

1) Título: ***“Inovações no Processo de Gestão Pública no Brasil: Experiências de Participação Social no Planejamento Municipal: o caso do Orçamento Participativo”***

2) Autor: Ludmila Rodrigues Antunes

Professora e pesquisadora

Universidade Federal Fluminense – UFF- Macaé RJ- Brasil

Email: ludmilaantunes@yahoo.com.br

Angeline Coimbra Tostes de Martino Alves

Mestranda PPGA-UFF-RJ-Brasil

email: angelinecoimbra@gmail.com

Gizelli Bourlier Carestiato

email: gicarestiato@gmail.com

Estudante de Administração UFF-ICM-MAC

Pedro Antunes Werneck Vianna

email: pedrowerneckvianna@hotmail.com

estudante de direito UCAM-Ipanema-RJ

Projeto: Participação e Políticas Públicas no Brasil: uma investigação sobre a experiência de Orçamento Participativo em municípios selecionados do Estado do Rio de Janeiro (Niterói, Macaé, Rio das Ostras, Quissamã, Maricá e Itaboraí) e os recursos provenientes do pagamento dos *royalties* do petróleo.

Coordenadora: Prof. Dra. Ludmila Rodrigues Antunes- Departamento de Administração e Contabilidade- Instituto de Ciências da Sociedade- Universidade Federal Fluminense. Macaé. Estado do Rio de Janeiro- Brasil

Equipe: Angeline Coimbra Mestranda e Especialista em Administração Pública (UFF-PPGA-Niterói-RJ), Gizelli Bourlier Carestiato, estudante de Administração(UFF-ICM-MAC-MacaéRJ-Brasil), Pedro Antunes Werneck Vianna estudante de Direito (Universidade Cândido Mendes-Ipanema RJ-Brasil).

(3) Área Temática: Área temática: VII. Administración pública y políticas públicas.

(4) Simposio: Enfoques neo-institucionalistas de análisis de políticas públicas

Sesión 3. Gestión pública

Responsable: Guillaume Fontaine (gfontaine@flacso.org.ec), Departamento de Asuntos Públicos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

Comentarista: Adolfo Eslava (aeslava@eafit.edu.co), Universidad EAFIT (Colombia)

"Trabajo preparado para su presentación en el 7° CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013".

RESUMO: Os orçamentos participativos derivam de escolhas políticas dos diferentes governos municipais disseminando-se num contexto em que o poder local tornou-se um dos focos privilegiados para a participação popular no planejamento do município. O estudo analisou se a implementação de políticas participativas na esfera local dos municípios analisados expressou-se como uma ferramenta para a solução dos problemas históricos de distribuição de renda e de acesso da população aos bens, serviços e equipamentos urbanos. Concluiu-se que os recursos dos royalties não afetam diretamente a dinâmica dos processos dos Orçamentos Participativos. A pergunta disparadora escolhida foi a questão colocada por Boschi(1999) sobre os fatores que explicariam o grau de sucesso na instauração de formatos institucionais capazes de assegurar não só o acesso da população à produção de políticas, como também respostas concretas, por parte do governo em termos de atuação eficaz e responsável. A análise do trabalho está fundamentada no pressuposto desse autor, de que não existe ainda explicação adequada para como novos formatos de produção de determinadas políticas, uma vez implantados, consolidam-se no tempo como experiências consagradas. Partilha-se a premissa da ausência de uma teoria consistente da mudança institucional e do processo de institucionalização que, *ex ante*, defina com precisão os resultados pretendidos por determinados desenhos (North, 1990 e

1995; apud Boschi, 1999). Esse estudo preliminar e exploratório pretende de forma modesta dar alguma contribuição sobre os processos de mudanças institucionais relativos a instâncias de participação.

Introdução

O texto analisa experiências de Orçamento Participativo em municípios do Estado do Rio de Janeiro que recebem royalties do petróleo¹. O foco central do artigo é o dos processos de gestão participativa em municípios petrolíferos

¹ O presente estudo é um dos resultados de um conjunto de iniciativas, pesquisas, análises que vem sendo desenvolvidas pela pesquisadora do departamento de Administração e Contabilidade de Macaé da Universidade Federal Fluminense-(UFF-ICM-MAC) nos 2 últimos anos no âmbito do Grupo de Pesquisa “Estudos sobre dilemas e desafios da sustentabilidade em municípios recebedores de royalties no Estado do RJ”, na Linha de Pesquisa “Participação e Políticas Públicas no Brasil”. Os estudos visam diagnosticar o atual estado da arte da participação social na administração pública municipal e suas relações com conselhos, conferências e outros mecanismos de participação social. Nesse estudo o mecanismo de participação selecionado foi o Orçamento Participativo e sendo realizado um estudo avaliativo de orçamentos participativos de municípios selecionados do estado do Rio de Janeiro, entre 1999-2011. Os estudo amparou-se em pesquisa desenvolvida no período 2008-2009 com recursos da bolsa PDS-FAPERJ no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro “*A experiência da participação como um dos elementos articuladores das políticas públicas no Brasil: Orçamento Participativo em municípios do Estado do Rio de Janeiro, uma investigação sobre o OP do município de Niterói*”. Dando continuidade no tema da participação em suas dimensões sociais e de inclusão política teve a colaboração de uma equipe de pesquisa cujo trabalho foi fundamental para sua execução. Foi inestimável o trabalho pesquisadora do curso de Especialização em Administração Pública (UFF- ADM-Niterói) Angeline Coimbra na rigorosa e tenaz coleta de dados e informações para todos os municípios e realização de entrevistas, destaca-se a participação de Pedro A. Werneck Vianna, estagiário de Direito UCAM- na coleta de dados dos municípios e “*aprendiz de entrevistas*”, e o trabalho de Gizelli Carestiatto, aluna de graduação do curso de Administração da UFF-Macaé que colaborou ativamente nas entrevistas com os conselheiros do OP de Macaé. O estudo resultou na monografia de especialização Angeline Coimbra Tostes de Martino Alves : A Experiência do Orçamento Participativo de Itaboraí (março 2013) e na monografia em andamento sobre Macaé da aluna Gizelli Carestiatto.

receptores de royalties². A análise no texto dentro do que se propõe, é, entender a estrutura adotada, por distritos e a sistemática geral de participação. Mesmo sem detalhamentos exaustivos, conclui-se por fim que a correlação entre os OPs e a sua suposta finalidade precípua, de mitigar ou reduzir a pobreza em um município com situação fiscal, ao menos em termos relativos, acima da média nacional, não acontece.

O texto discute o Orçamento Participativo como experiência de participação social no planejamento municipal e como inovação no processo de gestão pública no Brasil; busca focar no debate sobre a ampliação das possibilidades de influência e intervenção dos atores sociais nos processos decisórios, dos processos de implantação dos OPs e o monitoramento da incorporação de suas recomendações e nas análises sobre os instrumentos de participação social e controle social nos conselhos de OP, aprofundando a análise dos mecanismos democráticos participativos existentes nas administrações municipais estudadas.

No desenho institucional do governo federal

“o marco referencial e o horizonte político [...]é operacionalizar a participação social como método de governo. Isso significa aprofundar a qualidade dos mecanismos participativos existentes, identificar e incorporar novos instrumentos e construir os marcos de uma política e de um sistema nacional de participação social.”(Projeto “Apoio aos Diálogos Setoriais União Européia-Brasil” Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: Desafios e Perspectivas para a Criação de uma Política Nacional de Participação. p.4).

Em estudo anterior sobre o OP do município de Niterói, realizado em 2008/9, observou-se que seu “sucesso” gerou deliberações sobre a distribuição de bens públicos nesta cidade, o que corroborou de alguma forma estudos indicativos de que em algumas cidades nas quais o OP existe, pode haver impacto

² Sabe-se empiricamente da correlação entre esta categoria de municípios e IDH, mas ela aqui não é comprovada ou submetida a análises mais amplas. Não sendo essa a proposta empírica não se empresta maior relevância à análise da pertinência e eficácia da adoção de instrumentos participativos em vista de determinados objetivos

redistributivo através das políticas públicas implementadas pelos conselhos de OP locais.

Em face à bibliografia mais recente mais uma vez constatou-se que os inúmeros estudos realizados com o intuito de avaliar o desempenho dos Orçamentos Participativos, demonstram não ser possível incorporar nas análises todas as variáveis que intervêm no sucesso ou fracasso do processo participativo. Pode-se dizer que na discussão sobre orçamento participativo subjaz para muitos estudiosos uma reflexão sobre o atributo de redistribuição de renda previsto na concepção do instrumento.

Inicialmente para essa reflexão a diferença nos recursos dos royalties do petróleo em alguns municípios do universo da pesquisa constituiu-se uma indagação no que se referia ao seu possível impacto redistributivo. Não foi grande surpresa porém, verificar que a existência dos royalties não representava impacto relevante nas expectativas dos conselhos de OP e que não havia necessariamente uma parte desse recurso explicitamente destinada às demandas dos referidos conselhos de orçamento participativo.³

O Orçamento Participativo no Brasil foi idealizado e experimentado algumas vezes de forma originária, ao tempo de sua criação, foi introduzido oficialmente na cidade Porto Alegre em 1990, e hoje existe em inúmeras⁴ regiões do Brasil, apresentando-se igualmente em diversas modalidades, com bastante frequência na modalidade de consulta digital.

Experiências municipais de Orçamento Participativo ao longo dos últimos anos foram apontadas como exemplos de inovação em termos de gestão pública porque poderiam indicar possibilidades de imprimir maior dinamismo à formulação de peças orçamentárias e, principalmente, porque significaram permitir o envolvimento dos cidadãos com a escolha de prioridades, incentivando a participação democrática.

O OP não foi especificamente previsto pela CF⁵ e tampouco

³no caso da investigação mencionada apenas o município de Macaé possui destinação específica de recurso dos royalties para o conselho de OP

regulamentado por lei federal e rara vez por lei estadual, porém é fato que está de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro. Os orçamentos participativos derivam de escolhas políticas dos diferentes governos estaduais e municipais disseminando-se num contexto em que o poder local tornou-se um dos focos privilegiados para a participação popular no planejamento do município.

Já na década de 70, em algumas de suas administrações, o PMDB, estimulava a participação popular; no início da década seguinte, grandes metrópoles passaram a adotar estratégias embrionárias de participação ativa da sociedade, Lages/SC, Pelotas/RS, Boa Esperança /ES, Vila Velha/ES, o programa Prefeitura nos Bairros (1986), embrião do Orçamento Participativo de Recife-PE, entre outros.

Os modelos de Orçamento Participativo na fase em que foram implementados em governos petistas, por exemplo, o Orçamento Participativo em Porto Alegre, formalmente instituído no governo municipal petista de Olívio Dutra (1989-1992), tem sua ideia embrionária que remonta aos Conselhos Populares da gestão de Alceu Collares (1985-1988), do PDT. O mesmo ocorreu em Recife, cujo Orçamento Participativo da gestão do petista João Paulo (2001-2004) não pode desconhecer da influência das plenárias populares do governo Jarbas Vasconcelos, (1985-1988) decorrentes do Programa Prefeitura nos Bairros. (AVRITZER, *op.cit.* pp. 572).

A proeminência do PT é inquestionável enquanto ator de suma importância para a implementação do OP; em quatro gestões municipais: 1989-1992, 1993-1996; 1997-2000; 2001-2004.

Os casos de OP implementados pelo PT representam a metade ou mais dos casos implementados no total. O Partido dos Trabalhadores também esteve à frente da implementação dos dois casos tidos como de maior sucesso no Brasil – o OP de Porto Alegre (Rio Grande do Sul) e o OP de Ipatinga (Minas Gerais). (LINHARES *apud* UCHOA, 2006).

As mais recentes experiências do OP surgem no Brasil em continuidade ao modelo inicial de Porto Alegre, a experiência de Porto Alegre foi reconhecida

como exitosa e considerada modelo por diversos movimentos, fóruns e instituições não governamentais e governamentais.

A partir de 2002, com a chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República foi gerada uma expectativa para alguns setores da sociedade de que o Orçamento Participativo seria mais do que uma recomendação, e poderia tornar-se um projeto de OP nacional. No atual contexto entende-se que OP no Brasil passa por um refluxo ideológico enquanto vivencia momentos de auge internacional. Nas suas mais variadas inspirações “o orçamento participativo reposiciona e atualiza o significado da participação democrática contemporânea”. (Baierle, 2012). Nesse texto, nas prefeituras analisadas, o OP, em experiências mais recentes, pode ser considerado como uma inovação social na gestão pública, como uma nova ferramenta participativa que nem sempre é compreendida pelos gestores e conselheiros. Numa modelagem mais gestora ou como modelo de participação social tradicional o OP enfrenta obstáculos políticos frequentes a sua execução.

Além dessa introdução e das considerações finais, esse texto se estrutura em mais 2 momentos. De início se procede à discussão do marco teórico, uma análise dos temas que nortearam esse estudo e uma discussão a partir da bibliografia sobre as relações entre a gestão pública, participação social e democracia e em sequencia há uma breve apresentação da metodologia da investigação utilizada.

1-Gestão pública, participação social e democracia.

Apontados como exemplos de inovação em termos de gestão pública porque por um período indicaram possibilidades de imprimir maior dinamismo à formulação de peças orçamentárias e, principalmente, porque significaram permitir o envolvimento dos cidadãos com a escolha de prioridades, incentivando a participação democrática, os OPs na literatura especializada sobre a participação social foram enfatizados sobremaneira nos últimos anos como de grande importância no conjunto dos instrumentos de gestão pública local.

É consensual a observação sobre a disseminação no território nacional dos fóruns participativos. Em alguns fóruns a constatação é algo que axiomática já que toda a “parafernália participativa” em algumas áreas está normatizada e

regulamentada, especialmente no que se refere aos conselhos municipais e conferências de saúde. Não por acaso, o campo da saúde coletiva foi inicialmente privilegiado nos seus estudos sobre as estruturas de participação, bem como seu próprio histórico nos termos da militância política demonstra uma vasta experiência e ações exitosas⁶.

O caso do orçamento participativo mostra na sua ampla literatura especializada frequentes questionamentos sobre esses fóruns participativos: se são um novo regime de ação pública, resultante tanto do fortalecimento da esfera municipal de governo- no ambiente pós Constituição de 1988- bem como questionamentos acerca da maior presença de atores na cena pública. (Santos Jr, Azevedo e Ribeiro, 2004).

A pesquisa situou-se na vertente de análise que procura a ampliação do conhecimento relativo aos processos e espaços de gestão participativa e, particularmente, fazer uma leitura crítica da já existente sistematização da produção acadêmica -ainda crescente- sobre o tema no Brasil. A intenção traduziu-se em mapear alguns marcos analíticos para examinar o desempenho de fóruns institucionalizados de participação social, como o Orçamento Participativo, na esfera do estado do Rio de Janeiro.

Desse modo, ao localizar as questões-chave tratadas pelos estudos e avaliações realizados a partir do início da década de 90 foi possível apontar tendências e lacunas nas análises sobre participação social.⁷ Aqui, cabe ressaltar o

⁶ Werneck Vianna, Maria Lucia, Antunes, Ludmila et alii.(2006) “Participação em Saúde: do que estamos falando?” Texto apresentado na ANPOCS (2006 elaborado no âmbito de projeto realizado pela equipe do Laboratório de Economia Política da Saúde da UFRJ ver também em Cavalcanti, M.L. Cabral, M.H.P. ,Antunes, L.R. (2011)Participação em saúde: uma sistematização de artigos publicados em periódicos brasileiros – 1988 / 2005 *Participation in health: a systematization of the articles published in Brazilian journals studies – 1988 / 2005 Cienc Saude Colet* [periódico na internet] Está disponível em: <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br>

⁷ Para discutir o marco teórico da participação o artigo de Maria Lucia T. W. Vianna Voz. Alívio e oportunidade ou a Política de Arquimedes no Brasil. Receita infalível ou abordagem discutível? Publicado na Revista da Faculdade de Serviço Social da UFRJ vol. 6 n.23julho 2009, é um dos trabalhos recentes mais interessantes e completos em periódicos sobre o tema que permite, outrossim, avançar para discussões sobre processos participativos de gestão pública: conselhos de gestão, orçamento participativo, parceria entre governo e sociedade.

inovador viés analítico elaborado por Romão (2010) sobre a ausência da sociedade política nos estudos sobre o OP.⁸

A revisão bibliográfica de publicações sobre o tema em periódicos relacionados à área de participação social, bem como teses de doutorado e dissertações de mestrado em programas de pós-graduação no país, já havia revelado uma enorme amplitude. Contudo, descortinou-se da maneira como suposta inicialmente. Uma produção acadêmica mais sistemática sobre orçamento participativo no Brasil parece, de fato, estar relacionada às experiências municipais petistas e com maior expressão até meados da década de 2000. A hipótese se confirma, pois, com relação às municipalidades que possuem OP em gestões de outros partidos, cujos estudos acadêmicos ganham maior visibilidade nos últimos 6/7 anos.

O OP como instrumento participativo está claramente internacionalizado, ou seja, mundializou-se. “A experiência é repetida e replicada em fóruns diversos e nacionalidades distintas o que faz com que seja mais demandante ainda de novos e mais elaborados estudos aqui no Brasil. São inúmeros os estudos de caso empíricos sobre orçamento participativo - como estratégia de participação social e/ou como nova arena democrática de nível local – em outros países, e o Brasil é sempre a referência óbvia a ser pontuada. Esse é um ponto fulcral que desejamos destacar embora não seja objetivo específico do estudo em pauta”(Antunes, Ludmila em Relatório final PDS- FAPERJ out 2009). A Rede Brasileira de OP estima que atualmente existam cerca de duas mil experiências de Orçamento Participativo no mundo, muitas delas desenvolvidas e inspiradas nas iniciativas brasileiras e que 325 municípios no Brasil desenvolvem algum tipo de experiência nesse sentido. O Brasil é uma referência internacional em democracia participativa.

1.1-Democracia e participação: breves notas sobre o debate em curso

Não é de hoje que estudiosos no campo das ciências sociais apontam um recuo na ortodoxia das abordagens sobre o tema da participação, o que tem indicado por seu turno, a necessidade de novas investigações que apreendam os processos sociais atuais. Segundo, alguns autores as ciências sociais não têm dado

⁸ (2010) ROMÃO, Wagner, M. O Eclipse da sociedade política nos estudos sobre o OP. BIB,São Paulo.n.70/2010,p121-144

conta da complexidade das dinâmicas as quais pretendem analisar. (Goldenberg et alii, 2003 e Boaventura dos Santos (2002)). E nessa perspectiva se coloca, objetivamente, para os estudos sobre a noção de participação e seu par, a democracia, a urgência de repensar outros conceitos e paradigmas. Estudando esses processos, Gabriel Cohn (2003), nos diz que até uma fase avançada do século XX, a referência paradigmática para os temas investigados pelas ciências sociais consistia na associação entre organização e acumulação. Nesse sentido se hoje a referência à organização continua sendo central, a mesma tende a “girar no vazio” enquanto não se encontra termo para substituir o de acumulação. Nessa linha de análise, o autor explica como a dimensão normativa ou organizadora tem deixado de ser apenas uma moldura da análise social para então se projetar com força no centro das reflexões atuais, ressaltando a perplexidade das ciências sociais e a perda de um elemento norteador mais consistente. A moldura destacada por Cohn (2003) se tornou um dos grandes debates da atualidade das ciências sociais que tratam do campo da participação e da democracia, e ainda nessa perspectiva, se revelaram tendências, abordagens e novos objetos das ciências sociais, observando-se um consenso quase óbvio de que a democracia pressupõe participação política, que por sua vez pressupõe algum nível de descentralização das decisões. (ANTUNES, 2009)

Em compasso com o novo tempo que se configurava, uma determinada concepção de transparência na gestão pública toma corpo no país ao final da década de 1980, na esteira da redemocratização e da Constituição de 1988, momento no qual a participação popular na definição de políticas governamentais foi estimulada.

Na década de 1990, o foco é a reforma do Estado, sobretudo a reforma administrativa, visando obter o ajuste estrutural. No centro dos debates estava a questão de como reconstruir o Estado, como redefinir um novo Estado num mundo globalizado (BRESSER-PEREIRA, 2006). A administração pública gerencial tinha por características: ser orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados. Segundo Bresser-Pereira (2006), o objetivo era construir um Estado que atendesse às necessidades dos cidadãos, que fosse democrático e onde houvesse condições de fiscalização, de prestação de contas (*accountability*), tanto da burocracia quanto dos políticos. E para isso, era necessária uma reforma

política que desse maior legitimidade aos governos, ajuste fiscal, etc.; e uma reforma administrativa, que criasse meios de boa governança (BRESSER-PEREIRA, 2006). A governança e a governabilidade eram dois dos elementos básicos à reforma do Estado da década de 1990. (ALVES, 2013)

Para o campo da administração pública, a atual noção de participação surgiu num contexto contemporâneo de uma relação diferenciada entre Estado e sociedade, com vistas a possibilitar uma coordenação recíproca de interesses e ações (MEDAUAR, 2003 a: 229 APUD MENEZES, 2005:1).

Criado então um novo paradigma participativo, que se pretendeu explicitar pela colaboração dos cidadãos na transformação do poder em contrato ou ato administrativo, foi possível inferir – mesmo que constatados avanços da modernização da administração pública nos últimos decênios – que existem limites de uma variada gama nos procedimentos administrativos ditos participativos.

É bem verdade que as reformas estruturadas a partir da década de 1980, em sua versão contemporânea, estejam, segundo alguns estudiosos, relacionadas ao crescimento dos direitos fundamentais e à integração de aparatos administrativos no sentido de contribuir para o bem estar do indivíduo e da sociedade (GRAU, 1998:68; BOMBARDELLI, 1996:192-193 apud MENEZES: 2005:2).

Um dos problemas desse paradigma pode ser expresso a partir da seguinte citação

“Torna-se importante para a administração travar relações frequentes com os cidadãos, com os grupos e as empresas, relações essas que não sejam mais caracterizadas pela ótica do conflito, da mesma forma que as disposições normativas expressa devem conduzir a administração, de modo permanente, para o diálogo com todos os sujeitos envolvidos na sua atuação”(BOMBARDELLI, 1996:192-193 apud MENEZES: 2005).

Para reforçar o ponto de vista sobre a nova visão da administração pública acerca da relação entre cidadania e participação utiliza-se mais uma vez do trabalho de Menezes(2005)

“no âmbito da administração pública, a participação traduz uma forma especial de garantir a impessoalidade e ampliar a legitimidade, posto que favorece a aceitação de decisões administrativas pelos seus destinatários, facilitando ainda à administração, o alcance de melhores resultados “(GALLIGAN, 1996:132 apud MENEZES, 2005).

Nessa mesma vertente, a associação dos princípios de eficiência e satisfação do usuário- cidadão-, devem, estar expressas como resultado da ampliação da esfera pública, da participação cidadã e dos ganhos advindos desse comportamento.

No que concerne às reformas da administração pública, o binômio informação-audição deveria ser implementado a fim de garantir a remodelação da estrutura organizacional administrativa, em acordo com as necessidades específicas do cidadão, reforçando o controle social previsto constitucionalmente, para o qual direitos à informação e à participação estão implicitamente relacionados.

A formação de associações, instrumentos como a ação popular, as audiências públicas, as consultas públicas, o direito de petição e os direitos de informação, além das conquistas dos direito à saúde com controle social, e, o que se disseminou em conselhos realizaram o desafio de articular os novos fóruns de participação com as estruturas de administração pública.

No Brasil, desde os anos 90, um conjunto de práticas descentralizadas foi institucionalizado, no qual cidadãos deveriam se constituir em atores ativos e decisivos no processo decisório do governo. Aos espaços ou às arenas de participação política agregou-se ou redefiniu-se uma nova denominação: participação social, na qual se destacaram, sobretudo os fóruns de participação social, conselhos, conferências e o orçamento participativo.

Os projetos de reforma do Estado na sua feição descentralizadora não ficaram restritos às fronteiras nacionais e foram amplamente difundidos pelos organismos internacionais cuja agenda evidenciava não apenas as ideias de descentralização, mas também as ideias de protagonismo da sociedade organizada, como estratégia de enfrentamento dos processos de exclusão social. (ISALUD, 2004). A noção de governabilidade implícita nessas formulações recebeu críticas contundentes por parte de alguns setores intelectuais e políticos da sociedade

brasileira, ratificando o seu caráter de categoria estratégica e conteúdo normativo e criticando a introdução de princípios e critérios utilizados por empresas e lógica de mercado. (Fiori, 1995; Oliveira, 1998 apud Santos Jr, 2004).

Nunca é demais lembrar que o ambiente “participacionista” no Brasil do final da década de 1980 e do contexto posterior, diferenciaram-se do ambiente político do final dos anos 1970, e de meados da década de 1980, por uma profunda alteração na forma da participação, antes centrada sobretudo no poder público.

A experiência anterior é a de reivindicação de grupos não pertencentes à máquina do Estado, concentrados na abertura de espaços de interlocução entre o governo e as organizações populares específicas e que objetivavam a participação política e com os respectivos desdobramentos em melhores condições de vida e saúde.

Pela sua força de difusão no país e pelas singularidades da participação, os fóruns de participação foram considerados como importante inovação institucional na gestão das políticas públicas, apresentando naquela nova conjuntura um caráter mais social e menos político.

Entretanto, a difusão de canais de pluralidade de participação pode ter implicado em perda de vigor político na defesa de interesses coletivos e de políticas universais marcando um novo padrão para a participação.

Os estudos sobre participação confirmam a impressão inicial de que num primeiro momento pareceu não haver dúvida de que a “participação da população cidadã e a inclusão social podem se dar através dos mecanismos de participação social”; sobretudo os estudos enfatizaram o valor da participação na construção de uma cultura política pública e de um projeto sociopolítico-cultural. (ANTUNES, 2009, ROMÃO, 2013; COELHO, 2004).

Da mesma forma a literatura acadêmica demonstrou que a ideia de participação sofreu mudanças relevantes no tocante ao seu conteúdo de participação política, como também os mecanismos de participação mostraram ao longo dos anos não terem se tornado tão virtuosos quanto se esperava. O que é por sua vez, uma questão amplamente discutida e analisada ao estudar-se os obstáculos e insucessos do orçamento participativo no Brasil.

A questão mais geral do desenvolvimento de novos e distintos espaços democráticos nos diversos países do planeta é objeto de trabalho de variados grupos de estudos já há alguns anos. Gaventa (2009) expõe o que considera um paradoxo na literatura sobre democracia atualmente: de um lado uma visão triunfalista de que a democracia se expandiu como nunca; por outro lado, autores nos advertem de que a qualidade da democracia está em crise, o que atinge não só sua vitalidade, mas como o seu próprio significado (GAVENTA, 2009:13-14).

O presente artigo se pauta no pressuposto de Boschi (1999), de que não existe ainda explicação adequada para a maneira como novos formatos de produção de determinadas políticas, uma vez implantados, consolidam-se no tempo como experiências consagradas. Partilha-se com esse autor a premissa da ausência de uma teoria consistente da mudança institucional e do processo de institucionalização que, *ex ante*, defina com precisão os resultados pretendidos por determinados desenhos (North, 1990 e 1995; apud Boschi, 1999). Para Boschi não é

“adequado generalizar o sucesso ou o fracasso de uma experiência a partir do exame de processos específicos, uma vez que teoricamente é difícil identificar a partir de que momento a incidência de determinada variável seria responsável pela geração de ciclos virtuosos de abrangência contextual.” (idem).

A pergunta feita por Boschi, em seu texto “*Governança*”, *Participação, e Eficiência das Políticas Públicas; Exame de Experiências Municipais no Brasil* (Rio de Janeiro, s/d), sobre os fatores que explicariam o grau de sucesso na instauração de formatos institucionais capazes de assegurar não só o acesso da população à produção de políticas, como também respostas concretas, por parte do governo - em termos de atuação eficaz e responsável- foi um fio condutor para neste texto contribuir sobre as complexidades dos processos de mudanças institucionais relativos a instâncias de participação.

Para Cornwall e Coelho (2004), os novos espaços democráticos de participação social são entendidos como intermediários, pois estão situados na interface entre Estado e sociedade e porque são, em muitos aspectos, canais de negociação, informação e trocas. Segundo as autoras, podem tanto ser considerados como abertos e sustentados pelo Estado - amparados em alguns

contextos por garantias jurídicas ou constitucionais e vistos pelos agentes do Estado como sendo o seu espaço, ao qual os cidadãos e seus representantes são convidados-, quanto podem ser conquistados pelas demandas da sociedade civil.

Argumentam as autoras que as instituições encontram-se em uma arena distinta, situada numa interface entre o Estado e a sociedade e a qual denominam esfera participativa. Possuem “uma existência semi autônoma, externa, separada das instituições da política formal, da burocracia e da vida associativa cotidiana, embora estejam frequentemente permeadas de preocupações e posições nelas formadas”(Cornwall e Coelho, 2004: 23).

Diferentemente, Leonardo Avritzer, - considerado uma das principais referências teóricas sobre as instituições participativas, especialmente quanto aos estudos sobre o OP-, no Brasil, as mesmas estão dentro da esfera pública.

Observa-se, contudo a partir de uma nova literatura mais crítica sobre as instituições participativas que muito pouco havia sido considerado sobre os interesses da sociedade política em sua produção e manutenção (ROMÃO, 2013:121), o que neste artigo procura-se destacar nos termos dos interesses da gestão municipal e seu protagonismo em relação ao OP.

A partir da normatização da democracia participativa contida na Constituição Federal de 1988 resultantes de propostas governamentais e dos movimentos sociais os quais pretenderam garantir a participação da sociedade brasileira nos processos decisórios relacionados a bens públicos e proteção social, uma agenda para transformação social e política no Brasil foi implementada e está em plena execução e avaliação, e transformação.

Experiências anteriores de participação social -até então pode-se dizer hostis ao Estado-, estão alicerçadas, em muitos casos, agora na parceria com o Estado, verificando-se seu maior protagonismo e maior visibilidade política do mesmo nessas experiências.

Segundo Avritzer (2002) uma das principais inovações dos novos movimentos sociais foi deixar de lado concepções de transformação social baseadas em políticas estadocêntricas[...] ressaltada a dimensão moral da política a partir de uma nova “concepção substantiva de emancipação política”(ROMAO, 2010:131). Os efeitos potencializadores da dinâmica participativa estão sendo revistos por novos procedimentos analíticos os quais “colocam a necessidade de

combinar preocupações metodológicas e teóricas sobre as relações e entrelaçamentos entre a sociedade civil e a sociedade política nelas”(ROMÃO, 2010,141).

O aumento da participação no nível local, já existente foi estimulado, sobretudo, pelas alterações na administração pública federal, pela descentralização e pelas interfaces realizadas por organizações não governamentais e organizações multilaterais e/ou internacionais de ajuda e fomento.⁹ No que se refere às infinitas complexidades da participação, e às negociações políticas, para além da escala local, estão sujeitas às recorrentes questões de ocupação de espaço político e à presença dos legislativos estadual e federal.

Como já ressaltado, aos sentidos da existência das instâncias participativas e a atuação da sociedade civil e sociedade política nelas, é importante focar-se também na relação dos partidos e governos nos processos participativos(ROMÃO, 2010). A dimensão associativa e sua relação com o Estado conforma os limites da autonomia dos fóruns participativos, empiricamente as eventuais alterações na relação dessas associações podem ser bastante bem observadas pelos conselhos de OP. As inovações estão sendo implementadas no nível da gestão pública que busca legitimar suas ações, programas e intenções na esfera pública dos fóruns de participação, e por essa razão não podem permanecer ausentes na análise, as expressões de poder estatal nomeadas como Estado, sociedade política, ou ainda como categorias governo e partidos políticos para entender o protagonismo que podem ter nesses fóruns.

⁹ A idéia de uma “sobrecarga democrática” - formulada em 1975 em relatório da Comissão Trilateral e mencionada por Boaventura Santos (2005, pp. 60) - é muito interessante para auxiliar na reflexão sobre a participação social no Brasil e suas instâncias e/ou arenas decisórias. De fato, a inclusão de grupos minoritários anteriormente excluídos, ou de grandes grupos com problemas historicamente não resolvidos, certamente onerou a burocracia governamental administrativa ao estabelecer e renovar diversas demandas e tensões. Pela proposta de enfrentamento da “sobrecarga democrática”, as estratégias de participação devem constituir alternativas capazes de evitar a sobrecarga do Estado, além do que parecem ter adquirido um propósito exclusivo: buscar soluções. De tal modo, a participação passa a buscar soluções para problemas urgentes de exclusão social, abandonando, na maior parte das vezes, o território político. Torna-se, assim, refém de seus limites participativos e permanece muito aquém do alcance que pode ter inclusive no que é previsto pela Constituição Federal.

Sobrevalorizada a perspectiva do papel da sociedade civil nas experiências participativas, sob os marcos da autonomia e da racionalidade democrática oposta ao Estado (ROMÃO, 2010; 133) os estudos empíricos de OP somaram frustração.

As propostas de participação envolvem processos e arenas de elaboração de regras complexas.¹⁰

“O OP é visto como uma nova instituição considerada o “elo empírico que possibilita conexão, para além da divisão teórica, entre a perspectiva institucional e a teoria da sociedade civil”(AVRITZER e WAMPLER, 2004, p219-220 apud ROMÃO, 2010. p133).

As mudanças ocorridas no espectro da participação - no que concerne aos diversos segmentos da sociedade brasileira e aos critérios de priorização de demandas formulados -, bem como os incentivos à participação da população de baixa renda, mostram que o Orçamento Participativo, em suas variadas experiências municipais, procurou atender formalmente a propósitos desse teor.

Não é mais uma proposta transformadora, como se anunciava no início das experiências. As complexidades inerentes aos processos de participação ficaram mais evidentes, como ficou evidente ao longo dos anos e das mudanças políticas no país.

O texto sugere dois eixos de questões e respostas envolvendo o tema da participação no Brasil, partindo das experiências mais recentes de orçamento participativo:

- i) o OP não tem significado um ajuste provisório às difícilímas condições impostas pela forma atual de reprodução da riqueza e bem-estar.
- ii) sim, é possível conciliar novos e velhos elementos culturais da sociedade brasileira e abrir espaço para a prática da democracia participativa.

¹⁰ De acordo com Andrea Cornwall e Vera S. Coelho(2009) as mudanças nas concepções que orientam as intervenções para o desenvolvimento suscitaram debates diversos sobre as instituições locais de “co-governança” em parte promovidas por agencias supranacionais, de outro lado ocorre uma explosão de mecanismos participativos e deliberativos.(...)”Essas várias tendências compartilharam a crença de que o envolvimento mais direto dos cidadãos nos processos de governança contribui para que tenhamos melhores cidadãos, melhores decisões e um melhor governo.” CORNWALL,A. e COELHO, V. *Novos Espaços Democráticos: Perspectivas Internacionais em* CORNWALL,A. e COELHO, V.(orgs)*Novos Espaços Democráticos: Perspectivas Internacionais.SP:singular;Esfera Pública,2009. Pp27.*

No intuito de discutir um determinado tipo de processo de participação que se organizou em sua concepção com o objetivo de deliberar sobre o orçamento municipal, e que ao longo dos anos alterou-se profundamente em suas propostas, parâmetros e alcances foi possível observar como a participação enquanto proposta de solução renovadora perdeu parte de sua força.

Parte da força da participação está disposta em outros grupos sociais considerados mais abonados e /ou menos vulneráveis que não se sentem compelidos a participar em conselhos, arenas políticas e outras instâncias para discutir políticas setoriais ou quaisquer outras que não se relacionem ao seu cotidiano.

Percebe-se que, se os grupos médios e de maior poder aquisitivo não participam ou não querem participar, os espaços de participação tendem a se tornar cada vez mais específicos para conjuntos de grupos menos favorecidos, diminuindo o compromisso e a solidariedade entre os diversos grupos e classes sociais em relação aos direitos de todos. O que em si não é novidade; estudos anteriores e clássicos sobre trabalhadores, classes sociais, solidariedade e proteção social já haviam discutido exaustivamente os graus de adesão e comprometimento em sociedades mais ou menos fragmentadas (Offe, Przeworski, entre outros).

Essa pode ser uma abordagem aparentemente conservadora e recorrente sobre o OP, entretanto há informações de localidades em que o OP conseguiu ocasionalmente fazer uma reversão de prioridades ao demonstrar para a população o que significa a possibilidade de escolher o destino dos investimentos públicos. “Foi assim que conseguimos inaugurar o campus Guarulhos da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), esse foi um ganho do orçamento participativo”, diz a coordenadora Katia Cacilda Pereira Lima, da Rede Brasileira de Orçamento Participativo

<http://redeglobo.globo.com/globoeducacao/noticia/2012/07/orcamento-participativo-busca-destino-democratico-para-recursos-publicos.html>¹¹

¹¹ Não há dúvida que a sociedade brasileira é campeã em desigualdades dos mais diversos tipos, mas como esse tipo limitado de participação poderá expressar a construção de uma nova cultura cívica? A participação entendida como promotora de cultura cívica não possui um princípio distributivo *per se*, e mais, se circunscrita a grupos específicos da fragmentada sociedade brasileira, a cultura cívica, a rigor, já saiu perdendo.

Na maior parte das vezes em que os grupos médios conclamam pela sua cidadania e seus direitos, o fazem a partir de questões relativas à segurança pública e epidemias que atingem indistintamente a todos, e só assim reconhecem o

Ao longo da década de 1990 os espaços públicos de participação da sociedade civil se multiplicaram de forma extraordinária, e nos anos 2000 passaram a ser considerados ferramentas de administração e gestão participativa, de forma que as contradições colocadas pelo seu dilema fundador – premissas de radicalização da democracia no contexto de uma lógica neoliberal -, estão se tornando cada vez mais evidentes. O impacto dos resultados em termos de governança democrática ainda permanece um enigma.

Nesse sentido, Labra nos diz que “poder-se-ia argumentar que existe o risco de um descolamento entre uma participação mistificada e a renitência de uma práxis governamental e político-partidária refratária ao controle social” (Labra, 2008). A enorme importância da construção e cumprimento de regras de institucionalidade transparentes que permitiram a criação de mecanismos de participação, deve ser ressaltada.¹²

A participação social estabelecida como intervenção social, periódica e planejada ao longo de todo circuito de formulação e implementação de uma política pública, foi transformada nominalmente gestão participativa e nova cultura política que fundamenta as novas relações democráticas Estado/Sociedade, pretende pautar-se por um comportamento basicamente gestor. Mas não é o que acontece.

Ao buscar não se “prevaler uma visão dicotômica que separa sociedade civil e Estado em categorias analíticas estanques, qualificando-se, em geral, a

que é um bem público. No mais, projeta-se a participação para o campo das novas formas empresariais denominadas responsabilidade social, voluntariado e filantropia social, eventualmente através de um elaborado discurso sobre a realização de capital social, cultura cívica e cultura política. Ou seja, temos um impasse, pois se a solidariedade e o compromisso entre os cidadãos estão absolutamente cindidos pelas posições de classes sociais, nas suas diversas expressões, a participação - mesmo que plena de contradições - só pode ser considerada positiva quando coloca holofotes em grupos que pouca visibilidade receberam no cenário social do país.¹¹ Com efeito, a literatura pertinente mostra que a estrutura e o histórico da cultura política no Brasil são fundamentais nas novas discussões acerca das transformações políticas, sociais e culturais na sociedade brasileira nos últimos decênios. (Carvalho, 2007; Resende, 2003; Werneck Vianna, 2006, 2007, 2009; Labra, 2005, 2006, 2008; Vita, 2004).

¹² Se as novas necessidades sociais estão a requerer posturas que tenham como objetivo práticas de inclusão social, a democracia participativa demanda, nesse aspecto, um tipo de participação dos indivíduos e grupos em termos qualitativos e não somente quantitativos, carecendo atingir segmentos diferenciados- o que tem sido proposto claramente pelos fóruns participativos e pelas próprias ações governamentais visando atender grupos e agentes socioculturais com identidades diferenciadas (a esse respeito vale o exemplo dos comitês de promoção de equidade)

sociedade como polo positivo e o estado como polo negativo da democracia participativa (ROMAO, 2013:122) é possível iluminar um outro lado do orçamento participativo geralmente não observado. Para que a gestão municipal quer o OP?

De forma mais geral, podemos dizer que os novos fóruns de participação social, tanto no campo institucional quanto no campo característico das práticas de cada grupo envolvido e agentes sociais, são importante espaço para representação de interesses sociais. A diversidade de atores sociais incorporada aos fóruns pode sugerir, numa análise mais otimista que as condições básicas para a representação dos interesses dos setores e segmentos na esfera pública é bastante razoável, considerando-se a sua condição institucional poderiam estar em condições mais fortalecidas. Todavia, novas vulnerabilidades e novos atores sociais e novíssimas demandas também surgiram desde que a participação social foi elencada como ferramenta de gestão pública e política.

As pesquisas tendem a apresentar grupos e agentes envolvidos na participação social como constituídos por uma espécie de elite social (Santos, 2004:154) por diferirem do conjunto da população quanto à participação social e política, o que não nos desobriga de reconhecer os terríveis desafios impostos a esses fóruns.

Alguns estudiosos do tema da participação acreditam que a ideia de que a orientação central pela busca do aumento da participação direta da sociedade na gestão municipal foi uma das consequências da criação e disseminação dos fóruns participativos no Brasil, que por sua vez resultaram dos ideais de reforma das instituições de governo local no país. (Santos Jr., Azevedo, Ribeiro, 2004:12).

Considerado formalmente e discutido academicamente como uma tentativa de consolidação de um regime democrático no qual cidadãos se constituam em atores ativos no processo decisório do governo, a experiência do OP tem como característica em seu processo político combinar instituições e práticas do regime representativo com os da democracia direta.

Em razão dos dados e informações disponíveis a capacidade de redistributividade do OP, a cultura cívica nas práticas dos OPs, a representatividade social no contexto dessa participação institucionalizada, a capacidade deliberativa dos OPs e a discussão de seu poder em influenciar

políticas públicas, foi avaliada como bastante limitada nos municípios examinados.

1.3- Experiências participativas e propostas de democratização do espaço público à luz da bibliografia selecionada.

A análise de municípios com Orçamentos Participativos com uma similaridade (receptores de recursos de royalties) e pretendeu apenas contribuir sobre os processos de mudanças institucionais relativos a instâncias de participação.

É razoável adiantar que o estímulo inicial da gestão petista em Niterói aos processos de democracia direta¹³, não geraram *accountability* e as estruturas as quais se propôs horizontalizar não apresentaram formatos de representação política com densidade e qualidade na representação postulada por uma determinada literatura. Densidade, em termos do grau de organização dos interesses representados, e qualidade, em termos da legitimidade e da abrangência da representação.¹⁴ Fundamentando as reflexões do estudo autores como Boaventura Santos e Avritzer (2005:40) foram buscados por ao fazer uma crítica à Przeworski (Przeworski, 1985 apud Boaventura Santos e Avritzer, 2005) defendem a ideia de que o debate sobre os impedimentos estruturais da democracia não é mais pertinente diante das enormes variações de países em processo de democratização e que está, portanto, desatualizado. O que está em pauta é se os impedimentos estruturais da democracia ainda condicionam as potencialidades distributivas dos instrumentos de participação.

Um dos seus pontos de partida é a suposição de que uma discussão sobre a qualidade da democracia nos dias de hoje deve levar em conta o processo de globalização e sua ênfase na democracia local e nas variações da forma democrática do Estado Nacional, (Boaventura Santos, 2005, pp.42). Na

¹³ Aqui no sentido de propostas de relações políticas menos assimétricas e da existência prévia de uma quantidade de capital social na cidade

¹⁴ Frequentemente, tais instâncias de representação constituem núcleos como conselhos comunitários nos quais diferentes interesses são representados sob a supervisão de órgão público ou de associações locais sólidas, com lideranças expressivas. Outras vezes, constituem instâncias menos formalizadas, porém legitimadas junto à determinada comunidade.

abordagem da democracia como valor universal, (postulada por Carlos Nelson Coutinho e localizada no tempo histórico em que foi elaborada, um período de exceção democrática) é notório o distanciamento com o argumento de Boaventura Santos, (2005) para quem o tema da democracia deve ser visto partir de uma perspectiva mais alargada e possuidora de inúmeras especificidades locais e interligadas ao contexto internacional. Não podendo, portanto, a democracia ser um modelo único de comportamento universal. Para o autor a democracia perde seu status único de democracia universal principalmente porque não basta ter democracia formal ou modelar para que as condições de participação sejam mais ativas, eficientes, motivadas e dessa forma significar melhores condições de vida nas diversas localidades do planeta.

Em estudo sobre países selecionados e com culturas diversas, Boaventura Santos e Avritzer (2005), procuraram mostrar momentos bem sucedidos de participação e situações de empoderamento de comunidades, e/ou significativas mudanças socioeconômicas. Ao enfatizar a importância da questão cultural e local como forma de garantia de uma melhor participação e sem desconsiderar as vicissitudes do capitalismo internacional e sua forma contemporânea de comportamento, os autores sugerem a reinvenção de formas democráticas mais adequadas e eficientes nas diferentes regiões que necessitam de emancipação social. O tema da emancipação social ordenou nesse momento o raciocínio desses autores que têm como um dos seus eixos de reflexão as dificuldades inerentes a mudanças em padrões de convivência política e social.

Numa outra abordagem autores como Przerworsk (2003), apontam que as análises com marcado viés culturalista não apresentam evidências empíricas satisfatórias para derrubar argumentos não culturalistas, e, que apenas a riqueza pode trazer melhores práticas democráticas, o que não necessariamente envolve de forma direta comportamentos culturais. De forma consistente questiona como tem sido interpretadas as novas experiências democráticas e o valor que tem sido dado ao papel da cultura cívica e política na qualidade da democracia e, por conseguinte no crescimento e qualidade da participação social.

A atual capacidade das formas burocráticas de gestão lidarem com a criatividade e absorverem o conjunto de informações envolvidas na gestão pública (Boaventura e Avritzer citando Domingues, 1997 e Fung, 2002), e os problemas

administrativos, exige cada vez mais soluções plurais - nas quais a coordenação de grupos distintos e soluções diferentes ocorrem no interior de uma mesma jurisdição (Sabel, 1997 apud Boaventura, 2005; pp 48).

Nesse aspecto foram considerados também a reinserção dos arranjos participativos no debate democrático com governos, instituições multilaterais e ou mesmo a presença forte do discurso empresarial sobre responsabilidade social sujeitos a toda sorte de ingerências de seus próprios comportamentos mais tradicionais. No que diz respeito às infinitas complexidades da participação, as negociações políticas para além da escala local estão afeitas aos problemas das recorrentes questões de ocupação de espaço político e da participação do legislativo estadual e federal.

No Brasil, durante o governo Lula, a ênfase na participação foi realizada não só pelos instrumentos instituídos pela constituição e considerados fundamentais para a implementação de política pública de cunho social, igualmente, por um quadro de proximidade com a estabilidade econômica e a sensível, - redistribuição de benefícios sociais operacionalizada por esse governo. Cabe lembrar que a estabilidade econômica na gestão anterior do governo FHC, contudo, não garantiu a promoção das medidas redistributivas ou emergenciais previstas em sua própria concepção liberal de políticas sociais. Note-se, porém, que embora com denominações diferentes, as medidas efetivamente tomadas pelo governo Lula são do mesmo teor daquelas propostas pelo governo anterior no exemplo do “Programa Comunidade Solidária”, quais sejam: focalizadas, setoriais, emergenciais e assistenciais.

Ao abordar o tema da participação enquanto dimensão da democracia, Labra(2008)conforme mostra o *survey* do Latinobarómetro, avalia que esta questão não tem maior importância na região, mesmo quando somadas a participação política e a social.

Participação política e social e participação em geral (%)

	Brasil	América Latina
Participação política	15	15
Participação social	24	21
Nunca ter pertencido	40	31

a uma organização política ou social		
---	--	--

Fonte: *Informe Latinobarómetro - 2007*. (a) tabla 14, p. 62; (b) p. 62. Apud Labra (2008)

De acordo com sua análise a tabela mostra que, enquanto os brasileiros se equiparam à média latino-americana em participação política e se situam um pouco acima na participação social; no quesito pertencimento a uma organização política ou social, 40% responderam negativamente, contra 31% para América Latina. “A cifra é preocupante dado que no Brasil as ‘ofertas’ para o povo participar em uma diversidade de arenas de deliberação e consulta é enorme, mais ainda considerando que para tanto é preciso atuar em representação de alguma organização formal à qual a pessoa deveria estar filiada.” (Labra, 2008, pp.11).

Por fim existem “aqueles que não formam parte da sociedade civil simplesmente porque não têm identidade, projeto, organização social e formas de luta para afirmar-se, defender-se, para conquistar direitos e reconhecimento”; são aqueles “politicamente destituídos de todo poder real”. (Grzybowski, 2004, *apud* Labra, 2005, p. 356)

Ao longo da década de 1990 os espaços públicos de participação da sociedade civil se multiplicaram de forma extraordinária, e atualmente são considerados ferramentas de administração e gestão participativa, de forma que as contradições colocadas pelo seu dilema fundador, uma lógica neoliberal, estão se tornando cada vez mais evidentes.

As mais recentes experiências do OP surgem no Brasil em continuidade ao modelo inicial de Porto Alegre, a experiência de Porto Alegre foi reconhecida como exitosa e considerada modelo por diversos movimentos, fóruns e instituições não governamentais e governamentais.

Contudo, a experiência do OP não se tornou amplamente difundida pelo país, o que leva a óbvia indagação de quais seriam as razões para tal e qual foi a sua contribuição para o processo de democracia participativa nas regiões onde foi implantado o OP.

Nesse aspecto, a vasta literatura sobre o OP ainda não foi suficientemente exaustiva a ponto de encerrar a discussão sobre o papel, a contribuição e a relevância dessa ferramenta participativa.

No âmbito da análise sociológica e política permanece no campo pantanoso dos limites e possibilidades, com importantes facetas insuficientemente refletidas, tais como a tensão entre os segmentos que buscaram assegurar pela via legal a conquista de direitos sociais de cidadania e os gestores que num contexto adverso tentaram utilizar da ferramenta participativa como um instrumento político. Atualmente como um papel mais gestor e menos claro do que é foi o papel participativo e cívico do instrumento em sua originalidade.

Entre as aspirações e ações, a problemática da legitimidade e legalidade, o OP pareceu trazer para si toda essa tensão, ao ter inscrito em sua dinâmica de funcionamento a necessidade de uma relação com variadas instituições políticas.

Parte da discussão está profundamente imbricada com as noções de cultura política e cultura cívica, seja no seu reconhecimento e possível quantificação, seja entendendo a cultura cívica como um ganho a partir das experiências participativas. Diversos autores, porém apontam que essas práticas não estão imunes ao seu contrário e a sua cooptação. (Boaventura e Avritzer (2005), Bezerra(1999), Vieira Neves, (2008); Oliveira e Rizek, (2008) entre outros) alegando que “também elas, que visam ampliar o cânone político e, com isso, ampliar o espaço público e os debates e as demandas sociais que o constituem podem ser cooptadas por interesses e atores hegemônicos para com base nelas, legitimar a exclusão social e repressão da diferença”. (Boaventura Santos e Avritzer, 2005:74).

Para esse conjunto de autores nas tentativas de exercício de práticas democráticas destacam-se notadamente as de nível local, onde em princípio a credibilidade pode ser estabelecida com maior agilidade ou êxito, além de fortalecer as relações e elos de redes e movimentos locais, e nesse caso o OP é uma delas.

Para Labra (2008), um dos temas centrais da democracia está diretamente relacionado à quantidade e qualidade do Estado e uma das formas de mensurá-lo é averiguar quais e em que condições os serviços públicos são recebidos pela população. Pois bem, o OP é um espaço real de observação na medida em que se executado, ou ao menos consultado, é possível ter uma fotografia dos anseios mais imediatos de parcela dos habitantes de uma cidade.

Considerado pelas construções teóricas da literatura como uma instituição híbrida abre-se uma definição para essa discussão nos quais os OPs são “o conjunto de formas de participação ampliada que emergem no Brasil a partir da década de 1990, dentre as quais se destacam o orçamento participativo e os conselhos” (AVRITZER e PEREIRA, 2005, p. 14).

Denominam-se híbridos por envolverem um partilhamento de processos deliberativos que envolvem: atores estatais e sociais. Elas se originam na mudança marcada pela Constituição de 1988 entre um “padrão de ação coletiva contestatória e anti-institucional e a formação de espaços institucionalizados para a participação ampliada” (AVRITZER e PEREIRA, 2005, p. 14). Como apontado havia uma predominância do uso do orçamento participativo por parte de gestões municipais petistas, sobretudo até 2001, mas hoje vários gestores de outros partidos utilizam o instrumento (WAMPLER, 2008).

O orçamento participativo segundo Brito *et al* (2007, p. 8), por definição, é a “participação nas decisões relativas à formulação e execução do orçamento público, [...] através de grupos constituídos por decisão política, que trazem para si a co-responsabilidade pela gestão de obras e serviços e exercem controle público sobre o Estado pela participação direta do cidadão”.

No início da década de 2000 os orçamentos participativos representam uma experiência inovadora de gestão local, que se baseia no exercício da democracia participativa, ou seja, “na complementaridade entre as formas tradicionais de representação política e a participação popular para a confecção do orçamento, especialmente na escolha de prioridades dos investimentos” (FEDOZZI, 2001, p. 02).

O orçamento participativo recebeu atenção internacional a partir de 1996, quando a Organização das Nações Unidas (ONU), na Conferência do Habitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos), realizada em Istambul, o incluiu em lista das 40 melhores práticas. OP recebeu o reconhecimento como instrumento que levou à reestruturação dos processos tradicionais de formulação de políticas públicas das prefeituras e passou a integrar um pacote de práticas relacionadas às práticas de “boa governança” (WAMPLER, 2008).

A Corregedoria Geral da União (CGU) divulgou no início de dezembro/2012 o relatório final da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial). Entre os principais temas das propostas da Consocial destaca-se a obrigatoriedade do orçamento participativo em todas as esferas da federação. Ao mesmo tempo no documento “A Participação Social na Administração Pública Federal: Desafios e Perspectivas para a Criação de uma Política Nacional de Participação”, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) em articulação com a Secretaria-Geral da Presidência da República¹⁵, os conselhos de orçamento participativo não são considerados como proposta de diretrizes para participação social do governo federal, perdendo seu status anterior de instrumento participativo considerado como política pública.

Incentivada pelo governo federal, a nova política de participação social se dá em favor de outros fóruns participativos.

A literatura clássica do tema considera “O orçamento participativo é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa” (AVRITZER e PEREIRA, 2005, p. 21). Os autores apontam que o orçamento participativo se baseia em três pilares: na cessão da soberania por aqueles que a detêm; na reintrodução de elementos de participação a nível local; e no princípio da auto-regulação soberana.

A cessão da soberania está relacionada ao próprio processo representativo local, quer dizer o quanto o poder representativo instituído está disposto a abrir mão de sua soberania para que a sociedade/cidadão possa participar da decisão política. A introdução ou “reintrodução”, como dizem os autores, de elementos de participação em nível local, tem a ver com as assembleias regionais e elementos de delegação, tais como os conselhos e orçamentos participativos, a nível municipal. E o princípio da auto-regulação soberana refere-se à participação, que envolve um conjunto de regras definidas pelos próprios participantes, “vinculando o orçamento participativo a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos

15

Disponível

em:

<<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/participacao%20social%20na%20administracao%20publica%20federal.pdf>>. Acesso em: 28-jan-2013.

próprios participantes” (SANTOS e AVRITZER, 2002 *apud* AVRITZER e PEREIRA, 2005).

Ao analisar o desenho institucional de três instituições participativas – orçamento participativo, conselho de políticas e plano diretor – Avritzer (2008) destaca que os orçamentos participativos são aquilo que a literatura denomina de “desenhos participativos de baixo para cima” (FUNG E WRIGHT, 2003; BAIOCCHI, 2003 *apud* AVRITZER, 2008). E ainda que os orçamentos participativos sejam uma forma “aberta de livre entrada e participação de atores sociais” (AVRITZER, 2008, p.44), que tem a capacidade de criar instrumentos de representação da participação. Importa ressaltar que pensar no orçamento participativo “de baixo para cima” não significa que a iniciativa estatal em implantá-lo seja menos importante. Significa apenas que o orçamento participativo cria uma institucionalidade de baixo para cima (AVRITZER, 2008 *apud* ALVES, 2013).

Foram analisadas experiências que quase em sua totalidade a iniciativa foi estatal. A pergunta que se repete aqui é a mesma feita por WAMPLER(2011): quais as mudanças e transformações esperadas quando se quer entender os impactos das instituições participativas?

A importância do apoio político de longo prazo por parte dos atores sociais, atores políticos e funcionários do governo é um ponto importante destacado por esse autor e que é observado nas análises. WAMPLER(2011) afirma que os atores têm necessidade de acreditar que o orçamento participativo efetivamente contribui para melhorar a qualidade do serviço público, o bem estar social e a qualidade da democracia. Sem essa crença, afirma o autor, é pouco provável que eles continuem a investir nessas instituições. Não se pode porém inferir somente a partir daí a razão da descontinuidade/continuidade nos orçamentos investigados; as causas e relações com a sociedade política devem ser analisadas.

Os atores políticos, eleitos, atuam sob restrição temporal (intervalos eleitorais); e os cidadãos têm tempo limitado para o desempenho de ações voluntárias; as lideranças comunitárias têm múltiplos canais para demandarem mudanças políticas. WAMPLER acredita que os atores têm motivos para continuarem participando em instituições como o orçamento participativo se

perceberem sua eficácia como veículos efetivos de mudanças (WAMPLER, 2011). Para compreender os impactos das instituições participativas é preciso entendê-las como “parte de um processo conjunto de resolução incremental de problemas (*muddling through*), pelo qual governos recorrem a múltiplos fluxos de informação e interesses para definir agendas políticas” (LINDBLUM, 1959 apud WAMPLER, 2011, p.152). Esse é um discurso bastante contraditório, pois de fato o gestor também quer um “OP de resultados” e o conselheiro também cobra um executivo com disposição para executar, percebe-se uma fragilidade enorme na trajetória e no encontro entre atores do mesmo processo.

Para pensar os OPs ou analisar as instituições participativas, segundo Wampler (2011), é necessário começar por uma avaliação das autoridades formais e informais que os participantes exercem. Ou seja, é necessário fazer uma distinção entre a autoridade formal, que é concedida ao membro da instituição, e a autoridade que de fato é exercida. (WAMPLER, 2011, p. 44).

No caso dos programas de orçamento participativo, o autor ressalta que são desenhados para que os cidadãos tenham maior controle sobre tipos específicos de autoridade para tomada de decisões. Neste caso, o autor afirma que a avaliação deve se concentrar “na capacidade dos cidadãos de selecionar políticas públicas, as quais serão implementadas pelas agências governamentais” (WAMPLER, 2011, p.44). É a melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente, diz o autor, que fundamenta a criação e o funcionamento da maioria das instituições participativas.

Com relação à função de fiscalização, Wampler (2011) afirma que funciona de forma a aumentar a chance de que o trabalho dos funcionários do governo e os recursos sejam efetivamente utilizados no desenho de políticas e de normativas para a área. A função “propositiva” dessas instituições participativas, por outro lado, permite aos cidadãos e às lideranças comunitárias identificar os tipos de programas que acreditam ser mais benéficos para as suas respectivas comunidades. No orçamento participativo “é possível cotejar ligação direta entre as decisões tomadas nos espaços de participação e a futura aplicação de recursos nas políticas selecionadas” (WAMPLER, 2007; AVRITZER; NAVARRO, 2003 apud WAMPLER, 2011, p. 45).

Ainda nessa linha de argumentação, a análise de instituições como o OP deve fundamentar-se no tripé: atividade formal concedida; apoio dos atores do governo para que funcionem; e capacidade de empenharem-se positivamente na formulação de políticas públicas incrementais (WAMPLER, 2011).

São três os pontos ressaltados pelo autor para a análise de instituições como o orçamento participativo: a) análise dos contextos políticos, sociais e econômicos; b) ciência de que conselhos se inserem num sistema mais amplo, em que as decisões de um conselho impactam outras arenas políticas; e c) a importância da análise dos interesses políticos dos atores governamentais. O último ponto tem sido frequentemente negligenciado pelo debate acadêmico criando um vácuo e uma assimetria teórica em relação ao papel dos atores sociais e sua capacidade transformadora como a participação social.

A seguir apresentam-se etapas tradicionais de desenvolvimento do OP

Quadro 1 – Etapas de Desenvolvimento do OP

PASSOS	ATIVIDADES	OBJETIVOS
Reuniões preparatórias	Reuniões preparatórias nos bairros de cada região	Prestação de contas, explicar o funcionamento do OP; eleição de delegados.
Plenárias regionais e distritais	Assembleias regionais e distritais	Eleição das prioridades da região e eleição dos representantes no conselho do OP
Plenárias temáticas	Plenárias temáticas sobre políticas públicas	Encontro entre moradores e representantes da prefeitura para debater temas específicos sobre políticas públicas
Posse do conselho do OP	Posse do conselho do OP	Os conselheiros municipais e suplentes tomam posse
Discussão da lei orçamentária	Reuniões entre o conselho do OP e a administração municipal	Conselheiros e prefeitura discutem a lei orçamentária para o ano seguinte
Encaminhamento do projeto de lei orçamentária para o legislativo	Apreciação do projeto de lei, propositura de emendas.	Aprovação da lei do orçamento ou veto
Acompanhamento e fiscalização	Audiências públicas, ou outra forma de convocação.	Verificação do cumprimento das políticas públicas definidas como prioritárias no OP com amplo acesso a todas as informações necessárias colocadas aos conselheiros pela prefeitura

Fonte: ANTUNES (2009, p. 21). Reelaborada pela autora a partir de diversos modelos semelhantes aos do Instituto Polis e cartilhas de diferentes conselhos de OP no país.

No quadro 1 é apresentado um exemplo de elaboração das etapas tradicionais/formais de desenvolvimento do OP em uma cidade, conforme Antunes (2009), que reelaborou esse quadro a partir de várias cartilhas e trabalhos de vários autores. Cidades que desenvolvem o OP há vários anos, que são inclusive casos de sucesso no tema, como Porto Alegre e Belo Horizonte, utilizam em grande parte dessas etapas.

1.3.1. As contradições do exemplo

De acordo com Baierle (2012) o funcionamento do OP em Porto Alegre(RS) é relativamente simples, trata-se de um conjunto de reuniões preparatórias e decisórias de supervisão que se celebram tanto em escala regional como em escala temática, como em conselho com cobertura municipal e representação dos níveis anteriores.

“a participação é universal nas reuniões decisórias de base nas quais se estabelecem as prioridades para as áreas de investimento, se escolhem os conselheiros e se define o número de delegados (um para cada 10 pessoas presentes)nas reuniões regionais que se seguem com os delegados regionais e temáticos; definem-se as propostas concretas de investimento dentro das áreas que tenham sido consideradas prioritárias. O resultado final ao que se integrará ao Plano de Investimento do Município resultará do cruzamento entre prioridades, critérios técnicos, viabilidade e critérios de justiça social, ou seja, o grau de carência e tamanho da população. O mandato dos conselheiros é imperativo e pode ser revogado por base regional ou temática a qualquer momento. As regras são decididas pelos próprios participantes” (BAIERLE, Sergio, 2012, pp03).

Em Porto Alegre o OP não foi derivado do desdobramento prático de uma teoria específica e nem se desenvolveu a partir de um marco jurídico quase que previamente definido - como em Macaé, Itaboraí, Rio das Ostras, Maricá.

Reproduzimos aqui o longo trecho da entrevista de Sergio Baierle ao Comitê Popular da Copa em Porto Alegre <http://baierle.me/2013/02/22/entrevista-op-agoniza-em-porto-alegre/> como ilustração ímpar sobre as contradições do OP.

‘Nos anos 1990 houve um importante ensaio de participação em Porto Alegre. Através dele parecia ser possível construir uma outra cidade, de baixo para cima, através da participação direta da população. Mas a mágica que sustentava esta esfera pública plebeia logo revelou seus limites no mundo das relações reais de poder. Qualquer pessoa que preste atenção no funcionamento do OP percebe que o momento onde há mais investimento institucional é o das assembleias. Não é o da discussão do orçamento municipal, nem o do processamento governamental das demandas e muito menos o da prestação de contas. Toda a mágica tem três momentos: o anúncio, a ilusão e a volta ao real. **Uma assembleia do OP é o anúncio de que todas as queixas, problemas e propostas podem ser feitas.** O prefeito vai estar lá pra ouvir (em tese). Bom, depois que começaram a transmitir o circo ao vivo, há 2 anos, até este pequeno prazer foi retirado, já que é preciso inscrever-se uma semana antes no Centro Administrativo Regional para dar tempo ao governo de se preparar para enfrentar eventuais desafetos. Mas não importa, é o momento de glória do prefeito. **Depois vem a ilusão, que é a montagem do Plano de Investimentos de acordo com as prioridades dos participantes.** Atualmente os próprios representantes do governo os chamam de Planos de Ilusões, porque reconhecem que não é neles que os governos recentes se baseiam para investir na cidade. Assim sendo, por exemplo, o fato de que habitação social seja a primeira prioridade há mais de uma década, não significa em hipótese alguma que a prefeitura vai investir naquelas demandas de habitação social tiradas nas regiões do OP. Nada disso, **as prioridades de investimento da prefeitura são decididas em outro lugar, no balcão de negócios montado na Secretaria de Planejamento e de Obras em parceria com a Câmara de Vereadores.** Isso não significa que as pessoas participaram a troco de nada. No final, como já disse, vem a volta ao real, vem o que já foi chamado como miséria participativa e que tenho chamado de exclusão participativa. Ou seja, a cidade que a população quer não é possível, segundo o governo, mas sempre rola uma compensação, sobretudo na forma de contratos com entidades comunitárias para a prestação de serviços sociais e educacionais terceirizados. **E o real é isso, o OP sustenta uma oligarquia comunitária que opera programas de gestão da pobreza.** É ruim ter programas sociais? Claro que não, mas é péssimo não poder mudar a realidade que produz a pobreza, é péssimo ter de calar a boca pra não perder um contrato que reproduz a precarização do trabalho social e mal dá pra segurar as despesas, quanto mais investir em qualidade dos espaços disponíveis e do atendimento. Mas o pior é quando os programas ditos sociais promovem a exclusão, como é o caso das

remoções consentidas a fórceps em função das obras viárias para a Copa Fifa 2014. Aí, depois de tudo decidido entre governos e empreiteiras, a população é convidada a participar de sua própria exclusão. Obras em andamento, paredes rachando, os últimos a aceitarem as condições inaceitáveis serão reassentados ainda mais longe. É a exclusão participativa [...] **Uma das ilusões do OP reside na ideia de que basta abrir espaço para os cidadãos participarem e uma democracia radical vai emergir. A situação atual do OP mostra exatamente o contrário. Os mesmos vícios da democracia parlamentar se reproduzem ao nível micro. O OP nunca conseguiu ir de fato além da interação Estado-Sociedade, ou seja, nunca conseguiu alterar por suas próprias forças a gestão burocrática do Estado.** Lembremos que foi preciso uma gambiarra administrativa para passar por cima da Secretaria do Planejamento lá no início do OP. Naquela época ainda se podia falar em movimentos sociais, hoje tá difícil. É ilusório achar que os cidadãos têm poder por serem cidadãos, porque seus direitos estão inscritos em lei. E aí, quem vai fazer cumprir? O Joaquim Barbosa? A concentração de poder nas mãos das grandes corporações e as recorrentes crises econômicas recentes estabelecem limites cada vez mais duros para iniciativas reformistas. A obsolescência precoce do ideário da Reforma Urbana é uma prova disso. Com a democracia direta do capital nas grandes cidades, não é o poder público local que vai garantir o direito à moradia, por exemplo. **A democracia participativa hoje está encurralada nesses esquemas de gestão da pobreza.** Pra sair disso temos que começar a sair do próprio capitalismo. A verdadeira dimensão cívica da democracia, para além do pluralismo e do plebeísmo, implica questionar o Estado e o mundo do trabalho no qual opera. Chega de truques de mágica e governos esforçados!”(os grifos são nossos)?

As contradições presentes no OP de Porto Alegre após 23 anos de existência refletem o contexto local em que a experiência se desenvolveu assim como o cenário nacional e internacional sócio cultural e predominantemente econômico que determina instituições novas e antigas.

OP de Porto Alegre “conseguiu sobreviver à troca de forças políticas no comando da cidade, mas enfrenta o desafio de se renovar junto à sociedade e de zerar compromissos atrasados, sob pena de cair em descrença junto à população”(Giovanni Alegretti, 2012).

Alegretti como outros estudiosos verifica que a permissão ilimitada para a reeleição dos delegados do OP favorece o enraizamento de feudos que podem

contaminar as decisões apontando que a perpetuação de grupos nas assembleias gera uma “relação clientelista” que não necessariamente envolve o poder público. Na sua visão o fenômeno por ele chamado “mecanismo perverso para atender interesses” – ocorre dentro da sociedade civil organizada, que passa a eleger delegados para o Orçamento Participativo através de barganhas em cima das demandas em votação.

Evidentemente essas são questões atinentes a conselhos já em atuação e com protagonismo, e mais do que isso que estabeleceram de fato relações com setores públicos e privados daquela comunidade e que devem merecer atenção para aqueles novos que estão sendo formados.

Em Porto Alegre para ser conselheiro é preciso ter sido delegado ao menos por um ano já que não é qualquer um que pode se candidatar à função (não remunerada) de conselheiro do OP.

Outro fator negativo que aflige o Orçamento Participativo de Porto Alegre e outros gestores e conselheiros de OP nos municípios selecionados é o atraso no andamento das obras escolhidas pela população e o não cumprimento do que é determinado pelos cidadãos. Esse é um problema comum em todos os municípios analisados. As administrações novas que chegam procuram “realizar choques de gestão” Buscando resultados não percebem que as demandas se acumulam ou se percam em meio à burocracia do OP ou do executivo municipal.¹⁶

Como em outros orçamentos participativos mais antigos, o Orçamento Participativo de Porto Alegre está envelhecendo. “As pessoas que fazem o OP acontecer hoje são em grande medida, as mesmas que iniciaram o processo em 1989”. No mesmo levantamento feito pela ONG Cidade em 2005 mostra-se que apenas 1,7% dos conselheiros do Orçamento Participativo estava na faixa dos 16 aos 25 anos, enquanto 44% tinham 50 anos ou mais, resultado semelhante é visto na análise dos municípios de Niterói e Rio das Ostras.

¹⁶ De acordo com o levantamento feito pela ONG Cidade, que compilou dados da prestação de contas do OP/POA(RS), de 1990 a 2010, foram orçadas 6.659 obras, das quais 5.444 foram concluídas. Restam, ainda, 1.215. Com as informações de 2011, são 7.384 demandas escolhidas pela população, 5.559 finalizadas e 1.785 sem conclusão. Em 2011, último ano de execução do Orçamento Participativo, foram finalizadas apenas 155 das 683 demandas escolhidas pela população. Outras 469 estão em andamento e 59 ainda não foram iniciadas. Para este ano, o Plano de Investimentos do OP conta com 565 demandas, das quais 350 já possuem valores orçados e somam R\$ 106 milhões.

As tentativas para atrair uma jovem população em Porto Alegre estão relacionadas a ferramentas que adaptam o processo à internet e às redes sociais. As inovações já existente também em alguns dos OPs selecionados são as páginas do OP no Facebook e no Twitter nas quais são publicam-se informações sobre as reuniões e novidades nos processos.¹⁷ Observou-se que embora não ocorresse reuniões em alguma regiões, os participantes dos conselhos comunicavam-se através do “Facebook”, verificando-se uma nova forma de relacionamento para o instrumento em acordo com sua temporalidade.

2- Metodologia- Aspectos metodológicos do trabalho e a pesquisa documental.

As informações que seguem referem-se à investigação realizada que dá corpo ao artigo em tela. A metodologia utilizada foi baseada na pesquisa exploratória, que envolve levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas ou focais e estudos de caso¹⁸. Nesse estudo as entrevistas foram uma das mais importantes fontes de informações e embora não estruturadas tornaram-se um dos principais instrumentos de coleta de dados, sobretudo no que diz respeito à atuação dos atores estatais e sociais no processo, sobre a participação popular na produção de políticas e para o entendimento da dinâmica do conselho de orçamento participativo. Foram realizadas aproximadamente três entrevistas para cada município entre gestores municipais e conselheiros do Orçamento Participativo.

¹⁷ A prefeitura de Porto Alegre informou sua intenção de distribuir um tablet para cada um dos 96 delegados, os equipamentos seriam emprestados em regime de comodato e os conselheiros receberiam a capacitação necessária a fim de acompanhar a execução dos projetos através da nova ferramenta.

¹⁸ Conforme Gil (2008), as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com vista na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. E o estudo de caso é caracterizado pelo estudo exaustivo e em profundidade de poucos objetos, de forma a permitir conhecimento amplo e específico do mesmo.

O levantamento bibliográfico não foi exatamente o ponto de partida do estudo, já havíamos verificado uma extensa adjetivação da participação na vasta literatura selecionada e existente sem que tivéssemos observado uniformidade ou clareza de enfoques. Os elementos para discussão de um marco teórico-conceitual apropriado para a reflexão sobre a participação foram apresentados a partir de algumas considerações a respeito do estatuto do conceito de participação no campo das ciências sociais, sob uma perspectiva histórica, na tentativa de desenhar um pano de fundo que permitisse a compreensão mais acurada do uso recente e recorrente desse conceito, no qual afirmou-se o caráter provisório das formulações, manifestadas com o propósito de suscitar debate¹⁹.

O ponto de partida é na verdade o sítio oficial de cada município. A seguir são cotejadas e sistematizadas as informações encontradas nos trabalhos acadêmicos (monografias, dissertações e teses), notícias em jornais, revistas e periódicos, relatórios setoriais e artigos especializados. O propósito inicial foi obter informações sobre os municípios e posteriormente tentar desenhar a estrutura do OP do município selecionado antes das entrevistas com os atores. Procurou-se traçar um breve histórico de cada região a fim de conhecer o contexto no qual a ferramenta participativa se inseria procurando avaliar ambos, (contexto e ferramenta). Nem sempre os dados de todos os municípios receberam o mesmo tratamento ou análise, o que se explica não só pelas dificuldades inerentes a cada município bem como à percepção presente nos estudos sobre orçamento participativo e ferramentas de participação social, ou seja, de que as ferramentas se apresentam diferentes, nos contextos diferentes, de cada localidade.²⁰

¹⁹ Durante o ano de 2006 e 2007 o grupo de pesquisadores do LEPS-UFRJ discutiu sistematicamente o tema da participação com relação aos conselhos gestores de políticas públicas, nesse caso específico em estudos sobre conselhos municipais de saúde e conferências municipais de saúde, parte dessas discussões resultaram em textos coletivos do LEPS ou de autoria individual sobre o tema da participação. Destaco o artigo da Prof. Dra. Maria Lucia T.W. Vianna “*Participação em saúde, do que estamos falando?*” publicado na Revista Sociologias, n.21jan-jun. pp218-251(2009) e o artigo *Gestão Participativa, estudo e sistematização da produção acadêmica* “*Gestão Participativa em saúde: estudo e sistematização da produção acadêmica e das experiências de conselhos de saúde e conferências de saúde*”- Relatório de Pesquisa-LEPS-UFRJ (2006) de Ludmila Antunes, Maria Lucia Werneck e Maria de Lourdes Tavares.

²⁰ Através dos ângulos de análise definidos no estudo no estudo supracitado de Labra e tomando como ilustração os OPs selecionados, foi analisado quando houve dados suficientes para cada município i) os indicadores de

A partir do estudo de Labra(2008) alguns aspectos selecionados foram considerados os mais relevantes: i) as percepções e valores da população sobre democracia, instituições e políticas públicas no Brasil já publicados, pesquisados e coletados em variados centros de pesquisa e analisados pelo estudo já referido; ii) o clientelismo presente na política carioca e fluminense; iii) a trajetória das lutas populares, o associativismo e associações de moradores e se são estas a via principal de representação do OP do município; iv) os antecedentes e a montagem da participação no OP; v) O funcionamento do OP e do controle social.

A pesquisa investigou orçamentos com características bastante díspares e ao mesmo tempo aparentemente semelhantes; partiu-se da hipótese de que em municípios recebedores de royalties os orçamentos participativos poderiam ser mais atuantes ou poderiam ter potencialidades redistributivas em virtude das receitas das rendas do petróleo estarem disponíveis de algum modo para esses conselhos. Verificou-se não ser uma boa premissa não obstante nos municípios petroleristas de Macaé e Rio das Ostras de formas distintas os royalties estejam presentes nas concepções de atuação dos Conselhos de Orçamento Participativo.

Alguns OPS são muito recentes e estavam apenas iniciando sua história (Macaé, Maricá, Itaboraí). Quanto à Niterói e Rio das Ostras com trajetórias mais longas, o desempenho de ambos poderia permitir avaliações mais detalhadas. Quissamã entretanto não recebeu o tratamento necessário em função da ausência de contato com conselheiros e gestores do município.

A pesquisa iniciada em dezembro de 2011, encontrou severas dificuldades durante o ano eleitoral(eleições municipais no Brasil) ocasião em que conselhos de OP acusaram graves restrições políticas quanto ao seu funcionamento e gestores estiveram afastados para concorrer por cargos no executivo ou legislativo municipal.

As experiências de OP do Estado do Rio de Janeiro analisadas no estudo, somente e formalmente se assemelham no seu atributo de municípios portadores de royalties; e como traço comum a referência reverente ao exemplo formal e inspiração no OP de Porto Alegre. Os municípios da mostra possuem de formatos,

desenvolvimento municipal; ii) a publicização desse mecanismo de participação; iii) a composição dos colegiados e; iv) a influência das práticas clientelistas

concepções, exercícios, práticas e utilização diversas da ferramenta orçamento participativo.

Afora Niterói e inclusive Rio das Ostras com experiências anteriores de finais da década de 1980, todas as outras experiências são de uma geração mais nova de interesses políticos e aptidões gerenciais distintos, mais conectados às novas concepções formais de gestão pública municipal. Nova não quer dizer diferente, moderna ou melhor, tampouco menos conservadora.

Reconhecendo que não eram os royalties o argumento aglutinador quais seriam os elementos comuns de vinculação desses municípios diante de contextos e projetos políticos distintos que justificasse a opção ou concordância do executivo municipal pela adoção dessa ferramenta participativa?

Uma reflexão que norteou as entrevistas é o entendimento de Baierle (2012:5) de que existe um elemento comum que precede a todas as experiências participativas que se replicam hoje mundialmente que é caracterizado por uma visão abstrata de cidadania e que identifica justiça social e interesse público como possibilidade em sociedade.

Na segunda etapa após contatos realizados com as prefeituras dos municípios selecionados e as secretarias ou coordenações do orçamento participativo somente em dois casos obteve-se acesso à documentação existente e disponível no acervo das mesmas, bem como a possibilidade de posterior agendamento de entrevistas com gestores e conselheiro. Durante o ano eleitoral poucas reuniões do conselho de orçamento participativo aconteceram, o que não impossibilitou a visualização e melhor compreensão e acompanhamento da dinâmica de funcionamento do conselho de orçamento participativo, como havia sido feito em estudo anterior no município de Niterói no ciclo de 2008.

Entretanto após encerramento do ano eleitoral em dezembro de 2012 em Rio das Ostras foi realizada a IV Conferencia do OP deste município o que facultou a oportunidade de conhecer todo o conselho em ação e verificar a eleição do novo conselho e a votação do novo regimento.

A ampla revisão bibliográfica da literatura pertinente ao tema, cotejada com outros temas afins: gestão participativa, democracia e movimentos sociais foi discutida na primeira seção. O estudo de Wagner de Mello Romão(2010) foi um dos guias para compor esse texto e validar o estudo empírico aqui relatado. Para a

seção 1 foram utilizadas basicamente duas abordagens teóricas para construir a ideia postulada no título do artigo sobre as recentes inovações na gestão pública na vertente da participação social e no papel exercido pelo executivo municipal. Na primeira abordagem uma leitura crítica do marco teórico da Nova Gestão Pública e sobre o Orçamento Participativo, na segunda abordagem uma revisão sobre a literatura recente das ciências sociais sobre OP. Através dessa mesma revisão bibliográfica foi realizada uma sistematização das avaliações contidas em estudos de caso de OP no Brasil a partir de 1990, no que se observa a diversidade das experiências de OP no território nacional corroborando algumas observações do texto.

Quanto ao levantamento de fontes documentais governamentais e legislação sobre o orçamento participativo ou conselhos de orçamento participativo dos municípios selecionados verifica-se a existência frequente de normas que regulamentam a criação ou implementação dos OPs. Na página eletrônica dos municípios (sitio)podem ser encontradas as legislações. Quanto aos documentos dos conselhos de orçamentos participativos, regimentos internos ou atas a existência é absolutamente irregular.

Procurou-se recuperar a memória dos conselhos de orçamento participativo de duas formas tradicionais: primeiro através da coleta e análise dos seus documentos- estes quando existiam apresentavam-se de forma descontínua e invariavelmente dispersos e sem ordenação cronológica ou tematização- e segundo, por meio das entrevistas com os formuladores do projeto inicial, com os gestores, e conselheiros das diferentes fases e ciclos dos OPs.

Em nenhum dos conselhos estudados foi possível realizar encontros coletivos com os protagonistas do OPs e a coleta de informações sobre eles (as) para o mapeamento do perfil dos conselheiros(as) e gestores como realizado em estudo anterior no município de Niterói. Ademais os conselhos selecionados não possuíam as informações disponíveis para essa sistematização.

Quanto à descrição dos mecanismos de funcionamento e objetivos desse espaço participativo, importa a princípio destacar que em todos -os recentes e mais antigos- são muitas as mudanças operadas nos mecanismos e que foram investigados a partir do exame das suas diferentes vigências temporais de conselhos de orçamento participativo e gestões e coordenações do OP.

As mudanças estão relacionadas a concepções políticas divergentes, mudanças de governo ou coordenações, o que se explicita nas propostas de metodologia de trabalho de cada conselho de OP, as quais por muitas das vezes não puderam ter nenhuma chance de serem concretizadas dadas às suas próprias inconsistências e dificuldades inerentes às lutas por espaço de participação política e social.

Cabe explorar um pouco essa observação sobre as constantes mudanças nos mecanismos de gestão, funcionamento e objetivos do OP diante das diferentes vigências temporais dos conselhos e alterações de ordem política, está claro que o OP como outra instância inovadora de participação sofre as ingerências de um padrão de comportamento político ou da cultura política da comunidade na qual se situa.

Portanto, no OP também estão presentes relações de poder e formas de interação trazidas de outros espaços, repetindo-se comportamentos e apontando para as dificuldades de compreender o que pode ser novo nas instituições da esfera participativa.

A pesquisa de campo foi realizada no intuito de reconstituir desenho do funcionamento da experiência do OPs desde sua criação, a sua organização institucional; as formas de encaminhamento de demandas; relatar as principais reivindicações buscando verificar se houve tradução de suas prioridades no estabelecimento de políticas públicas. O mapeamento das demandas do OP tem como principal fonte de informações disponíveis os sítios das prefeituras e as secretarias e coordenações responsáveis pelos OPs.

O município de Itaboraí possui foi o município base do qual partiram questionamentos e perguntas chaves para a pesquisa²¹ relacionando-se com os municípios já recebedores dos recursos e com condições mais próximas à temática complexa do petróleo como as do município de Maricá, Macaé e Rio das Ostras.

²¹ Foi realizada pela autora uma pesquisa sobre o OP de Niterói ANTUNES, Ludmila R.(2009) *A experiência da participação como um dos elementos articuladores das políticas públicas no Brasil: Orçamento Participativo em municípios do Estado do Rio de Janeiro, uma investigação sobre o OP do município de Niterói.* (Relatório Final (modalidade PDS-FAPERJ 2008-2009 Processo [E-26/101.583/2008](#)))

3-Considerações finais: Sobre orçamentos participativos e gestão pública no Brasil, o protagonista é o governo.

Nesta seção são apresentadas algumas reflexões finais, porém não conclusivas sobre as profundas mudanças pelas quais passaram as experiências de OP no Brasil, tidas como propostas de inovação na gestão pública municipal e para o planejamento municipal.

As experiências de OPs consideradas como promotoras de democratização do Estado passaram nos últimos anos não só por mudanças práticas como também por profundas reflexões teóricas. Uma renovada bibliografia sobre o tema dos orçamentos participativos aponta para novas abordagens que trazem a tentativa de incorporar a dimensão político-partidária à análise, assim como o papel central dos governos e partidos que sustentam a proposição e o controle dos processos de OPs. Essa nova abordagem reestabelece como preocupação teórica a natureza das relações entre os partidos políticos e a sociedade civil para explicar a configuração das instâncias participativas, considerando padrões de comportamento e composição local dos partidos como relevantes para explicar as variações de vontade política nas experiências de OP. (ROMÃO, 2010,138).

Através de um estudo comparativo previsto para 6 casos distintos de OPs cuja semelhança é ocorrerem em municípios recebedores de royalties, foram analisados os exemplos de maior ou menor sucesso e procurou-se contribuir para uma literatura dominada de casos simples de um estudo.

A expansão da democracia participativa nos últimos anos é considerada como uma resposta ao esgotamento e fracasso do modelo neoliberal das últimas três décadas precedentes; e está também referenciada a um determinado modelo em discussão, como a chamada nova gestão pública ou NGP (*new public management*).

“El nuevo modelo proponía la integración de una serie de mecanismos de planificación, administración y manejo de las finanzas públicas inspirados en la gestión privada, tales como el monitoreo de desempeños y la evaluación de programas en base a resultados. Desde la perspectiva teórica de la NGP se propuso aumentar y fortalecer la ‘gobernanza’ (*governance*) a través de una pretendida ‘interacción sinérgica’ entre el Estado, la sociedad y el mercado. En la práctica, la NGP no tardó en convertirse en otra serie de prescripciones para el desmantelamiento del Estado y el control del presupuesto gubernamental, tomando

como argumento la supuesta necesidad de incrementar la eficiencia y la eficacia de las instituciones públicas mediante la transferencia de responsabilidades al sector privado y/o la introducción de una lógica basada en los principios rectores del mercado en la prestación de los servicios públicos. Como bien ya lo ha advertido un investigador mexicano, “este difundido esquema pasaba por alto un aspecto fundamental: las administraciones públicas no operan en el vacío, sino en el marco de determinadas relaciones económicas y políticas marcadas por desequilibrios de poder, particularmente en países en desarrollo como los latinoamericanos” (Arellano Gault, 2007:95 apud CHAVEZ,2012.p4).

Macaé, Maricá, Itaboraí integram um conjunto de processos participativos iniciados após a inflexão neoliberal a partir de 2005 os quais apontaram para os limites e desafios específicos de cada municipalidade e permitiu que se buscasse relacioná-los a questões mais amplas da democracia participativa e dos processos da nova gestão pública.

“O monopólio político administrativo da participação, a confluência perversa entre a interação participativa e o novo gerencialismo público inclusivo e a forma de Estado em que se entende as experiências participativas como chaves para uma reflexão maior “(BAIERLE, 2012).

Ancorado nessa abordagem mais crítica concluiu-se que não ocorreram mudanças concretas nas relações sociedade-Estado.

[...]novos discursos atomizadores com constantes referências a noções como sociedade civil, desenvolvimento social, capital social, cidadania ativa, participação cidadã e outros termos similares que foram mais tarde incorporados ao corpo conceitual da democracia participativa em cujo horizonte emancipatório tendeu a diluir-se nos objetivos da auto-administração da pobreza, no estabelecimento de novas identidades regidas pelo autorreconhecimento dos beneficiários com base em critérios individualistas e nas regras do mercado. (CHAVEZ,2012.p5)

Segundo ROMÃO(2010) a justificativa do fracasso ou sucesso do OP não se aplica somente a uma concepção que o vê por uma perspectiva que reforça o papel da sociedade civil em seu protagonismo. Assim, segundo acompanhando essa abordagem.

Ao considerar apenas a vontade política positiva ou negativa como elementos para o sucesso ou fracasso do Op, Avritzer permanece com uma leitura que exclui a sociedade política e suas dinâmicas de atuação *no* OP, ou seja, a mantém fora do próprio OP. Quando traz a dimensão da sociedade política permanece, permanece preso ao referencial teórico que enxerga nela apenas um ator em chave positiva ou negativa com relação ao OP, que cria ou não cria, fortalece ou não fortalece as experiências de OP. E, desse modo o OP permanece pairando no ar, como um instituto intrínseco à sociedade civil, embora sua existência seja condicionada à vontade da sociedade política. ROMÃO(2010,140)

Além da visão crítica acima, esse texto permite-se concordar com outros estudos que categoricamente defendem que as reflexões sobre a Reforma Gerencialista promovida na gestão pública devem ser continuadas, ressaltando o interesse que os instrumentos participativos recebem da literatura sobre gestão pública. A discussão sobre a coerência da reforma gerencialista com a democracia participativa (BAIERLE, 2012) evoca o exercício que se observa nos organismos multilaterais e em especial o Banco Mundial para convencer de que participar é bom e eficaz.

A crítica feita em vários estudos e também nesse texto é de que o novo gerencialismo inclusivo presente em algumas prefeituras não é realmente entendido como tal e que nas escolas de administração do país o debate acadêmico e crítico sobre o assunto é demasiado pequeno.

Foram encontradas evidências dessa postura, como um projeto de gerencialismo inclusivo nas prefeituras examinadas, ricas ou pobres, e o que as define não é uma linha partidária, mas, uma determinada concepção modernizante de gestão.

Como visto, a literatura crítica observa a apropriação da ideia da participação pelos parâmetros da hegemonia liberal e contra-hegemonia liberal no Brasil conformando alguns dos paradoxos para a mesma no Brasil.

Uma preocupação central recorrente está em entender esse paradoxo, quando grandes eixos de análise, como noções de igualdade e liberdade retornam à discussão nas ciências sociais, frente às novas vicissitudes do capitalismo contemporâneo.

Foram observadas formas de participação requalificadas pelas forças conservadoras que se apropriaram do discurso emancipatório, ou mesmo forças conservadoras apostando em inovação capaz de gerar modelos de contra-hegemonia de democracia. Entretanto ainda é um terreno bastante indistinto no qual os atores não sabem como se comportar, nem mesmo o poder executivo municipal.

Quanto às experiências de OP selecionadas em geral não parece ter sido falta do desejo de renovação, não faltaram na maioria dos OPs analisados marcos jurídicos e legais sinalizando a participação, ocorre que as propostas de participação democrática envolvem processos de elaboração de regras complexas.

A mudança ocorrida no espectro da participação no que toca aos diversos segmentos da sociedade brasileira e nos critérios de priorização de demandas formulados, incentivando à participação da população de baixa renda, mostraram que os OPs estudados em suas experiências municipais procuraram atender a propósitos desse teor.

As especificidades de cada caso, como a interrupção do OP de Niterói após mais de 10 anos de existência, a insignificante participação popular em Itaboraí, a abrupta interrupção do OP de Maricá por decisão do executivo municipal, a baixa participação e pouca mobilização da população de Macaé a despeito dos esforços da coordenação e do executivo municipal, e, o acentuado declínio da participação no atuante OP de Rio das Ostras são evidências das contradições inerentes aos processos de participação.

Na esteira das análises de WAMPLER(2008) as causas apontadas como subjacentes ao melhor desempenho das experiências desses OPs também estão arroladas ao cumprimento dos objetivos de promoção da prestação de contas e responsabilização dos governos locais e na capacitação associada a direitos de cidadania para as populações mais carentes.

Como um processo de participação que se organiza com o objetivo de deliberar sobre o orçamento municipal, a participação, enquanto solução renovadora por meio do OP, não tem hoje nos casos estudados nenhum significado real, perdeu parte de sua força criadora.

Outros grupos sociais considerados mais abonados ou menos vulneráveis também não se sentem compelidos a participar em conselhos, arenas políticas e

outras instâncias para discutir políticas setoriais ou quaisquer outras que não se relacionem ao seu cotidiano.

Nos OPs selecionados, o papel articulador da participação social na implementação de políticas públicas é muito reduzido.

Sobre o orçamento participativo, BAIERLE (2012) chama atenção para o fato do OP no Brasil até hoje não ter conseguido alterar por suas próprias forças a gestão burocrática do Estado, alertando para os limites cada vez mais críticos para as iniciativas reformistas e argumenta que o Estado contingenciou a democracia em “esquemas de gestão de pobreza”.

A articulação dos movimentos sociais é muito mais problemática hoje do que foi pensada nos últimos anos do século XX, ainda que os movimentos sociais apresentem dinamismo, ao se articularem encontram fortes obstáculos.

A eclosão desses movimentos sociais realizou nos últimos 20 anos mudanças sensíveis nas dinâmicas associativas, contudo, a sociedade civil não é o espaço dos virtuosos contra o mundo dos políticos, porquanto o OP também não é.

No novo OP não existem mais os militantes clássicos, mais não existem militantes profissionais de última geração. A faixa etária pode variar, mas dificilmente é jovem. Problema esse detectado nas entrevistas e na observação da reduzida militância.

A profissionalização das dinâmicas associativas aponta para uma das fortes tendências organizativas dos movimentos sociais: com maior ativismo, valores em transição, “auditores da democracia”, exercendo cidadanias intermitentes que entram e saem de uma agenda pública. Não são mais os militantes clássicos. Uma agenda muito fluida para problemas muito densos como os de infraestrutura, tradicionalmente tratados pelo OP.

Visando um comportamento mais cooperativo com agendas propositivas e dinâmica de redes, novos grupos e com interesse diversos num processo singular de criar seus próprios movimentos políticos com autorrepresentação, os novos movimentos evitam a mediação com os grupos políticos tradicionais através de formas diretas e autônomas com ou sem práticas beligerantes. Essas novas representações parecem escolher novos conselhos ou novos fóruns para se expressarem.

Assim, percebe-se que O OP é um modelo do Brasil e no Brasil em transição ou em obsolescência, não obstante suas tendências internacionais. Nas agendas políticas e sociais dos municípios estudados poucos são os gestores que conseguem ter uma compreensão deste teor ou interesse no OP como uma ferramenta efetivamente gestora, atribuindo-lhe esse potencial. Se de início percebem-no como tal, seu potencial participativo logo lhe confere aspectos paradoxais e o processo é interrompido.

A participação no Brasil e nos municípios está disseminada em diferentes grupos sociais e seus diferentes problemas.

A participação está tutelada pelo Estado em vários aspectos e participar é uma condição, porém tem claros limites.

Não são poucas as dinâmicas participativas que verdadeiramente não conseguem se impor, especialmente em casos nos quais a participação cidadã esbarra num executivo forte, destacando-se inúmeras contradições nesse processo.

Ao atentar para a dimensão relativa às especificidades locais que igualmente influem na eficácia da participação para o controle social é necessário investigar a dinâmica da política local, a configuração partidária e a representação nas arenas parlamentares presentes desde o primeiro momento de sua criação e posterior implementação, o que é extremamente complexo e difícil em se tratando de vários municípios com histórias diferentes.²²

Como esclarecido por Labra (2008) “afora a reiterada constatação de que a participação é uma imensa conquista a ser preservada a todo custo, e que sendo o Brasil tão heterogêneo, igualmente variado são seus instrumentos de participação, assim como é o desempenho do OP, não parece haver evidências claras quanto aos fatores, que para além daqueles derivados de vagas referências à cultura política ou aspectos normativos e materiais de funcionamento, condicionam o efetivo exercício do controle social”.

Em algumas das prefeituras analisadas o OP foi objeto de opção partidária de programa municipal de partidos progressistas ou coalizões com essa bandeira do OP, o que aproxima as prefeituras em suas opções são duas percepções

²² Como não foi possível realizar para o conjunto do estudo optando-se por utilizar a história do OP a partir daquela relatada pelo gestor ou conselheiro. Incorporar nas análises todas as variáveis que poderiam intervir no sucesso ou no fracasso desses processo participativo tornou-se um desafio num estudo com esse escopo.

aparentemente contraditórias e que se interpenetram. Todas as prefeituras possuem uma visão conservadora e moderna da democracia participativa.

Note-se que é exatamente nos municípios nos quais o OP é originário do Partido dos Trabalhadores o espaço no qual a ferramenta tornou-se irrelevante, inadequada, imprópria ou obsoleta.

O estudo reconhece as ferramentas participativas como uma rica oportunidade e capacidade gestora, entretanto observa que as mesmas quando são implementadas, ou quando chegam a ser executadas tem reduzido às experiências participativas a metodologias do executivo municipal de gestão da pobreza e ações limitadas à lógica do empreendedorismo.

Com rara exceção foi destaque uma certa autonomia do OP de Rio das Ostras, com um histórico inicial de maior participação popular no OP.

Um ponto observado ou achado de pesquisa convergente com a literatura e debate acadêmico é que os novos OPs nesses municípios não foram promovidos por inspiração majoritária de ativistas sociais ou em seu desenho mais contemporâneo por inspiração/sugestão de organismos internacionais de cooperação, como acontece em outros países. Como dito os OPs foram selecionados como inovação da gestão pública e planejamento municipal e quase em sua totalidade foram uma realização por determinação do executivo municipal.

Temos aqui para análise um fenômeno ainda pouco estudado criticamente de inovação na gestão pública, o novo gerencialismo inclusivo.

Essa percepção se fortalece pelo fato de que as novas gestões de 2(dois) municípios comprometidos com o OP pretendem ambos reformulá-lo com a intenção de obter um “OP de resultados”.²³

Quanto à adjetivação “participativo” é uma preocupação eminentemente metodológica, o conceito e a noção política de “orçamento participativo” é no mínimo quando conhecida, nostálgica ou mítica, lembra-lhes algo que realmente nunca aconteceu. Em todos os conselhos de OP, os novos coordenadores ou gestores desconhecem a ferramenta participativa.

²³Pela diversidade de conselhos e funcionamento de cada um e por 2012 ter sido um ano de eleições municipais a pesquisa não realizou um levantamento por demandas atrasadas, atendidas e não atendidas.

Outro aspecto a destacar - ainda que pouco explorado no estudo- foi a utilização e ampliação dos contratos entre governos e associações comunitárias para a prática de serviços terceirizados e como isso repercute no seio da comunidade estabelecendo hierarquias, do mesmo modo apresentando renovadas formas contemporâneas de clientelismo e caciquismo. Como os OPs em sua maioria estavam se formando isso não havia se construído dentro do instrumento. Embora sejam recentes podemos determinar que a renovação da composição dos conselhos dos OPs é quase inexistente como já apontava a literatura. (Wampler, 2008)

Um outro achado da pesquisa digno de menção é que muitos conselhos participativos pode significar um município frágil e sem participação democrática. Especula-se quanto participativa pode ser uma cidade se vista pelo número de conselhos gestores que possui ou o quão próximo esse município pode estar das determinações do governo federal para captação de recursos.

Rio das Ostras é um município com uma trajetória expressiva de participação considerando sua criação e tradições que apresenta um número de conselhos dentro da média nacional. Excetuando o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo, os demais conselhos referem-se a setores que tradicionalmente existem na maioria das cidades brasileiras. São ao todo 7 conselhos e 1 fundo gestor. Quissamã só tem um conselho que realmente participa, o Conselho Municipal de Saúde.

Ao contrário de outros municípios, incluídos na pesquisa, como Macaé (3 conselhos e 8 fundos) Itaboraí, apresenta um elevado número de conselhos municipais, além dos conselhos gestores tradicionais e obrigatórios (saúde, educação, assistência social, meio ambiente, etc), sem os quais não se capta recursos dos programas federais. Itaboraí possui um total de 20 conselhos. Na década de 1990 foram criados 9 conselhos, entre eles o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, que retrata o histórico econômico do município, que registrou intensa atividade rural e agrícola, com destaque para a cultura da cana-de-açúcar, do café e da laranja, em diferentes épocas. De 2011 a 2012, foram criados mais 11 conselhos municipais.

Os conselhos gestores de políticas municipais ainda são considerados desafios constitutivos da democracia participativa.

A capacidade da população dos municípios analisados em ocupar os espaços institucionais de cogestão com independência e qualidade tal como o OP mostrou-se inapropriada, revelando pouca familiaridade com os processos que exigem algum conhecimento técnico e frágil articulação com os outros processos participativos. Nesses espaços a tradição de lutas e a legitimidade das organizações sociais mostrou-se diferenciada, porém bastante rarefeita. O Estado e sociedade a cada ciclo do OP e a cada gestão se envolvem na construção de um modelo que rearranja papéis e responsabilidades na construção do OP com o poder local tradicionalmente vinculados às práticas históricas de clientelas e apadrinhamentos (RAMOS, s/d).

O Orçamento participativo é processo pelo qual os cidadãos podem intervir em uma série de reuniões programadas a cada ano com as autoridades governamentais e podem de maneira voluntária e regular tomar decisões relacionadas ao orçamento público, o que pode significar uma verdadeira expressão de participação, intervir e participar nas decisões orçamentárias. Isso não acontece.

Principais referências bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). Sítio - www.anp.org.br - Acesso em: 02-fev-2012.

ALVES, ANGELINE C.T.M. (2013) A Experiência do Orçamento Participativo de Itaboraí-RJ-Monografia de Especialização. Especialização em Administração Pública. CEAP-Universidade Federal Fluminense .Niterói-RJ

ANTUNES, Ludmila R(2013) Participação e Políticas Públicas no Brasil: uma investigação sobre a experiência de Orçamento Participativo em municípios selecionados do Estado do Rio de Janeiro (Niterói, Macaé, Rio das Ostras, Quissamã, Maricá e Itaboraí) e os recursos provenientes do pagamento dos *royalties* do petróleo. Relatório Final apresentado à FAPERJ APQ1 2011/1

Processo E-26/111.403/2011 Universidade Federal Fluminense, Macaé-Niterói- Estado do Rio de Janeiro, 2013. 289p.

ANTUNES, Ludmila R.(2009) *A experiência da participação como um dos elementos articuladores das políticas públicas no Brasil: Orçamento Participativo em municípios do Estado do Rio de Janeiro, uma investigação sobre o OP do município de Niterói.* (Relatório Final (modalidade PDS-FAPERJ 2008-2009 Processo E-26/101.583/2008)

ANTUNES, Ludmila R. Participação e Políticas Públicas no Brasil: uma investigação sobre a experiência de Orçamento Participativo em municípios selecionados do estado do Rio de Janeiro - Niterói, Macaé, Rio das Ostras, Quissamã, Maricá, Itaboraí e os recursos provenientes do pagamento dos royalties do petróleo. VI Congresso Latinoamericano de Ciencia Política. ALACIP, FLACSO. Ecuador, Quito, jun-2012. Disponível em: <<http://www.flacsoandes.org/web/debate.php?c=1486&debate=1949>>. Acesso em: 24-jan-2013.

_____. Participation and Public Policies in Brazil. Partipatory Budget Experiences in Rio de Janeiro State Cities with Financial Resources Derived from Oil Royalties. Manuscript. 12th Conference of the International Academy of Management and Business. Vistula University, Varsóvia, Polônia, Abril-2012.

_____. A Experiência da Participação como um dos Elementos Articuladores das Políticas Públicas no Brasil: Orçamento Participativo em Municípios do Estado do Rio de Janeiro, uma Investigação sobre o OP do Município de Niterói. Relatório Técnico apresentado à FAPERJ, Laboratório de Economia Política da Saúde, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. 69 p.

AVRTZER, Leonardo, NAVARRO, Zander(orgs)(2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo* .São Paulo: Cortez

-----“O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico” em AVRTZER, Leonardo, NAVARRO, Zander(orgs)(2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo* .São Paulo: Cortez

AZEVEDO, Sergio.(2003)- *Considerações sobre a experiência brasileira de orçamento participativo: Potencialidades e constrangimentos*. Trabalho apresentado no seminário Cidade, Democracia e Justiça Social: os desafios para o

exercício da cidadania política nas sociedades modernas. FASE/ Observatório (IPPUR/UFRJ) e Fundação Rosa de Luxemburgo, Rio de Janeiro

BAIERLE, Sergio (2012)- A Experiência de Porto Alegre revisitada pós reflexão neoliberal(S/R)

BRASIL. Ministério da Saúde. Portal da Saúde. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/area.cfm?id_area=1021>.

BOMBARDELLI, Marco.(1996)- *Decisioni e pubblica amministrazioni: la determinazione procedimentale dell' interesse pubblico*. Toringo: G. Giappichelli

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado dos Anos 90. Lua Nova Revista de Cultura e Política, no. 45, 1998, p. 49-95. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=493>.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (Orgs.). 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 21-38.

CAVALCANTI, M.L. Cabral, Marta H.P. ANTUNES, Ludmila R., (2011)Participação em saúde: uma sistematização de artigos publicados em periódicos brasileiros – 1988 / 2005 *Participation in health: a systematization of the articles published in Brazilian journals studies – 1988 / 2005 Cienc Saude Colet* [periódico na internet] Está disponível em: <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br>

CHAVEZ, Daniel(2012) El marco conceptual de la democracia local participativa- Programa Latinoamericano de Educación a Distancia en Ciencias Sociales PLED-CCC-*octubre 2012*

Constituição (1988). *Constituição da República Federativa de Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. 3. ed. São Paulo: Rideel, 2003.

COSTA, Ronaldo. "**Dependência Orçamentária em Municípios Selecionados do Norte Fluminense**". Boletim do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes – Campos, "Petróleo, Royalties e Região", Ano IX, nº34, Dez-2011, p.2-5. Disponível em:http://www.royaltiesdopetroleo.ucamcampos.br/cont.php?url=arquivos/boletim/boletim_dez11.pdf.

- CUNILL GRAU, Nuria. (1998)- *Repensando o público através da sociedade: considerações sobre o novo paradigma*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP.
- FARIAS, Lindberg.(2011) *Royalties do Petróleo: as regras do jogo – para discutir sabendo*. Rio de Janeiro: Agir, 2011.
- FIORI,Jose Luis .(1995) ; OLIVEIRA ,F.(1998) apud SANTOS JR. et alii (2004) em SANTOS JR (2004).) *Governança democrática e poder local, a experiência dos conselhos municipais no Brasil*.Rio de Janeiro: Revan, Fase
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br>.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: www.ipeadata.gov.br. Acesso em: 21 jul. 2011.
- ISALUD (2005)-*Marco conceptual y metodológico sobre participación ciudadana en salud en el Mercosur ampliado*. (mimeo)..
- GALLIGAN, Denis J. (1996) - *Due process and fair procedures: a study of administrative procedures*. Oxford: Clarendon Press.
- GOHN, Maria da Gloria (2004)- *Os conselhos municipais e a gestão urbana* (2004).
- (2003)- *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*; São Paulo, Cortez.
- .(2004)- *Teoria dos movimentos sociais, paradigmas clássicos e contemporâneos* , São Paulo, Ed. Loyola
- GOLDENBERG, Paulete, MARSIGLIA, Regina, GOMES, Mara (2003) - *O Clássico e o Novo, tendências objetos e abordagens em ciências sociais e saúde*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, pp.13-34
- GONZALEZ,R.S.(2000)- *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas: uma análise comparativa*. Tese de doutorado , Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós- graduação em Ciência Política , Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- GOULART,J.(2002)- *Poder local e novas experiências democráticas*. Tese de doutorado FFLCH, Universidade de São Paulo.
- LABRA, Maria Eliana G. (2006)- *Consideraciones sobre democracia participativa y accountability social en Brasil* .versão preliminar do trabalho

realizado para exposição na Universidad Autónoma de Barcelona , novembro de 2006.

------(2007)- *Leciones de la experiencia participativa en salud en Barcelona y Rio de Janeiro*. Trabalho preparado para o Congresso de ALAS, Guadalajara, Jalisco, México.

LEMOS, Linoval M. O Papel das Políticas Públicas na Formação de Capital Social em Municípios “Novos Ricos” Fluminenses: O Programa “Saúde da Família” de Quissamã e o Orçamento Participativo de Rio das Ostras. Tese de Doutorado. Instituto de Geociências, Rio de Janeiro, UFRJ, 2008. Disponível em: . Acesso em: 27-maio-2012.

MACROPLAN Perspectiva, Estratégia e Gestão. Royalties do Petróleo e Desenvolvimento Municipal: Avaliação e Propostas de Melhoria. Relatório Final - Versão 1. Junho de 2012. Disponível em: <http://macroplan.com.br/Documentos/EstudoMacroplan201281719549.pdf>.

MEDAUAR, Odete.(2003)- *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: RT.

------. (2003)- *O direito administrativo moderno*. São Paulo: RT.

MENEZES, Joyceane Bezerra.(2005)- *A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública*. X Congresso CLAD

MINAYO, Cecília e MINAYO-GÓMEZ, Carlos (2003)- “Díficeis e possíveis relações entre métodos quantitativos e qualitativos nos estudos dos problemas de saúde” em GOLDENBERG et alii (2003) op.cit.pp 117-142.

MONTEIRO DOS SANTOS, Mauro Rego (2004) “A representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro”em SANTOS JR. et alii(orgs) *Governança democrática e poder local, a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase

NUNES, Brasilmar; SANTOS E SILVA, Cândido Francisco dos; THIBES, Carolina; MORAES, Daniel; CALANDRINO, Tatiana; GRANATO SILVA, Tiago. Petróleo e Desigualdades em Macaé: Elementos para uma Análise Político-Financeira. In: Impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas: o caso de Macaé, NUNES, Brasilmar (Org.) – pp. 275-297.

NUNES,E.(2003)- “Ciências sociais em saúde: um panorama geral”em GOLDENBERG et alii(2003) op.cit.pp 47-56

OLIVEIRA, Adiane. (2008) Democratização do Processo Decisório em Municípios Beneficiários dos *Royalties* Petrolíferos: a experiência de Rio das Ostras. Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. Dissertação de Mestrado. Out.-2008. Disponível em:<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp085855.pdf>

PIQUET, Rosélia. Impactos da Indústria do Petróleo no Norte Fluminense. (Texto) In: Oficina sobre Impactos Sociais, Ambientais e Urbanos das Atividades Petrolíferas: o caso de Macaé (RJ). HERCULANO, Selene (Org.). Instituto de Ciências Humanas e Filosóficas (ICHF), UFF, Niterói-RJ, dez-2010. Disponível em:

http://www.uff.br/macaeimpecto/OFICINAMACAE/pdf/11_RoseliaPiquet.pdf

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) – Ranking do IDH dos Municípios Brasileiros. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20\(pelos%20dados%20de%202000%200\).htm](http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20(pelos%20dados%20de%202000%200).htm)

RIBEIRO, Alcimar. A Economia Norte Fluminense: Análise da Conjuntura e Perspectivas. Campos dos Goytacazes, RJ, Grafimar, 2010.

RIO DAS OSTRAS-RJ. Sítio Oficial do Município. Disponível em: <<http://www.riodasostras.rj.gov.br/index.html>>

ROMÃO, Wagner M.(2010)-O Eclipse da sociedade Política nos estudos sobre o Orçamento Participativo ,BIB. SP.n.70,2010.p121-144

RUIZ SANCHEZ, Félix.(2002)- Orçamento Participativo, teoria e prática. São Paulo , Cortez.

SANTOS, Boaventura S. e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. Eurozine, 2003. Disponível em: <http://www.eurozine.com/pdf/2003-11-03-santos-pt.pdf>.

SANTOS JR. Orlando, AZEVEDO, Sergio e RIBEIRO, Luiz César(2004). “Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil” em SANTOS JR.,O.,RIBEIRO, L.C.e AZEVEDO,S.(orgs.)(2004) *Governança democrática e poder local, a experiência dos conselhos municipais no Brasil*.Rio de Janeiro: Revan, Fase, pp11-56.

RIO DE JANEIRO. Anuário Estatístico do Rio de Janeiro. CEPERJ, ed. 2011. Disponível em: <http://177.71.187.192/aerj_online/>. Acesso em: 06-fev-2012.

SEBRAE – Informações Socioeconômicas do Município de Maricá - 2011.

SILVA, Leonardo C. Urbanização e Segregação Socioespacial em Macaé/RJ. Monografia, Ciências Sociais, UENF, Campos, 2004.

SILVA, Walter C.(2006) “Formas e Governabilidade: lições das experiências nacionais” - IX Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y ed ela Administración Pública. Ciudad de Guatemala.

SOUZA, Marcelo L.(2004). “Reforma urbana, orçamentos participativos e economia popular : relações de complementaridade” .Ciência e Cultura .vol.56.no.2.São Paulo Abril/Junho 2004.

<http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php17/5/2007>

STREECK, W. & SCHMITTER, P. C.(1985). “Community, market, state and associations? The prospective contribution of interest governance to social order”. In: Private Interest Government. Beyond Market and State (W. Streeck & P. C. Schmitter, ed.), pp. 1-29, London: Sage.

TERRA, Denise e RESSIGUIER, José Henrique. Mudanças no espaço urbano de Macaé: 1970-2010 (Apresentação). In: Oficina sobre Impactos Sociais, Ambientais e Urbanos das Atividades Petrolíferas: o caso de Macaé (RJ). HERCULANO, Selene (Org.). Instituto de Ciências Humanas e Filosóficas (ICHF), UFF, Niterói-RJ, dez-2010. Disponível em: <<http://www.uff.br/macaeimpacto/OFICINAMACAE/apresentacoes02.html>>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE-RJ). **Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro 2011 – Macaé.** Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1;jsessionid=319BAACD71064182070E46357E517DA9>>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE-RJ). Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro 2010 – Rio das Ostras. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>>

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO – TCM-RJ. Royalties do Petróleo. Estudo Socioeconômico. 2006. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/3072/01ROYA~1.PDF>

WAMPLER, Brian. Que Tipos de Resultados Devemos Esperar das Instituições Participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). (2011) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação (Diálogos para o Desenvolvimento). IPEA, Brasília, 2011. v.7, 372p

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira (2009)Voz. Alívio e oportunidade ou a Política de Arquimedes no Brasil. Receita infalível ou abordagem discutível? Revista da Faculdade de Serviço Social da UFRJ vol. 6 n, 23. julho

-----, ANTUNES, L.R. CAVALCANTI, M.L.T, CABRAL,M.P, MANSUR, I.F. , POLESSA, J.M (2006) “Participação em Saúde: do que estamos falando?” Texto apresentado na Anpocs(2006);