelo de desenvolvimento econômico e social com distribuição de renda e riqueza que deram origem ao PAC, “carro-chefe” das políticas governamentais no segundo mandato do presidente Lula. Contudo, essa é uma questão em aberto e sua resposta vai depender de diversos fatores. Agora se essas inovações participativas sobreviverão ou não, isso vai depender dos futuros acontecimentos. De todo modo, gostaríamos de encerrar com uma visão otimista:

In making my proposals, I refuse, on the one hand, to be “realistic” and to limit myself to strictly incremental changes. At the same time, however, these proposals are not presented as being so revolutionary or so utopian that they have no chance of whatever to be adopted in the absence of prior total political change. On the contrary, I feel an obligation to make them in concrete institutional detail thereby deliberately creating the optical illusion that they could possibly be adopted tomorrow by men of good will (HIRSCHMAN, 1971, p. 29).

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca N. From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. **Politics and Society**, v. 26, n.4, p. 511-537, December, 1998.

_____. **Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil**. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O Ultrapresidencialismo Estadual. In: ANDRADE, R. C. (org). **Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.28, n.10, p. 88-108, 1995.

ANDRADE, Regis de Castro. Processos Decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, R. C. (Org.). **Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

ANTONIOSI, Luciana. **Marketing político em uma gestão participativa: um estudo de caso da Prefeitura Municipal de Matão**. 2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) - Centro Universitário Araraquara, Araraquara, SP. 2005.

ARATO, A.; COHEN, J. Esfera pública y sociedad civil. **Metapolítica**, v.3, n.9, p.37-55, 1999.

ARRETCHE, Marta T. S. **O Processo de Descentralização das Políticas Sociais no Brasil e seus determinantes**. 1998. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, SP. 1998

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Sociedade Civil, Espaço Público e Poder Local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: **Relatório final do projeto “Civil Society and Governance”**. Campinas, SP: UNICAMP, 2000.

_____. **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 30, n.3, p. 623-637, Set/2006.

AVRITZER, Leonardo (Org.). **A Participação Social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

AZEVEDO, Fernando Antônio. O PT, a imprensa e as coberturas das eleições. In: VILLA,

Marco Antonio; ANGELO, Vitor Amorim de. (Org.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006):** uma história revisitada. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2009.

BACCARO, Lucio; PAPADAKIS, Konstantinos. **The downside of deliberative public administration.** Genova, 2005. Disponível em: <http://web.mit.edu/baccaro/www/papers/downside-11-05.pdf>. Acesso em: 13 ago 2008.

BACCARO, Lucio. Civil society meets the state: towards associational democracy? **Socio-Economic Review**, October 24, 2005. Disponível em: <http://ser.oxfordjournals.org/content/early/2005/10/24/SER.mwj031.extract>. Acesso em: 13 ago 2008.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Radicals in Power. In: BAIIOCCHI, Gianpaolo (Ed.). **Radicals in Power: The Worker's Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil.** London: Zed Books Ltd, 2003.

_____. The Long March Through Institutions: Lessons from the PT in Power. In: BAIIOCCHI, Gianpaolo (Ed.). **Radicals in Power: The Worker's Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil.** London: Zed Books Ltd, 2003.

_____. **Militants and Citizens:** the politics of participatory democracy in Porto Alegre. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2005.

_____. **The civilizing force of social movements:** corporate and liberal codes in Brazil's public sphere. **Sociological Theory**, v.24, n.4, December, 2006.

BAIOCCHI, Gianpaolo; HELLER, Patrick; SILVA, Marcelo Kunrath. **Making Space for Civil Society: Evidence from Governance Reforms in 10 Brazilian Municipalities.** September, 2005. Disponível em: <http://participatorybudgeting.blogs.com/MakingSpaces.pdf>. Acesso em: 14 set 2008

BARBOSA E SILVA, Leonardo. **O governo Lula e a agenda dos anos 90: ambigüidade na política administrativa.** 2008. 218 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Estadual Paulista, Araraquara, SP. 2008

BILAC, Maria Beatriz Bianchini. **As Elites Políticas de Rio Claro: recrutamento e trajetória.** Piracicaba, SP: Unimep, 2001.

BITTAR, Jorge (Org.). **Governos estaduais: desafios e avanços: reflexões e relatos de experiência petistas.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOSHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n.4, p.655-690, 1999.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Partido dos Trabalhadores: Condições de Origem e Variações Estaduais. In: VILLA, Marco Antonio; ANGELO, Vitor Amorim de (Org.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada.** São Carlos, SP: EdUFSCar, 2009.

BRANDÃO, Marco Antônio. **O socialismo democrático do PT: a história de uma utopia (1979-1994).** 1998. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Estadual Paulista,

Franca, SP. 1998.

BRASIL, Constituição da República Federativa do. **Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 43, de 2004, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994.** 23. ed., Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

BURAWOY, Michael. For a Sociological Marxism: The Complementary Convergence of Antonio Gramsci and Karl Polany. **Politics & Society**, v. 31, n. 2, p. 193-261, 2003.

CABANNES, Yves. **Documento Base: Presupuesto Participativo y finanzas locales.** Segunda versión ampliada. **Red URBAL**, n.9, Porto Alegre, mayo 2005. Disponível em: http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=DOC_C&DATA=doc_c4. Acesso em: 7 ago 2008

CALDEIRA, Teresa; HOLSTON, James. State and Urban Space in Brazil: From Modernist Planning to Democratic Interventions. In: **Global Anthropology: Technology, Governmentality, Ethics.** London: Aihwa Ong & Stephen J. Collier, 2005. p. 393-416

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque et. al. **Orçamento Participativo nos municípios paulistas: gestão 1997-2000.** São Paulo: Pólis, 2002. 32 p. (Cadernos Polis, 5).

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. **A participação social no Brasil hoje.** Paper Pólis 2, Instituto Pólis, 1998. Disponível em: http://www.polis.org.br/obras/arquivo_169.pdf. Acesso em: 12 Set 2008.

CHAUDHURI, Shubhan; HELLER, Patrick. **The plasticity of participation:** evidence from a participatory governance experiment. Working Paper. - ISERP (Institute for Social and Economic Research and Policy), Columbia University, 2002. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/13892_chaudhuri_heller.pdf. Acesso em: 25 ago 2008.

COELHO, Denilson Bandeira. **Participação política na gestão pública estadual:** a experiência de Pernambuco e do Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24, 2005. Caxambu, MG. CD-ROM.

COSTA, S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil – Uma abordagem tentativa. **Novos Estudos**, n. 38, 1994.

COSTA, S. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Dados** – Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.12, n.35, p.112-24, 1997.

COSTA, Valeriano F. Mendes; OLIVEIRA, Carlos Thadeu C. de. A fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. In: ANDRADE, R. C. (Org.). **Processo de Governo no Município e no Estado:** uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

COSTA, S. La esfera pública y las mediaciones entre cultura y política: el caso de Brasil. **Metapolítica**, v. 9, n. 3, p. 95-107, 1999.

COUTO, Claudio Gonçalves. **O desafio de ser governo:** o PT na prefeitura de São Paulo (1989-1992). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

_____. Negociação, Decisão e Governo: Padrões Interativos na Relação Executivo-Legislativo e o Caso Paulistano. In: ANDRADE, R. C. (org). **Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

_____. The Second Time Around: Marta Suplicy's PT Administration in São Paulo. In: BAIOCCHI, Gianpaolo (Ed.). **Radicals in Power: The Worker's Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil**. London: Zed Books Ltd, 2003.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DANIEL, Celso. As administrações democráticas e populares em questão. **Espaços & Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, ano X, nº 30, 1990.

DEAKIN, Nicholas. **In search of civil society**. New York: Palgrave, 2001.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre**. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro. 2000.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Entre a Representação e a Participação Política: o debate acerca da institucionalização do Orçamento participativo em Porto Alegre**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24, 2001. Caxambu, MG. CD-ROM.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **India: Development and Participation**. 2ª. ed. London: Oxford University Press, 2002.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. On the road toward a more adequate understanding of the State. In: EVANS, P. B; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, Peter B. Além da “monocultura institucional”: instituições capacidades e desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 05, nº. 09, p. 20-63, jan. /jun. 2003.

_____. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____. Introduction: Looking for Agents of Urban Livability in a Globalized Political Economy. In: EVANS, P. (ed). **Livable Cities?: urban struggles for livelihood and sustainability**. Berkeley: University of California Press, 2002a.

_____. Political Strategies for More Livable Cities: lessons from six cases of development and Political Transition. In: EVANS, P. (ed). **Livable Cities?: urban struggles for livelihood and sustainability**, California: University of California Press, 2002b.

_____. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Tradução: Christina Bastos Tigre. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004a.

_____. Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation. **Studies in Comparative International Development**, v.38, n.4 (Winter), dez./2004b.

_____. **Extending the Institutional Turn: Property, Politics and Development Trajectories**. v. 2006/113. Disponível em: http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2006/en_GB/rp2006-113/. Acesso em: 13 ago 2008.

_____. Is an alternative globalization possible? **Politics & Society**, n. 36, p. 271-305, June 2008.

FARIA, Cláudia Feres. Do Conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. In: AVRITZER, Leonado; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Participação, Sociedade Civil e Governo Lula (2003-2006): Construindo uma Sinergia Positiva? In: VILLA, Marco Antonio; ANGELO, Vitor Amorim. **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada**. São Carlos: EdUFSCar, 2009.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. 3ª ed. Porto Alegre: IPPIR, 2001.

_____. A Invenção Permanente da Democracia. Contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: Verle, J.; Brunet, L. (Org.). **Construindo um Mundo Novo**. v. 1. Porto Alegre: Guayí, 2002, p. 165-201.

FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. Path Dependency e os Estudos Comparados. **BIB**, nº 53, p. 79-102, 2002.

FERREIRA, Carolina da Silva. **Orçamento Participativo e Governança Solidária Local na Prefeitura Municipal de Porto Alegre**. 2007. 97f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2007.

FERREIRA, Fernando Távora Heitmann. **O orçamento público e o planejamento no contexto dos municípios do Estado de São Paulo a partir da LRF**. 2004. 104f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. 2004.

FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (org). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**. London: Verso, 2003

FUNG, Archon. **Practical Reasoning About Institutions: Governance Innovations in the Development of Democratic Theories**. 2006. Disponível em: <http://www.archonfung.net/papers/FungPracticalReasonFeb2006.pdf>. Acesso em: 12 Ago 2008

_____. Survey article: recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequence. **The Journal of Political Philosophy**, vol. 11, n. 3, p. 338-367, 2003.

_____. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, v. 66, p.66-75, dez/2006.

GENRO, Tarso. **Porto da Cidadania**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

_____. Co-gestão: reforma democrática do Estado. In: **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

GOLDFRANK, Benjamin. Making Participation Work in Porto Alegre. In: BAIOCCHI, Gianpaolo (Ed.). **Radicals in Power: The Worker's Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil**. London: Zed Books Ltd, 2003.

_____. **Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting**. In: The Latin American Studies Association Meeting. San Juan, Puerto Rico, Mar/2006. Disponível em: <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/LatinAmerica.pdf>. Acesso em: 23 ago 2008

_____. The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation. In: **The Annual Meeting of the American Political Science Association**, Washington, Set/2005. Disponível em: http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/0/4/2/6/0/pages42602/p42602-1.php. Acesso em: 15 set 2008.

GOLDFRANK, Benjamin; SCHNEIDER, Aaron. Restraining the Revolution or Deepening Democracy? The Workers's Party in Rio Grande do Sul. In: BAIOCCHI, Gianpaolo (Ed.). **Radicals in Power: The Worker's Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil**.

London: Zed Books Ltd, 2003.

_____. Competitive Institution Building: the PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul. **Latin American Politics & Society**, v. 48, n. 3, p. 1-31, 2006.

GOODIN, Robert E. Institutions and Their Design. In: GOODIN, Robert E. (org.) **The Theory of Institutional Design**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 01-53.

HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms**. Cambridge: MIT University Press, 1996.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. As três versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, Rio de Janeiro, nº 58, p.193-224, 2003.

HELLER, Patrick. The antinomies of civil society and democracy civic as public in post-apartheid South Africa. In: **Regular Session, American Sociological Association Annual Meeting**. San Francisco: [s.n.], 2005.

_____. Local Democracy and Development in Comparative perspective. In: VAN DARK, Mirjam et. al. (Ed.). **Consolidating Developmental Local Government: Lessons from the South African Experience**. Cape Town: University of Cape Town Press, 2008.

_____. **The labor of development: Workers and the Transformation of Capitalism in Kerala - India**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

HELPMAN, Elhanan. **The mystery of Economic Growth**. Massachusetts: Harvard University Press, 2004.

HOUTZAGER, Peter P; ACHARYA, Amad; LAVALLE, Adrián Gurza. **Associations and the Exercise of Citizenship in New Democracies: evidence from São Paulo and Mexico City**. Institute of Development Studies (IDS), Working Paper, 285, Maio/2007. Disponível em: <http://www.ntd.co.uk/idsbookshop/details.asp?id=978>. Acesso em: 28 set 2008.

HOUTZAGER, Peter P; ACHARYA, Amad; LAVALLE, Adrián Gurza. **Who participates? Civil Society and New Democratic Politics in São Paulo, Brazil**. Brighton, Sussex, v.210, p.1-72, 2003. (Working Paper - Institute of Development Studies - IDS)

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. O Parque Tecnológico de São Carlos (ParqTec), fevereiro, 2006. Disponível em: http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20060210_parqtec.pdf. Acesso em: 14 set 2008.

JACOBI, Pedro; TEIXEIRA, Marco Antônio C. Orçamento Participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades. **São Paulo em Perspectiva: O Novo Município – Economia e Política Local**. São Paulo: Fundação SEADE, v. 10, nº 3, p. 119-128, jul. /set. 1996.

KECK, Margareth E. **A lógica da diferença: o PT na constituição da democracia brasileira**. São Paulo: Ática, 1991.

KERBAUY, Maria T. Miceli. **Descentralização, Municipalismo e Elites Locais**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24, 2001. Caxambu, MG. CD-ROM.

KOHLI, Atul. State, Society, and Development. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V.

(Ed.). **Political Science: the state of the discipline.** New York: W.W. Norton & Company, 2002.

KOWARICK, Lúcio; SINGER, André. A experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo. **Revista Novos Estudos.** São Paulo: CEBRAP, nº 53, pp.195-216, março 1993.

LARANJEIRA, Sônia M. G. Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. **São Paulo em Perspectiva: O Novo Município – Economia e Política Local.** São Paulo: Fundação SEADE, vol. 10, nº 3, pp. 129-137, jul. /set. 1996.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. **In whose name? Political Representation and Civil Organizations in Brazil.** Working Paper - Institute of Development Studies (IDS), Sussex, Maio/2005. Disponível em: <http://www.ntd.co.uk/idsbookshop/details.asp?id=878> Acesso em: 28 set 2008

LEVI, M. Uma Lógica da Mudança Institucional. **Dados – Revista de Ciências Sociais,** v. 34, nº 01, p. 79-99, 1991.

LI, Tania Murray. **The Will to Improve. Governmentality, Development, and Practice of Politics.** Durham: Duke University Press, 2007.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOBO, Thereza. Descentralização: uma alternativa de mudança. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n.1, p. 14-24, jan/mar., 1988.

MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (Org.). **Governo e Cidadania: balanços e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

MAHONEY, James. **The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America**. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 2002.

MANDAMI, Mahmood. **Citizen and Subject: contemporary Africa and the legacy of late colonialism**. Princeton: Princeton University Press, 1996.

MARINO JUNIOR, João. **O Orçamento Participativo e Poder Local: um estudo sobre Araraquara, Franca e São Carlos no período 1999/2002**. 140f. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia). - UFSCar, São Carlos. 2005

MARQUETTI, Ademir. Participação e redistribuição: o Orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

MENEGUELLO, Raquel. **PT: a formação de um partido, 1979-1982**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. The Dilemmas and Limits of Transformation: A Commentary. In: BAIOCCHI,

Gianpaolo (Ed.). **Radicals in Power: The Worker's Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil**. London: Zed Books Ltd., 2003.

_____. **Partido e Governo no Brasil Contemporâneo (1985-1997)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MILANI, Carlos R. S. **O “princípio participativo” na formulação de políticas públicas locais**: análise comparativa de experiências européias e latino americanas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24, 2005. CD-ROM.

MORAES, 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. 2007. 180 fls. Dissertação (Mestrado em Sociologia). - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UFSCar, São Carlos. 2007.

NYLEN, William R. An Enduring Legacy? Popular Participation in the Aftermath of the Participatory Budget of João Monlevade and Betim. In: BAIOCCHI, Gianpaolo (Ed.) **Radicals in Power: The Worker's Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil**. London: Zed Books Ltd., 2003.

NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

NETO, Leonardo Guimarães; ARAÚJO, Tânia Bacelar. Poder Local, governos municipais e políticas de indução ao desenvolvimento econômico do Brasil. In: SOARES, Caccia-Bava

(org.). **Os Desafios da Gestão Municipal Democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economics performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglas. **Five propositions about institutional change**. Washington: Washington University, 1993.

NORTH, Douglas. Economic performance through time. **The American Economic Review**. V. 84, n. 03, p. 359-368, June, 1994.

NORTH, Douglas **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

NOVAES, Carlos Alberto Marques. PT: dilemas da burocratização. **Novos Estudos**, São Paulo, nº 35, p. 217-237, março 1993.

NUGENT, Jeffrey; ROBINSON, James. **Are Endowments Fate? On the Political Economy of Comparative Institutional Development**. Centre for Economic Policy Research, 2001. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=303201. Acesso em: 20 set 2008.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido:** Organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (Ed.). **Political Science:** the state of the discipline. New York: W.W. Norton & Company, 2002.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Orçamento Participativo e Planejamento Municipal:** uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte. Monografia. 147fls. Curso Superior de Administração, habilitação em administração pública - Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo:** o que é, para que serve, como se faz. São Paulo: Manole, 2001.

PIRES, Valdemir; PINEDA, Carmem. Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas. **Reala** - Revista de Estudios de la Administración Local y Autonomía, n. 308, p. 207-246, 2008.

PIZZIRANI, Fabiane. **O papel dos processos de participação popular na gestão municipal:** estudo do OP de Rio Claro/SP. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). - Programa de Pós Graduação em Geografia Humana, Departamento de Geografia, Faculdade de Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo – SP. 2006

POLANY, Karl. **The Great Transformation:** The Political and Economic Origins of Our Time. 2. ed. Boston: Beacon Press books, 2001.

PONT, Raul. Democracia Representativa e Democracia Participativa. In: FISHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (Org.). **Por uma nova esfera pública:** a experiência do orçamento participativo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

PRALON, Eliana M.; FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralidade na Câmara Municipal de São Paulo no Processo Decisório. In: ANDRADE, R.C. (org.). **Processo de Governo no Município e no Estado:** uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

PRONDINI, Edmar Roberto. **O público e a participação popular:** desafios e contradições. O caso de Ribeirão Preto. 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Araraquara – SP. 2002.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil:** período de 1997 a 2000. São Paulo: Vozes, 2003.

RIBEIRO, Pedro Floriano. O PT, o Estado e a Sociedade (1989-2005). In: VILLA, Marco Antonio; ANGELO, Vítor Amorim (org.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006):** uma história revisitada. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2009.

_____. **Dos Sindicatos ao governo:** a organização nacional do PT de 1980 a 2005. 2008. 301f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, UFSCar, São Carlos – SP. 2008

_____. **Um partido em mutação:** a transformação do PT e seus reflexos sobre as campanhas presidenciais (1989, 2002). 2004. 184f. Dissertação (Mestrado em Ciências

Sociais) - Centro de Educação e Ciências Humanas, UFSCar, São Carlos – SP. 2004

ROVER, Oscar José. O Orçamento Participativo de Chapecó e sua dimensão rural. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

ROTHSTEIN, Bo. Political Institutions: An Overview. In: GOODIN, Robert E.; KLINGEMANN, Hans-Dieter (Eds.). **A new handbook of political science**. Oxford, UK: Oxford University Press, 1998, p. 133-166.

RUESCHEMEYER, Dietrich; STEPHENS, Evelyne Huber; STEPHENS, John D. **Capitalism, Development & Democracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

SAMPAIO, Ana Paula Santos. **Orçamento Participativo de Vitória: elementos para uma abordagem institucional**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24, 2005. Caxambu, MG. CD-ROM.

SAMUELS, David. A Democracia Brasileira Sob o Governo de Lula e do PT. In: VILLA, Marco Antonio; ANGELO, Vitor Amorim (org.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada**. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2009.

SANDBROOK, Richard et.al. **Social Democracy in Global Periphery: origins, challenges, prospects**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a**

redistributive democracy. **Politics & Society**, v. 26, n. 4, p. 461-510, 1998.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistema Partidário**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SAXENIAN, AnnaLee. **The new argonauts: regional advantage in a global economy**. Massachusetts: Harvard University Press, 2006.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organization**. London: Sage Publications, 1995.

SELIGMAN, Adam B. **The idea of civil society**. Princeton: Princeton University Press, 1992.

SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 2000.

SILVA, Antonio Ozaí da. Nem Reforma Nem Revolução: A Estrela é Branca. In: VILLA, Marco Antonio; ANGELO, Vitor Amorim (org.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada**. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2009.

SILVA, Elielson Carneiro da. **OP: a experiência de Araraquara: um estudo de caso sobre o modelo de gestão local dos recursos públicos por meio da participação popular**. 2005. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Araraquara, SP. 2005.

SILVA, Marcelo Kunrath. *Participation by Design: The Experiences of Alvorada and Gravataí, Rio Grande do Sul, Brazil*. In: BAIOCCHI, Gianpaolo (Ed.) **Radicals in Power: The Worker's Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil**. London: Zed Books Ltd., 2003.

_____. *A expansão do Orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados*. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Mércia Consolação. **Belo Horizonte e Orçamento Participativo: harmonia e crise entre os diversos atores envolvidos no processo de decisão orçamentária**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - PPGCP/FFLCH/USP, São Paulo. 2003.

SPINK, Peter; CACCIA BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika. **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Pólis, 2002.

SKOCPOL, Theda. **Estados e Revoluções Sociais: análise comparativa da França, Rússia e China**. Lisboa: Editorial Presença, 1985.

_____. *Bringing the State back in: strategies of Analysis in Current Research*. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SOARES, José Arlindo (Org.). *Desafios da Gestão Municipal Democrática*: Fortaleza. São Paulo: Instituto Pólis, 1998

SOUZA, Celina. Gestão local e gestão metropolitana: um falso dilema. **Espaços & Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, ano X, nº 30, 1990.

_____. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 15, nº 4, p. 84-97, out. /dez. 2001.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. **Descentralização e Mortalidade Infantil**: o caso de São Carlos. 2003. 148f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Araraquara, SP. 2003.

SOUZA, Rafael Gustavo de. **Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil: uma experiência democratizante?** 2009. 163f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP. 2009.

TEIXEIRA, Claudia Chaves. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

TELLES, Helcimara de Souza. O PT e as Eleições para a Câmara dos Deputados. In: VILLA, Marco Antonio; ANGELO, Vitor Amorim de (org.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006)**: uma história revisitada. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2009.

TENDLER, Judith. **Bom Governo nos Trópicos: uma visão crítica.** Rio de Janeiro: Revan, 1998.

THELEN, Kathleen. The Political Economy of Business and Labor in the Developed Democracies. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (Ed). **Political Science: the state of the discipline.** New York: W.W. Norton & Company, 2002.

THÉRET, Bruno. Instituições: entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, nº 58, p.225-254, 2003.

TRUZZI, Oswaldo Mário Serra. **Café e Indústria: São Carlos: 1850-1950.** 3ª ed. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2007.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2003.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. **Comparative Politics**, 36, p. 291-312, 2004.

WAMPLER, Brian. **Does Participatory Budgeting Deepen the Quality of Democracy?**

Lessons from Brazil. 2008. Disponível em:

[http://www.internationalbudget.org/themes/PB/Participatory Institutions.pdf](http://www.internationalbudget.org/themes/PB/Participatory%20Institutions.pdf). Acesso em: 29 set 2008.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. Tradução de Leônidas Hegemberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cutrix, [s.d.]

WEINGAST, Barry R. Rational-Choice Institutionalism. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (Ed.). **Political Science: the state of the discipline**. New York: W.W. Norton & Company, 2002.

APÊNDICE METODOLÓGICO

Este trabalho teve como principal objetivo explorar a importância do OP para o PT e para os governos locais. Para isso, utilizamos diferentes estratégias de pesquisa ao longo do período estudado. A pesquisa compreendeu três fases que se dividem em função do modo pelo qual se deu a coleta de dados:

1ª Fase: Pesquisa de Campo

A primeira fase da pesquisa “Pesquisa de Campo”¹⁶⁵ iniciou-se um ano antes do início do doutorado, em 2004, período em que trabalhei, inicialmente, como Assessora de Gabinete e, em seguida, como Chefe de Seção de Participação Popular, na Secretaria Municipal de Governo, da Prefeitura Municipal de São Carlos. Essa Secretaria tinha como principal finalidade coordenar o Orçamento Participativo do município, implementado pelo governo petista desde 2001. Nessa etapa da pesquisa foi possível observar o planejamento e a execução das 26 reuniões (informativas e deliberativas) do OP, as relações do OP com o prefeito, com as outras Secretarias, com os vereadores, com os partidos, com as lideranças comunitárias e com os conselheiros. Além das outras atividades desenvolvidas por essa coordenação relacionadas à mobilização e à participação comunitária, como por exemplo, o Projeto Habitar Brasil BID¹⁶⁶, as reuniões periódicas do Conselho do Orçamento Participativo (COP), os cursos de capacitação de Conselheiros e Delegados do OP, as intervenções em

¹⁶⁵ Denominamos “Pesquisa de Campo” essa primeira fase da pesquisa porque ela acabou se tornando nossa “Pesquisa de Campo” a partir do momento que iniciamos o doutorado.

¹⁶⁶ O projeto Habitar Brasil – BID financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), consistiu num amplo projeto de revitalização do bairro Jardim Gonzaga de São Carlos que englobava obras de infraestrutura (asfaltamento, canalização de esgoto, construção de creche, unidade de saúde, centro comunitário, áreas de lazer, apartamentos em substituição às moradias que se encontravam em áreas de risco, etc.), processo de legalização do bairro (antiga favela do Gonzaga construída numa área de risco) e participação comunitária. Esse último ficava sob responsabilidade da Coordenação do OP, a qual realizava reuniões periódicas com os moradores nas várias etapas do projeto e auxiliava no fortalecimento dos laços associativos da comunidade por meio de inúmeras iniciativas desse gênero.

locais de invasões de áreas públicas¹⁶⁷, etc. Nesse período, participei como membro governamental (suplente) do Conselho Municipal de Esportes e Lazer. Além disso, participei da campanha de reeleição do prefeito Newton Lima, freqüentando todos os comícios e muitas reuniões políticas em associações, igrejas, etc.

Em 2005 iniciei o doutorado e com o propósito de me afastar do meu objeto de estudo fui trabalhar na Secretaria Municipal de Saúde, como Chefe de Seção de Auditoria¹⁶⁸. Nesse período participei do Conselho Municipal de Cidadania e Assistência Social, como membro governamental, e acompanhei como “pesquisadora” todas as reuniões do OP no município de São Carlos.

Entre 2004 e 2005, participei de diversos encontros de OPs no Estado de São Paulo, tais como o “III Congresso Paulista de Participação Popular” (2004 / Campinas – SP), “IV Congresso Paulista de Participação Popular” (2005 / São Carlos), “Repensando o OP I e II” (2004 e 2005, Instituto Pólis, São Paulo), “Seminário Regional do OP” (2005/ São Carlos), reuniões do “Fórum Paulista de Participação Popular”, reuniões do OP em outros municípios da região tais como Araraquara, Porto Ferreira, Monte Alto, etc. Esses encontros foram muito frutíferos, pois possibilitaram o contato com experiências distintas de OPs realizadas no estado de São Paulo¹⁶⁹.

Nessa etapa, utilizei como instrumento de coleta de dados as observações anotadas em um “caderno de campo”, bem como o vasto material publicitário distribuído nesses encontros.

Essa experiência prática me possibilitou ter um contato direto com o objeto de estudo e também com os principais atores envolvidos nesse novo arranjo participativo. Essa dimensão mais realista do fenômeno foi fundamental para o desenvolvimento da pesquisa.

2ª Fase: Pesquisa Bibliográfica

¹⁶⁷ A equipe do OP de São Carlos mapeava a população encontrada nessas áreas invadidas, com o intuito de conhecer os principais problemas enfrentados por essa população para além da questão da habitação e de informar as respectivas Secretarias para que as mesmas possam encontrar soluções, desenvolver novos projetos, bem como futuras políticas públicas.

¹⁶⁸ No final de 2006 me afastei da administração pública para me dedicar exclusivamente a pesquisa de doutorado, especialmente, a redação da qualificação e aos trâmites relativos ao estágio de doutorado sanduíche.

¹⁶⁹ A partir de 2006, os encontros no estado de São Paulo começaram a se tornarem escassos até desaparecerem completamente.

A segunda fase da pesquisa “Pesquisa Bibliográfica” iniciou desde o período em que trabalhei no OP de São Carlos, quando tive contato com o material bibliográfico disponível nessa instituição, o qual englobava livros, periódicos, dissertações, teses, apostilas e outras publicações sobre o tema. Esse primeiro contato com a bibliografia me estimulou a desenvolver o projeto de doutorado na medida em que comecei a observar o paradoxo entre a literatura examinada até então e a minha experiência vivida nesse período.

O início do doutorado coincidiu com uma explosão de estudos sobre o OP, impulsionados pelo sucesso dessa experiência e pelos subsídios oferecidos pelas agências internacionais para o financiamento de trabalhos sobre esse tema, e posterior declínio tal como o fenômeno estudado. Um exemplo claro disso se tem ao compararmos a produção sobre o tema entre os XXIX e XXX Encontros Anuais da ANPOCS, em 2005 e 2006, respectivamente. Em 2005, o número de trabalhos apresentados em Grupos de Trabalhos (GTs) que versavam sobre novas instituições participativas chegavam a doze, e em 2006 esse número caiu para três estudos, incluindo dois sobre Conselhos.

A pesquisa bibliográfica foi dividida em duas etapas. A primeira compreendeu o período descrito acima, o qual foi marcado essencialmente pela revisão da bibliografia brasileira. A segunda refere-se à bibliografia internacional, a qual tive um maior contato a partir de 2008, durante meu estágio de doutorado sanduíche na *University of California – Berkeley*, sob a orientação do professor Peter Evans.

3ª Fase: Coleta de dados primários e secundários

Os **dados secundários** necessários para a realização da pesquisa foram extraídos dos seguintes sistemas de informações:

Fundação SEADE: foram coletadas diversas informações eleitorais bem como outras estatísticas relativas aos municípios estudados, através do sítio dessa instituição disponível via internet (www.seade.gov.br).

Tribunal Superior Eleitoral: foram coletadas informações eleitorais referentes ao

desempenho eleitoral do PT, no período entre 1994 e 2008, nas eleições presidenciais e nos pleitos para governadores dos estados, senadores e deputados federais, através do sitio dessa instituição disponível via internet (www.tse.gov.br).

Portal do Partido dos Trabalhadores: foram coletadas diversas informações eleitorais complementares bem como pesquisados os documentos listados abaixo no sitio dessa instituição disponível via internet (www.pt.org.br).

13º Encontro Nacional do PT (Conjuntura, Tática e Política de Alianças) – caderno completo

13º Encontro Nacional – Diretrizes para Elaboração do Programa de Governo (2006)

Plano de Governo 2007/2010 – Lula de novo com a força do povo

Diretório Nacional cria nova Secretaria – SNAF – Secretaria Nacional de Assuntos da Federação

Resolução de DN sobre políticas de alianças (03/2002)

Fundação Perseu Abramo (www.fpabramo.org.br): foi realizada uma pesquisa documental histórica junto aos arquivos extraídos das “Resoluções de Encontros e Congressos: Partido dos Trabalhadores: 1979-1998”. Os documentos pesquisados encontram-se descritos no Anexo A. Também foram pesquisadas outras notícias e informações relevantes sobre eleições em geral.

Outras fontes eletrônicas: foram pesquisadas diversas informações em outros sítios, especialmente nos portais dos governos Executivo e Legislativo nos municípios estudados. Os principais sítios pesquisados foram:

www.matao.gov.br

www.camaramatao.gov.br

www.portoalegre.rs.gov.br/op/

www.saocarlos.gov.br

www.camarasaocarlos.gov.br

www.rioclaro.gov.br

www.camararioclaro.gov.br

Os **dados primários** necessários para a realização dessa pesquisa foram extraídos de três entrevistas semi-estruturadas realizadas com atores-chaves dos municípios estudados. Essas entrevistas foram gravadas, transcritas e obedeceram um roteiro pré-estabelecido, o qual encontra-se anexado (Anexo B). Foram entrevistados os seguintes atores-chaves em 2009 :

1. Ademir de Souza (Matão)

Antes de entrar na vida política trabalhou como metalúrgico por seis anos (1984 – 1990), como secretário de uma paróquia de Matão onde atuava nas CEBs e como secretário do Sindicato de alimentos em Matão. Atual Secretário de Saúde e Bem Estar Social e presidente do PT no município de Matão. Já ocupou os seguintes cargos comissionados: Assessor Parlamentar do Deputado Estadual Renato Simões (1994 – 1996), Chefe do Departamento de Tributos (1997), Secretário de Finanças (1998), Secretário de Administração e Diretor Superintendente do IPREMA - Instituto de Previdência de Matão (1999) , Assessor de Gabinete (2000), Assessor de Gabinete e Chefe do Setor de Compras na administração petista do município Araraquara (2001-2004), Secretário de Governo (2005-2008).

2. Olga Salomão (Rio Claro)

Assistente social de formação, seguiu carreira no funcionalismo público na área de saúde pública e sempre foi militante política. Atual vice-prefeita, Secretária de Governo e Coordenadora do OP. Já exerceu o cargo comissionado de Diretora de Transportes (2001-2004). Está no PT desde a fundação do partido (em 1979), inclusive participou da fundação do PT no município de Rio Claro e no estado de São Paulo. Foi Vereadora pelo partido (1989 – 1992) e candidata a Deputada Estadual (1986). Hoje também atua como Secretária de Formação Política do PT em Rio Claro e participa do Conselho Fiscal da Chapa que ganhou para a direção nacional do partido.

3. Rosoé Francisco Donato (São Carlos)

Sociólogo e professor do ensino médio e superior. Atual Secretário de Planejamento e Gestão e presidente do PT em São Carlos. Desempenhou o cargo comissionado de Secretário Executivo e Coordenador do Orçamento Participativo durante duas gestões consecutivas (2001-2008). Desde 2000 também atua como coordenador ou vice-coordenador das

campanhas para prefeito no município.

ANEXO A

Lista de Documentos Pesquisados

1. Documentos anteriores à Fundação do PT

- Tese de “Santo André-Lins” (aprovada em 24 de janeiro de 1979, no IX Congresso dos Trabalhadores Metalúrgicos, Mecânicos e de Material Elétrico do Estado de São Paulo, na cidade de Lins – SP)
- Carta de Princípios (05/1979)
- Declaração Política (13/10/1979)
- Plataforma Política (13/10/1979)

2. Documentos de Fundação do PT

- Manifesto do Lançamento do Partido dos Trabalhadores
- Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva na 1ª Convenção Nacional do PT
- Programa (Plano de Ação do PT)

3. Documentos Históricos

3.1. Resoluções dos Congressos Nacionais do PT

- 1º Congresso Nacional do PT (1991)
- Moções aprovadas no 1º Congresso
- Partido (1º Congresso)

- II Congresso nacional do PT (1999)
- Resoluções do II Congresso Nacional do PT (O Programa da Revolução Democrática para a construção de um Brasil livre, justo e solidário)
- Resoluções do 3º Congresso do PT (2007)

3.2. Resoluções dos Encontros Nacionais do PT

- 1º Encontro Nacional do PT (1981)
- 1ª Convenção Nacional do PT (1981)
- 2º Encontro Nacional do PT (1982)
- 3º Encontro Nacional do PT (1984) / Teses para atuação do PT
- Encontro Nacional Extraordinário / Reunião Ampliada do Diretório nacional (1885)
- 4º Encontro Nacional do PT (1986)
- 5º Encontro Nacional do PT (1987) / Resoluções sobre tendências
- 6º Encontro Nacional do PT (1989) / Não ao massacre do povo chinês
- Diretrizes para a elaboração do Programa de Governo (Programa de Ação de Governo) – 6º Encontro Nacional
- 7º Encontro Nacional do PT (1990) / O Socialismo Petista / Constituição Partidária
- 8º Encontro Nacional do PT (1993) / Carta de Brasília / Por um Governo Democrático e Popular
- 9º Encontro Nacional do PT (1994) / A Conjuntura e a Campanha / Resoluções sobre Fidelidade Partidária
- 10º Encontro Nacional do PT (1995) / O PT e os Movimentos Sociais / Conjuntura Nacional
- Resoluções sobre os petistas e a Comunidade Solidária
- 11º Encontro Nacional do PT (1997) / Resoluções Políticas
- Encontro Extraordinário (1998) / Recursos

- XII Encontro Nacional do PT (2001)
- Contra o Continuismo e o Pacto Social (não sei qual encontro)

3.3. Programas de Governo – PT

- Plataforma Eleitoral Nacional (Trabalho, Terra e Liberdade)
- Programa de Governo 1989/ Coligação Frente Brasil Popular / Cadernos Temáticos: Plano Alternativo, Democracia, Economia, Questão Urbana, Questão Agrária, Sociedade
- Programa de Governo (1989): Brasil Urgente/Lula Presidente / Democracia (Estado, Forças Armadas, Poder Judiciário, Corrupção, Comunicação Social, Política Externa, Participação Popular)
- Programa de Governo 1994 (Lula Presidente/ Vice Mercadante) – Coligação Frente Brasil Popular pela Cidadania / Cadernos Temáticos: Pequeno Produtor, Reforma Urbana, Os Compromissos da Frente Brasil Popular com a Saúde e com a Vida, A Saúde no Governo Lula e Bases do Programa de Governo Uma Revolução Democrática no Brasil
- Bases do Programa de Governo 1994 – Lula Presidente – Uma Revolução Democrática no Brasil
- Diretrizes de Governo – Caderno de Desenvolvimento Urbano e das Cidades (Programa de Governo 1998)
- Programa de Governo 1998 (Lula/Brizola) – Cadernos Temáticos: Caderno de Desenvolvimento Urbano e das Cidades, Caderno de Agricultura, Caderno de Emprego, Caderno de Saúde, União do Povo Muda Brasil – Diretrizes do Programa de Governo, Carta Compromisso.
- Carta Compromisso (Lula Presidente/ Vice Brizola – 1998)
- Carta Aberta ao Povo Brasileiro – Brasil, Urgente! Lula Presidente! (1998)
- Compromisso com a mudança (28/10/2002 – carta Lula presidente eleito)
- Programa de Governo 2002 – Coligação Lula Presidente (Lula Presidente, Vice José

de Alencar)

- Carta ao Povo Brasileiro (2002)

4. Outros documentos pesquisados

- Estatuto PT (aprovado em reunião do Diretório Nacional de 11/03/2001)
- Prefácio do Livro “Partido dos Trabalhadores: Resoluções de Encontros e Congressos - 1979-1998.

ANEXO B

Roteiro para entrevista

1. Biografia política do entrevistado

1.1. Nome do entrevistado

1.2. Profissão

1.3. Cargo atual

1.4. Partido político a que pertence (atual e se for o caso anteriores)

1.5. Posição atual no partido

1.6. História política: candidato a cargos eletivos, posições relevantes ocupadas dentro do partido, cargos comissionados ocupados anteriormente, participação nas últimas campanhas eleitorais.

2. Relações entre partido, governo Executivo e Legislativo

2.1. Quais os principais grupos/alianças políticas construídos ao longo da história do município?

2.2. Quais as principais formas de campanha e de construção de apoio políticos desenvolvidos tradicionalmente no município?

2.3. Quais as principais mudanças políticas recentes ocorridas na trajetória política do município? (Apareceram novos grupos? Grupos menores ganharam espaço nas últimas eleições? Houve mudanças nas formas de campanha e de construção de apoio políticos?)

2.4. Quais as características dos partidos (coalizão partidária) que dão sustentação inicial ao governo e as alterações que ocorreram ao longo de cada mandato? Elencar as principais trocas na equipe de governo (refiro-me as últimas gestões comandadas por esse mesmo partido/grupo político)

2.5. Como foi feita a distribuição de Secretarias (segundo os tipos de áreas de atuação: econômica, política e social)? Quais as características dos Secretários (técnico não partidário, partidário) nessas Secretarias?

2.6. Existe uma adequação entre o perfil ideológico do partido detentor do controle

governamental e o programa político do governo? Explicar.

2.7. Qual é resumidamente o programa político do governo?

2.8. Como são as relações com o Legislativo? (maioria, minoria, negociações pontuais ou alianças políticas)

3. Orçamento Participativo

3.1. O OP foi implementado desde quando? Houve interrupções? Como foi esse processo? O OP foi objeto de campanha eleitoral?

3.2. Se houve interrupção, por quê? Por que não deu certo?

3.3. Existência ou não de Lei de criação e/ ou alteração, se for o caso.

3.4. Quais as regras gerais de funcionamento (modo de funcionamento)? Identificar as principais mudanças nesse modelo ocorridas ao longo do tempo.

3.4 Qual a porcentagem de execução de projetos/ planos praticados pelo OP?

3.6. O OP está ligado a que Secretaria/ Departamento? Quais as novidades para essa gestão?

3.7. Como foi ou como é a relação entre OP e Legislativo? Houve conflitos?

3.8. Quais os principais conflitos ou dificuldades enfrentados no OP? (entre vereadores, Secretários, atores e/ ou agentes externos: associações de moradores, Conselhos, falta de recursos, etc.)

3.9. Qual a sua percepção quanto à aceitação dessa experiência? Na sua opinião, esse tipo de experiência impulsionou a participação nesse município? Deixou rastros (criou novos conselhos, associações, etc.)?

3.10. Existiu alguma outra instituição participativa relevante no município? Por quanto tempo e como ela funcionou? Qual era o seu objetivo principal? (exemplo: Plano Diretor, Conselhos de Desenvolvimento Econômico, etc.)

3.11. Houve algum programa relevante de modernização administrativa implementado no município? Qual? Quando? (exemplo: reforma administrativa, informatização, etc.)

3.12. Desde a primeira gestão, houve captação de grandes investimentos e financiamentos para o município? Quais?

3.13. Qual é a importância do PAC (Programa de Aceleração de Crescimento - governo Federal) para o desenvolvimento do município?

3.14. O município está sendo (ou foi) contemplado com algum outro projeto do governo

Estadual? (AME, Escolas Técnicas, etc.)

4. Informações secundárias

4.1. Nº de Conselhos, Associações ligadas á saúde, assistência social, etc.

4.2. A cidade está dividida em unidades de planejamento administrativo?

4.3. Nº de famílias contempladas pelo Bolsa Família.

ANEXO C

Desempenho Eleitoral do PT

Tabela 1. Desempenho eleitoral do PT nas eleições presidenciais (1989 a 2006):

Pleito	Candidatos (presidente e vice-presidente)/ Coligação (se houver)	Votos (Em porcentagem %)
1989 (1º Turno)	Lula PT/ vice: José Paulo Bisol (PSB) – PT, PSB, PC do B	16,08
1989 (2º Turno)	Lula PT/ vice: José Paulo Bisol (PSB) – PT, PSB, PC do B	44,23
1994 (1º Turno)	Lula PT/Vice: Aloísio Mercadante – PT, PSB, PC do B, PPS, PV, PSTU	27,04
1998 (1º Turno)	Lula PT/ Vice: Leonel Brizola PDT - PT, PDT, PSB, PC do B, PCB	31,71
2002 (1º Turno)	Lula PT/ Vice: José de Alencar (PL) - PT, PC do B, PL, PMN, PCB	46,44
2002 (2º Turno)	Lula PT/ Vice: José de Alencar (PL) - PT, PC do B, PL, PMN, PCB	61,27
2006 (1º Turno)	Lula PT/você: José de Alencar (PRB) - PT, PRB, PC do B	48,61
2006 (2º Turno)	Lula PT/você: José de Alencar (PRB) - PT, PRB, PC do B	60,82

Fonte: ABRAMO, Fundação Perseu (www.fpabramo.org.br) / TSE – Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br).

Tabela 2. Desempenho Eleitoral do PT nas Eleições para Governadores dos Estados Brasileiros (1982 a 2006):

Pleito	Estado	Governador (es) Eleito (s)
1982	-	-
1986	-	-
1990	-	-
1994	DF	Cristovan Buarque
	ES	Victor Buaiz
1998	AC	Jorge Viana
	MS	Zeca
	RS	Olívio Dutra
2002	AC	Jorge Viana
	BA	Jacques Wagner
	PA	Ana Júlia
	PI	Wellington Dias
	SE	Marcelo Deda Chagas

Fonte: Fonte: ABRAMO, Fundação Perseu

(www.fpabramo.org.br) / TSE – Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br).

Tabela 3. Desempenho Eleitoral do PT na Câmara dos Deputados (1982-2006)

Pleito	Número de Deputados Eleitos	Porcentagem de Deputados Eleitos (%)
1982	8	1,7
1986	16	3,3
1990	35	7
1994	49	9,6
1998	58	11,3
2002	91	17,7
2006	83	16,2

Fonte: ABRAMO, Fundação Perseu (www.fpabramo.org.br) / TSE – Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br).

Tabela 4. Desempenho Eleitoral do PT no Senado (1990 a 2006)

Pleito	Número de Senadores Eleitos	Porcentagem de Senadores Eleitos (%)
1990	1	3,2
1994	4	7,4
1998	3	11,1
2006	2	7,4

Fonte: ABRAMO, Fundação Perseu (www.fpabramo.org.br) / TSE – Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br).

Tabela 5. Desempenho Eleitoral do PT nas Assembléias Legislativas Estaduais

Pleito	Número de Deputados Estaduais Eleitos	Porcentagem de Deputados Estaduais Eleitos (%)
1982	13	1,4
1986	39	4,1
1990	83	7,9
1994	92	8,8
1998	91	8,6
2002	122	11,5
2006	118	11,1

Fonte: ABRAMO, Fundação Perseu (www.fpabramo.org.br) / TSE – Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br).

Tabela 6. Desempenho Eleitoral do PT nas Eleições Municipais Majoritárias¹⁷⁰ (1982 a 2008)

Pleito	Número de Prefeitos Eleitos	Porcentagem de Prefeitos Eleitos (%)
1982	2	0,1
1985	1	0,5
1988	38	0,9
1992	54	1,1
1996	110	2
2000	187	3,9
2004	383	3,9
2008	558	10,02

Fonte: ABRAMO, Fundação Perseu (www.fpabramo.org.br) / TSE – Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br).

¹⁷⁰ Eleições majoritárias ocorrem quando há uma vaga por cargo, como a eleição do Presidente da República, Governador do Estado, Senadores e Prefeitos. Vence a eleição o candidato mais votado.

ANEXO D

Características do eleitorado nos municípios estudados: Matão, São Carlos e Rio Claro

Tabela 1. Características do eleitorado – Matão: 1996, 2000, 2004 e 2008

Indicadores	1996	2000	2004	2008
Nº de eleitores	43335	47408	54320	58906
Comparecimento (em %)	89	88,61	88,37	86,28
Abstenção (em %)	11	11,39	11,63	13,72
Votos em branco (em %)	2,42	2,46	1,76	2,42
Votos nulos (em %)	5,89	4,69	4,39	4,85

Fonte: Fundação SEADE/TRE.

Tabela 2. Características do eleitorado – Rio Claro: 1996, 2000, 2004 e 2008

Indicadores	1996	2000	2004	2008
Nº de eleitores	97328	107432	120515	130687
Comparecimento (em %)	88,25	88,25	86,13	85,31
Abstenção (em %)	11,75	11,75	13,87	14,69
Votos em branco (em %)	2,84	3,91	3,46	3,9
Votos nulos (em %)	10,19	6,4	8,19	7,36

Fonte: Fundação SEADE/TRE.

Tabela 3. Características do eleitorado – São Carlos: 1996, 2000, 2004 e 2008

Indicadores	1996	2000	2004	2008
Nº de eleitores	110386	122754	140218	154472
Comparecimento (em %)	88,82	88,39	86,94	86,53
Abstenção (em %)	11,18	11,61	13,06	13,47
Votos em branco (em %)	1,25	2,31	2,05	2,45
Votos nulos (em %)	7,29	4,59	4,37	4,81

Fonte: Fundação SEADE/TRE.

ANEXO E

Cronologia das Eleições Municipais - Matão: 1996 a 2008

Tabela 1. Resultado das Eleições Municipais para Prefeito segundo votos nominais – Matão: 1996

Candidatos	Partido	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Adauto Ap. Scardoelli	PT	12673	32,86
Rui Fernando Pinotti	PSDB	12550	32,54
Laert José Batista Mendes	PMDB	10141	26,29

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 2. Resultado das Eleições Municipais para Vereadores segundo votos nominais – Matão: 1996

Candidatos	Partido	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Adelino Antoniossi	PMDB	1018	2,64
Edson Ap. Correa	PMDB	815	2,11
Macario Alves de Jesus	PSD	733	1,9
Antonio Carlos Manzini	PSDB	666	1,73
Aparecido do Carmo de Souza	PT	593	1,54
Paulo Henrique Scutti	PFL	551	1,43
José Pereira Niza	PMDB	542	1,41
Luiz Francisco Fernandes	PT	538	1,39
Raul Erasmo Capparelli	PPB	476	1,23
Geraldo Lesbao Meira	PT	474	1,23
Jonas Wagner Garcia	PSDB	468	1,21
Regina E. Bezerra Galli	PFL	434	1,13
Artur José Mistura	PSD	434	1,13
Gisela Maria Tortorello	PTB	418	1,08
Ademir Nogueira	PDT	375	0,97
Maria José Granato Mancini	PL	353	0,92

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 3. Resultado das Eleições Municipais para Prefeito segundo votos nominais – Matão: 2000

Candidatos/Partido	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Jayme Gimenez (PMDB)	PDT/PTB/PMDB/ PST/PFL/PRTB/PMN/PSB/PSD/ PRP/PSDB/PT do B	24392	62,53
Adauto Ap. Scardoelli (PT)	PT/PPS/PV/PC do B	14617	37,47

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 4. Resultado das Eleições Municipais para Vereador segundo porcentagem de votos por Partidos – Matão: 2000

	Partidos	Porcentagem de Votos (%)*
1º	PMDB	22,74
2º	PT	17,12
3º	PFL	12,95
4º	PRP	7,82
5º	PTB	7,13
6º	PSDB	5,83
7º	PSB	5,52
8º	PDT	4,7
9º	PV	4,32
10º	PSD	2,61
11º	PPS	2,59
12º	PPB	2,07
13º	PRTB	1,98
14º	PT do B	0,82
15º	PST	0,65
16º	PC do B	0,65
17º	PL	0,43

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 5. Resultado das Eleições Municipais para Vereadores segundo votos nominais – Matão: 2000

Candidatos	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Edson Ap. Correa	PMDB/PST	1139	2,86
Valter Luiz Trevizaneli	PFL/PT do B	857	2,15
Amarildo Donizete Barbosa	PT	690	1,73
Wilson Luiz Bertachini	PMDB/PST	672	1,69
Aparecido Terrari	PT	620	1,56
Oswaldo Gomes	PMDB/PST	605	1,52
Vitor Balduino	PRTB/PRP	589	1,48
Ademir Nogueira	PTB	565	1,42
Agnaldo Navarro de Sousa	PDT	565	1,42
Vladimir Lazaro Ribeiro	PFL/PT do B	539	1,35
Aparecido do Carmo de Souza	PT	536	1,35
Tadeu Bellintani Trench	PFL/PT do B	499	1,25
Antonio Carlos Manzini	PSDB	479	1,2
Carlos José Groggia	PMDB/PST	472	1,19

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 6. Resultado das Eleições Municipais para Prefeito segundo votos nominais – Matão: 2004

Candidatos/Partido	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Adauto Ap. Scardoelli (PT)	PT/PL/PRTB/PMN/PS B/PV/PRP/ PC do B	16302	36,19
Jayme Gimenez (PSDB)	PDT/PTB/PMDB/ PPS/PFL/PSDB/ PT do B	15046	33,4
Ernesto Masselani Neto (PP)	PP	11981	26,6
Benedito José Fernandes (PSC)	PSC	1720	3,82

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 7. Resultado das Eleições Municipais para Vereador segundo porcentagem de votos por Partidos – Matão: 2004

	Partidos	Porcentagem de Votos (%)*
1°	PT	18,41
2°	PSB	15
3°	PSDB	12,98
4°	PFL	10,94
5°	PMDB	9,87
6°	PMN	5,66
7°	PDT	4,61
8°	PP	4,02
9°	PL	3,94
10°	PSC	3,94
11°	PTB	3,77
12°	PRP	3,16
13°	PV	1,96
14°	PC do B	0,75
15°	PT do B	0,58
16°	PRTB	0,35
17°	PPS	0,06

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 8. Resultado das Eleições Municipais para Vereadores segundo votos nominais – Matão: 2004

Candidatos	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Agnaldo Navarro de Souza	PDT/PSDB	1473	3,27
Aparecido do Carmo de Souza	PT/PC do B	1184	2,63
Ademir Nogueira	PMDB/PFL	1176	2,61
José Edinando Esquitini	PSB/PRTB	1036	2,3
Tadeu Bellintani Trench	PMDB/PFL	1017	2,26
José Braz Penariol	PMDB/PFL	1016	2,26
José Ap. Ferreira dos Santos	PT/PC do B	965	2,14
Aparecido Ferrari	PT/PC do B	914	2,03
Alcides Mendes	PSB/PRTB	826	1,83
Amarildo Donizete Barbosa	PT/PC do B	804	1,78
Esequiel Gonçalves	PMDB/PFL	777	1,72
Moacir Maturo	PDT/PSDB	751	1,67
Gisela Maria Tortorello	PSB/PRTB	744	1,65
Antonio Roberto Gaspar	PT/PC do B	683	1,52
Cleuza Zenaidir Salatta de Oliveira	PSB/PRTB	665	1,48

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 9. Resultado das Eleições Municipais para Prefeito segundo votos nominais – Matão: 2008

Candidatos/Partido	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Adauto Ap. Scardoelli (PT)	PT/PTB/PTN/PSDC/P RTB/OMN/PSB/ PRP/PC do B	30733	65,21
Ernesto Masselani Neto (PP)	PRB/PP/PDT/ PMDB/PSL/PSC/PR/P PS/DEM/PV/ PSDB	16394	34,79

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

*Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 10. Resultado das Eleições Municipais para Vereador segundo porcentagem de votos por Partidos – Matão: 2008

	Partidos	Porcentagem de Votos (%)*
1°	PT	23,73
2°	PSB	17,25
3°	PP	11,22
4°	PV	7,93
5°	PSDB	6,36
6°	PPS	5,99
7°	PRP	5,3
8°	PMN	4,57
9°	PDT	4,48
10°	PTB	3,62
11°	DEM	3,55
12°	PR	1,83
13°	PMDB	1,3
14°	PSC	1,2
15°	PC do B	0,61
16°	PSL	0,61
17°	PSDC	0,4
18°	PRB	0,05

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

*Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 11. Resultado das Eleições Municipais para Vereadores segundo votos nominais – Matão: 2008

Candidatos	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
José Edinar do Esquetini	PSDC/PSB/PRP/ PC do B	2754	5,84
Agaldo Navarro de Souza	PDT/PMDB/PSC/ PSDB	1960	4,16
José Ap. Ferreira dos Santos	PT/PTB/PMN	1521	3,23
Aparecido do Carmo de Souza	PT/PTB/PMN	1382	2,93
Ademir Nogueira	PT/PTB/PMN	1361	2,89
Tadeu Bellintani Trench	PT/PTB/PMN	1191	2,53
Sebastião Ap. Trigo	PSDC/PSB/PRP/ PC do B	1127	2,39
Moacir Matturro	PDT/PMDB/PSC/ PSDB	985	2,09
Aparecido Ferrari	PT/PTB/PMN	946	2,01
Francisco Oliveira de Paula	PP/PR/DEM	931	1,97
Alcides Mendes	PSDC/PSB/PRP/ PC do B	918	1,95
Ademir de Souza	PT/PTB/PMN	901	1,91
Cleuza Zenaidir Salatta de Oliveira	PSDC/PSB/PRP/ PC do B	858	1,82
Amador Romão	PP/PR/DEM	835	1,77
José Raimundo da Cruz	PSDC/PSB/PRP/ PC do B	811	1,72

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

ANEXO F

Cronologia das Eleições Municipais – Rio Claro: 1996 a 2008

Tabela 1. Resultado das Eleições Municipais para Prefeito segundo votos nominais – Rio Claro: 1996

Candidatos	Partido	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Claudio Antonio de Mauro	PV	34719	40,42
Luiz Carlos Kal Iamondi Machado	PSDB	21313	24,81
Patricia Jean Sasaki	PRP	6869	8
Luiz Angelo de Oliveira Albuquerque	PTB	6848	7,97
Antonio Carlos Beltrame	PDT	4279	4,98
Denizalde Jesiel R. Pereira	PSTU	678	0,79

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 2. Resultado das Eleições Municipais para Vereadores segundo votos nominais – Rio Claro: 1996

Candidatos	Partido	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Valdir Natalino Andreetta	PTB	1880	2,19
Pedro Lopes de Abreu	PPB	1578	1,84
Alvimar Ap. Guedes	PPB	1406	1,64
José Carlos Leonhardt	PFL	1431	1,56
Raquel Picelli Bernardinelli	PT	1314	1,53
Sérgio Ap. Matheus	PRP	1173	1,37
Reinaldo Soares de Carvalho	PPB	1153	1,34
Wilson Gomes da Silva	PRP	1148	1,34
Regenildo Donizeti Scienza	PT	1145	1,33
José Pereira dos Santos	PTB	1058	1,23
João Antonio Alem Sobrinho	PDT	970	1,13
Fernando de Godoy Lima Filho	PDT	939	1,09
Octávio José Chiossi	PMDB	906	1,05
Pedro Gilberto Tomazela	PDT	808	0,94
Sérgio Zulmiro Litholdo	PPB	801	0,93
Joanzil Cervezan Junior	PSDB	768	0,89
Waldemir de Lima	PSDB	745	0,87
Clovis Roveratti	PMDB	699	0,81

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 3. Resultado das Eleições Municipais para Prefeito segundo votos nominais – Rio Claro: 2000

Candidatos/Partido	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Claudio Antonio de Mauro (PV)	PT/PMDB/PPS/PSB/P V/PC do B	40456	47,57
Maria Candida Cresp. N.D. (PL)	PPB/PL/PFL/PSD	33091	38,91
Luiz Carlos K.I.M. (PSDB)	PTB/PSC/PRP/ PSDB	8914	10,48
Azil Francisco Brochini (PDT)	PDT/PTN/PHS	2576	03/03/10

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 4. Resultado das Eleições Municipais para Vereador segundo porcentagem de votos por Partidos – Rio Claro: 2000

	Partidos	Porcentagem de Votos (%)*
1°	PDT	12,03
2°	PMDB	11,05
3°	PT	10,54
4°	PSDB	10,28
5°	PTB	10,03
6°	PPB	9,78
7°	PV	8,73
8°	PL	7,66
9°	PRP	6,88
10°	PFL	3,83
11°	PPS	3,51
12°	PSC	2,87
13°	PTN	1,15
14°	PSD	0,8
15°	PSB	0,45
16°	PC do B	0,22
17°	PHS	0,15

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 5. Resultado das Eleições Municipais para Vereadores segundo votos nominais – Rio Claro: 2000

Candidatos	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Raquel Picelli Bernardinelli	PT/PSB/PC do B	4244	3,77
Alvimar Ap. Guedes	PRP	1171	2,06
Rui Barbosa de Paula Lopes	PDT/PTN/PHS	1414	1,64
Sérgio Carnevale	PFS/PSD	1392	1,62
Izael Batista de Souza	PDT/PTN/PHS	1354	1,58
Nivaldo Moura da Silva	PSDB	1353	1,57
Sérgio Guilherme	PMDB	1337	1,56
Valdir Natalino Andreetta	PTB	1292	1,5
Wilson Gomes da Silva	PSDB	1274	1,48
Fernando de Godoy Lima Filho	PMDB	1258	1,46
Pedro Lopes de Abreu	PPB	1154	1,34
João Antonio Alem Sobrinho	PDT/PTN/PHS	1148	1,34
Joanzil Cervezan Junior	PMDB	1120	1,3
José Pereira dos Santos	PTB	1033	1,2
José Carlos Leonhardt	PTB	967	1,12

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 6. Resultado das Eleições Municipais para Prefeito segundo votos nominais – Rio Claro: 2004

Candidatos/Partido	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Dermeval da Fonseca Nevoeiro Jr. (PFL)	PP/PTB/PSL/PL/ PFL	47219	51,49
Raquel Picelli Bernardinelli (PT)	PDT/PT/PMDB/ PTN/PPS/PRTB/ PTC/PV/PC do B	33189	36,19
João Oscar Bergstron Neto (PSDB)	PSC/PMN/PRP/ PSDB	11289	12,31

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 7. Resultado das Eleições Municipais para Vereador segundo porcentagem de votos por Partidos – Rio Claro: 2004

	Partidos	Porcentagem de Votos (%)*
1°	PFL	12,15
2°	PT	11,77
3°	PP	9,26
4°	PL	8,49
5°	PSDB	7,41
6°	PMDB	7,29
7°	PDT	7,27
8°	PSC	6,76
9°	PV	6,12
10°	PTB	5,86
11°	PSB	4,47
12°	PPS	3,44
13°	PHS	2,33
14°	PSL	2,03
15°	PRP	1,82
16°	PRTB	1,61
17°	PC do B	0,84
18°	PMN	0,6
19°	PTC	0,47
20°	PTN	0,01

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 8. Resultado das Eleições Municipais para Vereadores segundo votos nominais – Rio Claro: 2004

Candidatos	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Maria do Carmo Guilherme	PMDB/PPS	2665	2,82
Valdir Natalino Andreetta	PTB/PL	2283	2,41
Agnelo da Silva matos Neto	PT/PTC/PC do B	1861	1,97
Izael Batista de Souza	PDT/PTN	1788	1,89
Wilson Gomes da Silva	PSDB/PMN	1574	1,66
Monica Hussni Messetti	PFL	1538	1,63
José Pereira dos Santos	PTB/PL	1465	1,55
Sérgio Carnevale	PFL	1441	1,52
João Antonio Alem Sobrinho	PSB	1431	1,51
Sérgio Desidera	PT/PTC/PC do B	1372	1,45
Joanzil Cervezan Junior	PMDB/PPS	1295	1,37
Fernando de Godoy Lima Filho	PFL	1261	1,33
João Teixeira Junior	PP/PSL	1217	1,29
Paulo Roberto Paoli	PTB/PL	1182	1,25
Francisco Melhado Neto	PFL	1156	1,22

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 9. Resultado das Eleições Municipais para Prefeito segundo votos nominais – Rio Claro: 2008

Candidatos/Partido	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Palmínio Altimari Filho (PMDB)	PT/PMDB/ PSDC/PC do B	53395	53,98
Dermeval da Fonseca Nevoeiro Junior (DEM)	PRB/PP/PDT/ PTB/PSC/PR/DEM	37210	37,72
João Walter Martins Marcondes Pereira (PSDB)	PPS/PMN/PV/PRP/PSDB	8318	8,41

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

*Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 10. Resultado das Eleições Municipais para Vereador segundo porcentagem de votos por Partidos – Rio Claro: 2008

	Partidos	Porcentagem de Votos (%)*
1°	PMDB	15,18
2°	PTB	11,56
3°	DEM	10,82
4°	PR	10,74
5°	PT	9,61
6°	PP	9,16
7°	PSDB	7,48
8°	PPS	4,25
9°	PV	3,94
10°	PSC	3,68
11°	PHS	3,23
12°	PSB	2,98
13°	PDT	2,52
14°	PTC	1,72
15°	PRB	1,42
16°	PRP	0,94
17°	PC do B	0,52
18°	PRTB	0,12
19°	PMN	0,12
20°	PSDC	0,01

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

*Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 11. Resultado das Eleições Municipais para Vereadores segundo votos nominais – Rio Claro: 2008

Candidatos	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Maria do Carmo Guilherme	PMDB/PSDC	4847	4,77
Valdir Natalino Andreetta	PSC/PR	4670	4,59
Sérgio Desidera	PT/PC do B	2690	2,65
Raquel Picelli Bernardinelli	PT/PC do B	2577	2,53
Sérgio Moracir Calixto	PDT/PHS	2402	2,36
João Teixeira Junior	PSC/PR	2124	2,09
Sivaldo Rodrigues de Oliveira	PTB/PTC	2022	1,99
Agnelo da Silva Matos Neto	PT/PC do B	1841	1,81
José Pereira dos Santos	PTB/PTC	1775	1,75
Paulo Marcos Guedes	PPS/PV	1741	1,71
Roberta Escrivão Campos	PTB/PTC	1665	1,64
José Carlos Leonhardt	PTB/PTC	1369	1,35
José Júlio Lopes de Abreu	PP/PRTB	1274	1,25
Antonio Roberto França	PSC/PR	1203	1,18
Monica Hussni Messetti	PRB/DEM	1183	1,16

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

ANEXO G

Cronologia das Eleições Municipais – São Carlos: 1996 a 2008

Tabela 1. Resultado das Eleições Municipais para Prefeito segundo votos nominais – São Carlos: 1996

Candidatos	Partido	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
João Otávio Dagnone de Mello	PFL	32690	33,34
Paulo Roberto Altomani	PSDB	30556	31,16
Antônio Adolpho Lobbe Neto	PMDB	13233	13,5
Silvana Donatti	PT	12494	12,74
Silvio César Franciscatto	PCO	391	0,4
Elias Fonseca Grimberg	PRN	310	0,32

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 2. Resultado das Eleições Municipais para Vereadores segundo votos nominais – São Carlos: 1996

Candidatos	Partido	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Lucas Perroni Junior	PTB	1649	1,72
Julieta Lui	PT	1676	1,71
Azuaite Martins França	PPS	1497	1,53
Walcinyr Bragatto	PSDB	1378	1,41
Antonio Rubens Valdo Ratti	PPB	1306	1,33
Dorival Antonio Mazola Penteado	PMDB	1172	1,2
Antonio Carlos Catharino	PSC	1106	1,13
Marco Antonio Amaral	PPB	1083	1,1
João Batista Muller	PMN	1033	1,05
Diana Cury	PMDB	992	1,01
Luiz Antonio Navarro Magalhães Luz	PT	911	0,93
Idelso Marques de Souza	PMN	822	0,84
Armando Paschoal	PSC	815	0,83
Lidio Migliati	PSC	770	0,79
José Carlos Alves Cardoso	PFL	714	0,73
Laurindo Rabello	PFL	712	0,73
Antonio Florindo Zanette	PL	688	0,7
José Paulo Gomes	PTB	684	0,7
Equimarcilias de Souza Freire	PSDB	679	0,69
Ademir Martins de Oliveira	PSDB	555	0,57
Antonio Silva	PL	499	0,51

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 3. Resultado das Eleições Municipais para Prefeito segundo votos nominais – São Carlos: 2000

Candidatos/Partido	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Newton Lima Neto (PT)	PT/PC do B	40342	39,94
João Otávio Dagnone de Melo (PTB)	PPB/PDT/PTB/ PMDB/PSC/PPS/ PFL/PSB/PSD	40214	39,81
Paulo Roberto Altomani (PSDB)	PST/PL/PAN/PRTB/P G T/PHS/PMN/PV/PRP/P SDB/PT do B	11878	11,76
Rubens Massucio Rubinho (PSDC)	PTN/PSDC	7513	7,44
Paulo Roberto Eugeni (PSL)	PSL	720	0,71
Eraldo Strumiello	PSTU	267	0,26
Elias Fonseca Grimberg	PRN	84	0,08

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 4. Resultado das Eleições Municipais para Vereador segundo porcentagem de votos por Partidos – São Carlos: 2000

	Partidos	Porcentagem de Votos (%)*
1°	PT	14,87
2°	PTB	11,63
3°	PDT	9,34
4°	PSDB	8,51
5°	PPB	8,48
6°	PMDB	7,24
7°	PSD	6,89
8°	PPS	6,73
9°	PFL	6,03
10°	PL	5,93
11°	PSDC	2,72
12°	PMN	2,43
13°	PST	2,05
14°	PV	1,57
15°	PT do B	1,4
16°	PSB	1,21
17°	PHS	0,95
18°	PRP	0,62
19°	PSTU	0,47
20°	PGT	0,42
21°	PTN	0,17
22°	PAN	0,13
23°	PSL	0,1
24°	PSC	0,04
25°	PRTB	0,03
26°	PC do B	0,02

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 5. Resultado das Eleições Municipais para Vereadores segundo votos nominais – São Carlos: 2000

Candidatos	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Silvana Donatti	PT/PC do B	3386	3,36
Antonio Carlos Catharino	PPB	2456	2,44
Caio Mario C. Salles	PST/PL/PRP	2040	2,02
João Batista Muller	PTB/PMDB	1813	1,8
Marco Antonio Amaral	PPB	1779	1,77
Julieta Lui	PT/PC do B	1732	1,72
Diana Cury	PTB/PMDB	1660	1,65
Luiz Ant. Navarro M. Luz	PT/PC do B	1631	1,62
Walcinyr Bragatto	PAN/PRTB/PSDB	1613	1,6
Heleno Irami do Nascimento	PST/PL/PRP	1447	1,44
Edson Antonio Fermiano	PDT	1432	1,42
Idelso Marques de Souza	PDT	1241	1,23
Equimarcílias de Souza Freire	PTB/PMDB	1221	1,21
Laide das Graças Simões	PTB/PMDB	1206	1,2
Geria M. Montanari Franco	PT/PC do B	1198	1,19

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 6. Resultado das Eleições Municipais para Prefeito segundo votos nominais – São Carlos: 2004

Candidatos/Partido	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Newton Lima Neto (PT)	PDT/PT/PMDB/ PTN/PC do B	48876	42,84
Paulo Roberto Altomani (PSDB)	PP/PSC/PPS/PFL/P MN	32367	28,37
João Otávio Dagnone de Melo (PFL)	PV/PCB	24101	21,13
Walcinyr Bragatto (PV)	PV/PCB	7560	6,63
Eraldo Strumiello (PSTU)	PSTU	1178	1,03

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 7. Resultado das Eleições Municipais para Vereador segundo porcentagem de votos por Partidos – São Carlos: 2004

	Partidos	Porcentagem de Votos (%)*
1°	PMDB	15,57
2°	PT	15,55
3°	PSDB	14,88
4°	PV	10,49
5°	PFL	8,75
6°	PPS	8,38
7°	PTB	7,95
8°	PDT	6,78
9°	PL	3,26
10°	PSB	2,1
11°	PP	1,8
12°	PMN	1,77
13°	PC do B	0,72
14°	PTN	0,7
15°	PSTU	0,57
16°	PSC	0,45
17°	PRTB	0,16
18°	PT do B	0,09
19°	PCB	0,03

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 8. Resultado das Eleições Municipais para Vereadores segundo votos nominais – São Carlos: 2004

Candidatos	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Luiz Ant. Navarro M. Luz	PDT/PT/PC do B	3553	3,17
Roberto Mori Roda	PV/PCB	2519	2,25
Laide das Graças Simões	PMDB/PTN	2485	2,22
Edson Antonio Fermiano	PDT/PT/PC do B	2411	2,15
Julieta Lui	PV/PCB	2320	2,07
Heleno Irami do Nascimento	PDT/PT/PC do B	2310	2,06
Diana Cury	PMDB/PTN	2229	1,99
Caio Mario C. Sales	PL/PRTB/PSB/ PT do B	2128	1,9
Dorival Ant. Mazola Penteado	PSDB/PTB	2086	1,86
José Mauricio Ortega	PSDB/PTB	1948	1,74
Rubens Maciel	PPS/PFL	1929	1,72
José Pinheiro	PSDB/PTB	1847	1,65
José Paulo Gomes	PSDB/PTB	1779	1,59
Géria M. Montanari Franco	PDT/PT/PC do B	1767	1,58
Silvana Donatti	PDT/PT/PC do B	1736	1,55

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 9. Resultado das Eleições Municipais para Prefeito segundo votos nominais – São Carlos: 2008

Candidatos/Partido	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Oswaldo Baptista Duarte Filho (PT)	PDT/PT/PTB/ PMDB/PSC/PR/ PTC/PRP/PC do B	43888	35,41
Paulo Roberto Altomani (PSDB)	PPS/PSDC/PHS/ PMN/PV/PSDB/ PT do B	41354	33,36
Airton Garcia Ferreira (DEM)	PP/PSL/PTN/DEM/P RTB	36982	29,83
Julieta Lui	PSOL	1008	0,81
Maria Regina Silva Bortolotti	PSB	724	0,58

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

*Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 10. Resultado das Eleições Municipais para Vereador segundo porcentagem de votos por Partidos – São Carlos: 2008

	Partidos	Porcentagem de Votos (%)*
1°	PSDB	21,89
2°	PT	16,52
3°	DEM	12,66
4°	PMDB	12,59
5°	PV	7,67
6°	PPS	5,7
7°	PTB	5,52
8°	PR	5,45
9°	PSB	1,8
10°	PHS	1,73
11°	PP	1,54
12°	PSC	1,37
13°	PDT	1,28
14°	PC do B	1,14
15°	PMN	0,81
16°	PSL	0,69
17°	PSOL	0,48
18°	PT do B	0,31
19°	PTN	0,31
20°	PRP	0,2
21°	PSTU	0,19
22°	PTC	0,12
23°	PSDC	0,03
24°	PRTB	0,01

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

*Porcentagem de votos sobre o comparecimento.

Tabela 11. Resultado das Eleições Municipais para Vereadores segundo votos nominais – São Carlos: 2008

Candidatos	Coligações	Nº de votos	Em Porcentagem (%)*
Normando R. Gomes de Lima	PSDC/PSDB	4449	3,65
Julio Cesar Pereira de Souza	PP/PSL/PTN/DEM/PRT B	3684	3,02
Luiz Ant. Navarro M. Luz	PT/PC do B	3087	2,53
Edson Antonio Fermiano	PTB/PSC/PR/PTC	3073	2,52
Roberto Mori Roda	PV/PT do B	2396	1,97
José Alvim Filho	PT/PC do B	2316	1,9
Dorival Ant. Mazola Penteadó	PSDC/PSDB	2216	1,82
José Luiz Rabello	PSDC/PSDB	2197	1,8
Marco Antonio Amaral	PSDC/PSDB	2120	1,74
Laíde das Graças Simões	PDT/PMDB/PRP	2027	1,66
Luiz C. Fernandes da Cruz	PSDC/PSDB	1894	1,55
Azuaite Martins França	PPS/PMN	1847	1,52
José Maurício Ortega	PSDC/PSDB	1790	1,43
Benedito Matheus Filho	PDT/PMDB/PRP	1746	1,43
Ronaldo Lopes de Oliveira	PT/PC do B	1682	1,38

Fonte: Fundação SEADE/ TRE.

* Porcentagem de votos sobre o comparecimento.