

**FORMAS DE PARTICIPAÇÃO E ENGAJAMENTO: O CASO DO
CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE**

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

Maurício Izelli Doré – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Mestrando pelo Departamento de Pós-Graduação em Ciência Política (UFRGS/CAPES).

(mau_dore@hotmail.com)

RESUMO: Ao longo do século XX, o Brasil se tornou um dos países com o maior número de práticas participativas, entre essas práticas se destaca o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OP-POA), onde O Conselho do Orçamento Participativo é sua instância máxima de deliberação. Formado por um corpo de eleitos entre os participantes (um total de 34 conselheiros, entre 17 titulares e 17 suplentes), além de quatro representantes da Prefeitura, o Conselho tem a função de planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre o conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal reservado ao OP. Partindo deste universo, o artigo toma como objeto de estudo as formas através das quais as disputas por posições nesse espaço se relacionam com diferentes estratégias de engajamento e militância. A hipótese trabalhada é a de que as tomadas de posição pelos conselheiros se conectariam às disputas pelos usos e finalidades do mecanismo em pauta e sua relação com as expectativas de acesso aos recursos disponíveis. Para tanto, foram consideradas as atas de reuniões do período 2013/2014 e entrevistas semi-estruturadas com conselheiros e funcionários da prefeitura, o que permitiu a coleta de dados biográficos e a possibilidade de relacionar esses dados com o posicionamento dos agentes no conjunto dos conflitos. O resultado da pesquisa revelou que as estratégias de investimento por posições no Conselho do Orçamento Participativo tendem a se opor, tanto com relação a trajetórias mais ou menos conectadas aos discursos “fundadores” do OP, quanto à relações centro-periferia.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX, o Brasil se tornou um dos países com o maior número de práticas participativas, entre essas práticas se destaca o Orçamento Participativo (OP), onde seu exemplo mais expressivo pode ser encontrado em Porto Alegre. Fundado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 1989 sob o ideal de “democracia participativa”, o OP de Porto Alegre trouxe consigo um conjunto de referências acerca da participação do cidadão no debate sobre questões de interesse coletivo, com a intenção de ampliar a representação e “transgredir as fronteiras clássicas da democracia representativa” a partir de um repertório de procedimentos – participação, debate, discussão, negociação, proximidade, etc. (BLONDIAUX, 2004; p.7).

O presente *paper* tem como objeto a relação entre disputas pela “participação” – quem e quando participar, e o que se pode “demandar” através dessa participação – e diferentes estratégias de engajamento e militância. Partimos, portanto, da hipótese de que as diferentes concepções sobre a “participação” estariam na base das tomadas de posição ao longo do processo quanto às expectativas de acesso aos recursos disponíveis. Assim, a análise das trajetórias individuais é apresentada na intenção de localizar os deslocamentos e espaços ocupados pelos agentes onde as formas de “participação” em disputa são apreendidas e tem seu significado posto em prática nas lutas por posições dentro do processo.

A apresentação deste trabalho seguirá o seguinte roteiro. Primeiramente, de como a contextualizar as discussões seguintes, faremos uma breve apresentação sobre o histórico e funcionamento do Orçamento Participativo, suas principais etapas e os principais agentes envolvidos. Em segundo lugar, apresentaremos o recorte teórico a partir do qual a pesquisa foi desenvolvida. Em seguida, faremos algumas considerações a respeito do material empírico coletado, bem como suas possibilidades de análise e limitações. Por fim, trataremos das trajetórias propriamente ditas dos conselheiros, com atenção às distintas modalidades de engajamento e militância e sua relação com as disputas pelos usos e finalidades do mecanismo.

2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: Histórico e funcionamento

Segundo levantamento apresentado por Fedozzi (2000), a intensificação do êxodo rural em Porto Alegre na década de 1940 origina um processo de favelização (FEDOZZI, 2000, p.21) e conflitos fundiários no perímetro urbano, dando sequência nos anos seguintes a constituição das primeiras entidades comunitárias e associações de moradores pela regularização fundiária de vilas e assentamentos. Ademais, a Lei de Loteamentos sobre a construção urbana promulgada em 1954, estabeleceu uma regulamentação excessivamente restritiva sobre a construção de habitações urbanas, o que teria acirrado os conflitos fundiários e provocado a constituição de uma “cidade paralela”, como ocupações urbanas “fora do mapa” das autoridades locais (BOTTEY, 2007; p.39). A partir desse cenário, Fedozzi narra a ocorrência de mobilizações pela posse da terra (“resistência” a tentativas de despejo) e pela infra-estrutura de assentamentos e loteamentos (pavimentação e saneamento básico, por exemplo) durante as décadas de 1960, 1970 e 1980 (FEDOZZI, 2000; p.28-48).

Segundo Silva (2001), iniciativas que carregavam o discurso da “participação” passam a ser identificadas em Porto Alegre a partir do início dos anos 70. Em 1971, por exemplo, começa-se a introduzir os ‘Conselhos Municipais’ na estrutura administrativa da Prefeitura. Estes Conselhos teriam o papel de canalizar sugestões, demandas e reivindicações de determinados setores da sociedade civil local até os “órgãos competentes”. (SILVA, 2001, p.79).

Em meio a esse cenário a UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), fundada em outubro de 1983, aparece como uma proposta alternativa de centralizar as lideranças das associações de moradores em torno de pautas comuns através do “enfrentamento” ao invés de “negociações” e “parcerias” com a Prefeitura. Protagonismo que se mostrará infrutífero quanto ao baixo envolvimento das próprias associações e a dificuldades de organização – tendo realizado apenas quatro congressos em nove anos (BAIERLE, 1992; 192). Contudo, foi no 1º Congresso da entidade realizado em 1985 que os principais candidatos daquele ano à prefeitura apresentaram suas pautas referentes à “participação popular”. Francisco Carrion Junior, da Aliança Democrática (PMDB, PCB, PFL, PCdoB), apresenta a implantação do sistema de participação utilizado pelo prefeito Bernardo de Souza (PMDB) em Pelotas. Raul Pont, do PT, sugere a participação da população no governo da cidade através dos Conselhos Populares. O Candidato Alceu Collares, do PDT, defende a imagem de um governo com participação direta da população, que se expressa no lema adotado quando assume a Prefeitura em 1986, “O Povo no Governo” (SILVA, 2001; p.84).

Segundo Fedozzi, o processo de criação e implantação dos Conselhos durante a gestão Collares se deu em meio a algumas controvérsias, dentre elas se colocavam questões quanto ao seu poder decisório, ao financiamento dos conselheiros (*jeton*), e à revogabilidade do mandato dos conselheiros (FEDOZZI, 2000; p.49) – questões que voltariam à tona durante o processo de construção do Regimento Interno do COP em 1991/92.

Os debates sobre a estrutura e atuação dos Conselhos se estende até 1988, ano que elegeu a “Frente Popular”¹ para a Prefeitura de Porto Alegre. Dessa forma, a Administração Popular, empossada em janeiro de 1989, herdou a Lei Complementar nº 195/88, que previa a implantação de 17 Conselhos Populares (FEDOZZI, 2000; p.50). A questão orçamentária aparece em 1990, com a aprovação da nova Lei Orgânica Municipal (LOM) que previa a participação da população nas decisões do orçamento público e a possibilidade de interferir na elaboração dos orçamentos anuais através dos seus artigos 116 e 121. (FEDOZZI, 2000; p.56). Apenas a título ilustrativo, o montante em debate nas plenárias nesse ano (1990), foi de cerca de 10% da despesa total da Prefeitura destinada para investimentos, passando de 10 para 17% em 1991 (FEDOZZI, 2000; p.103,112).

Estudos sobre os primeiros anos das audiências públicas de debate orçamentário promovidas

1 Coligação eleitoral encabeçada pelo PT (Partido dos Trabalhadores) e que esteve à frente da Prefeitura de Porto Alegre entre 1889 e 2004.

pela “Administração Popular” apontam dificuldades enfrentadas pela Prefeitura para cumprir com as pautas de reivindicação levantadas, o que teria acarretado em um número reduzido de participantes entre os anos de 1989 e 1990 (FEDOZI, 2000; BOTEY, 2007; SILVA, 2001). Segundo Silva (2001), apenas 1408 pessoas participaram entre 1989 e 1990 (SILVA, 2001; p.113).

De acordo com Silva (2001), apenas a partir de 1990 é introduzida a expressão “Orçamento Participativo” mesmo ainda sendo “pouco utilizada na documentação relativa ao processo” (SILVA, 2001, p.114). Também é nesse mesmo ano que a discussão sobre o orçamento começa a ser pautada por critérios prévios que serviriam de parâmetro para as escolhas, distribuição e hierarquização de investimentos (*idem*). Uma das mudanças ocorridas no processo do OP no ano seguinte, 1991, é a introdução do Plano de Investimentos (PI). Incorporado como forma de publicação e controle dos resultados do OP, é o PI que “detalha o plano de obras a ser realizado em cada local da cidade, discriminando o tipo, a localização e o custo de cada obra”, e que passa a ser usado, pelos que participaram da discussão do orçamento, para fiscalizar a sua aplicação (SILVA, 2001; p.116). Atualmente, a redação do PI mantém sua importância na medida em que se constitui em um “posicionamento oficial” da prefeitura sobre as demandas debatidas no OP. Importância essa expressa nas falas do atual secretário adjunto da SMGL:

“E a partir do momento que tá no plano de investimento (PI), que foi dada como viável, essas demandas que estão desse livro, por isso que ele é publicado e entregue pra todo mundo, e as pessoas guardam pra nos cobrar... Ele é compromisso da prefeitura, nós temos que executar: preferencialmente no orçamento do ano seguinte, mas algumas não são possíveis, mas são compromissos.” (Carlos Siegle, Secretário Adjunto-SMGL)

E de dois dos conselheiros entrevistados:

“Sai a demanda lá [no PI], tá garantida, pode demorar... Então isso é uma cultura que a gente criou dentro do processo.” (Conselheiro 1); *“O PI é desde o começo. Eles não mudaram, não houve mudança. Nem quero falar em termos de governo, to falando em termos de identidade do OP”* (Conselheiro 3)

Ainda em 1991, as várias etapas e metodologias do debate orçamentário no OP tomam a forma mais próxima dos moldes atuais e que ficou conhecido como “ciclo do orçamento”. Em 1994, primeiro ano da gestão de Tarso Genro (PT), são acrescentadas no “ciclo do OP”, as assembléias temáticas com o propósito de integrar atores não contemplados pelas assembléias regionais, como sindicatos, associações profissionais e “grupos de interesse temáticos” (SILVA, 2001, p.38). Baierle sugere o período entre 1993 e 2000 como sendo marcado pela projeção e exportação do modelo do OP de Porto Alegre como exemplo de “responsabilidade fiscal” e “justiça tributária”, facilitando a promoção do OP através de agências nacionais e internacionais de fomento (BAIERLE, 2009; p.24). Por outro lado, um conjunto de obras viárias e de infra-estrutura consumiriam grande parte dos recursos da Prefeitura, comprometendo a capacidade de execução de demandas do OP nos anos seguintes (*idem*), onde a porcentagem de investimentos sobre a receita total da Prefeitura passou de 17% em 1992, para 7,8% em 2001.

Já no período entre 2001 e 2004, o governo municipal passa por uma crise fiscal devido a centralização da receita pelo governo federal, numa inversão da descentralização permitida pela constituição de 1988. Aliado a este contexto, o atraso cada vez maior na execução das demandas a partir de 2002 acaba gerando uma onda de reivindicações por mais transparência e comprometendo “a relação de confiança nas informações governamentais mesmo entre os próprios membros do governo” (BAIERLE, 2009; p.26). Em 2004, o Partido dos Trabalhadores encerraria os anos de sua administração com 966 demandas do OP pendentes de execução (*idem*). Segundo o autor, essa crise abriu espaço para um discurso de responsabilidade fiscal adotado pela oposição que assumiria o poder em 2005 sob o slogan “construindo mudanças, preservando conquistas” (BAIERLE, 2009; p.27).

Nas três eleições seguintes para a Prefeitura (1992, 1996, 2000), o PT saiu vencedor em campanhas divididas entre a valorização do atual governo e estratégias de rompimento (DIAS,

2004). Contudo, a partir das eleições de 2004, Dias (2004) aponta uma mudança nas estratégias de campanha dos partidos adversários do PT. A autora menciona que, se por um lado permaneceu o discurso de rompimento (“anti-PT”) por parte de alguns candidatos de oposição, por outro nasce a estratégia de valorização da “consulta popular para a tomada de decisões estatais” e o de “manter o que está bom e mudar o que é preciso” como um discurso de preservação de políticas já implantadas pelo governo anterior (DIAS, 2004; p.251-252). Com 53,32% dos votos, o candidato José Fogaça (PPS) vence no segundo turno com a promessa de manutenção do Orçamento Participativo, tendo inclusive comparecido a uma convocação do Conselho do Orçamento Participativo para “manifestar publicamente sua intenção de dar continuidade à consulta popular para a distribuição dos recursos públicos municipais” (DIAS, 2004; p.253).

O primeiro fator sensível na primeira gestão de Fogaça é a criação da Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL) e a promoção do programa de Governança Solidária Local (GSL) a partir de 2005. A SMGL, teria a função de concentrar a coordenação do OP, da GSL, dos CARs (nota) e Conselhos Tutelares. A GSL trataria de parcerias entre a prefeitura, empresas privadas e o setor sem fins lucrativos (ONGs, por exemplo) a fim de gerir projetos de desenvolvimento local com base no voluntariado (BOTTEY, 2007; p.73). Em entrevista com o então secretário da SMGL, César Busatto, nos foi apresentado como exemplo dessas iniciativas, o programa “somos todos Porto Alegre”. Trata-se de parcerias entre a Prefeitura, ONGs e iniciativa privada para “eliminar a circulação de carroças na cidade até 2016” através da “capacitação” para que “busquem alternativas no mercado de trabalho”. De acordo com o Secretário, essa proposta tem relação direta com a própria criação da SMGL, com a intenção de se contrapor à dinâmica de disputas presentes no OP, dando lugar à “parcerias” e à uma concepção mais “colaborativa” na relação “do governo com as comunidades”:

“Esse programa é todo baseado na concepção de governança solidária, porque ele envolve o governo, envolve os próprios carroceiros e carrinheiros, os catadores, ele envolve ONGs que estão participando, envolve empresas que são parceiras... [...] pra buscar, de forma colaborativa, a realização de objetivos comuns de desenvolvimento local”. (César Busatto, Secretário SMGL)

A SMGL passa a gerir também os Centros Administrativos Regionais (CARs). Criados em 1992 e hoje presentes em cada uma das 17 regiões do OP, os CARs passam a ser, na administração de Fogaça, centros de “governança solidária”, articulando localmente as secretarias da Prefeitura, bem como demais serviços como escolas, postos de saúde, redes de iluminação, etc. A estrutura dos CARs é composta por cargos comissionados (CCs) em três níveis: coordenador geral, gestor de democracia participativa (responsável pelo OP na região e pelas demais “ferramentas de participação”) e o gestor de excelência em serviços (responsável pela fiscalização dos serviços prestados pela prefeitura).

Por outro lado, o efeito prático do projeto de Governança promovido pela prefeitura aparece na forma dos “convênios”, contratos para a terceirização de serviços prestados pela prefeitura. Com base na resolução de 15 de outubro de 2004 que institui a política nacional de assistência social, a Prefeitura passa a promover o cadastro de entidades habilitadas a receber repasses para a prestação de serviços como creche, albergagem, “trabalho educativo”, etc. A demanda das entidades por repasses para ampliação de estrutura física ou contratação de pessoal, por exemplo, passam a ser feitas via “Edital de Seleção Pública” ou “Demanda do Orçamento Participativo”.

Na Gestão Fogaça, as demandas por “convênios” a partir do OP perduram durante a atual administração de Fortunati (PDT) e passam a ensejar disputas por dentro do processo sobre os usos que se faz do mecanismo (OP) e suas finalidades. Nesse contexto, as reuniões do OP, bem como o próprio COP, passam a ser compostos por participantes com trajetórias distintas que vão desde o surgimento do OP até hoje e os “descontentes” que “saem” do OP entre 2004/2005, como aponta um dos conselheiros:

“Assim que mudou o governo, nos primeiros dois anos do novo governo, teve um período que foi muito mais de aprendizado do novo governo, pra ver como é que as coisas se davam. Por

consequência, houve um afastamento de muita gente que estava antes, que tinha alguma afinidade ideológica, partidária ou coisa assim, se afastou e... é lógico, esses espaços foram sendo ocupados com pensamento diferenciado..." (Conselheiro 3)

Atualmente dividido em 17 regiões e 6 temáticas, o OP acontece em três etapas: as reuniões preparatórias, a Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal. Nas reuniões preparatórias a Prefeitura (secretarias e autarquias) presta contas sobre as obras realizadas no período anterior e apresenta seu Plano de Investimentos para o ano seguinte. Na Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas são definidas as áreas prioritárias de cada região e temática; é definido o número de delegados – responsáveis pela definição de obras e serviços e pela aprovação do Plano de Investimentos da Prefeitura –; e por fim, através de votação, são escolhidos os conselheiros. Na Assembleia Municipal os novos conselheiros tomam posse e é entregue ao Governo a hierarquização das obras e serviços demandados.

Entre fevereiro e abril é apresentada e votada o parecer da Prefeitura sobre as demandas feitas nos fóruns regionais e temáticos, além de discussão sobre alterações no regimento interno. De abril a junho é feita a apresentação do plano de investimentos, os critérios para a apresentação e hierarquização de demandas, apresentação dos indicadores sócio-econômicos e o começo das articulações para eleição dos conselheiros. Os “critérios” são regras aprovadas pelo Conselho do OP e que subdividem-se em critérios gerais – que determinam o procedimento da distribuição de recursos para o conjunto da cidade – e técnicos – utilizados pelos órgãos da prefeitura para analisar as demandas e verificar a disponibilidade de execução. Assim, as “demandas” são as obras ou serviços definidos pela população, que serão analisadas pela Prefeitura.

Entre julho e agosto acontecem as assembleias regionais e temáticas onde são eleitas as prioridades de investimentos, os conselheiros e a prestação de contas pelos conselheiros do ano anterior, além de definidos o número de delegados para cada uma das 17 regiões² e 6 temáticas³. De agosto a outubro acontecem as eleições para delegados e a votação, pelo Conselho do OP (COP), do PI. Em seguida o PI segue para votação na câmara municipal e depois para sanção do prefeito.

Passando por diferentes denominações ao longo dos anos até receber sua denominação final em 1999, o Conselho do Orçamento Participativo (COP) como instância final no processo de debate público sobre o orçamento do município passa a ter suas atribuições e responsabilidades claramente definidas a partir de 1991, quando é elaborado o primeiro regimento interno do Conselho. De modo geral, as regras do regimento interno dispõem sobre as responsabilidades e prerrogativas dos participantes e da administração municipal, regulando as datas das reuniões e a alocação de orçamento.

A frequência com a qual ocorriam as reuniões variou consideravelmente ao longo dos anos. Para o período contemplado no nosso estudo, entre dezembro de 2013 e agosto de 2014, as reuniões do COP aconteceram quinzenalmente às terças-feiras, comumente das 18 horas às 21 horas. Os encontros foram presididos por uma mesa coordenadora composta por três conselheiros e um representante da Prefeitura designado para acompanhar as reuniões sob o cargo de “Gerente do OP”.

Quanto ao processo de construção do regimento interno do COP, uma primeira versão proposta pelo Executivo “referia-se ao pagamento de uma *retribuição financeira*, ou *jetton*, equivalente ao padrão inicial do quadro técnico-científico do município, para aqueles conselheiros

2 Centro, Cruzeiro, Centro-Sul, Norte, Cristal, Sul, Nordeste, Leste, Ilhas, Noroeste, Partenon, Lomba do Pinheiro, Extremo Sul, Glória, Eixo Baltazar, Humaitá/Navegantes.

3 “Educação, esporte e lazer”, “Circulação, transporte e mobilidade urbana”, “Habitação, Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental”, “Desenvolvimento Econômico Tributação, Turismo e Trabalho”, “Cultura” e “Saúde e assistência social”.

que dedicassem acima de 40 horas semanais para as atividades do Conselho [...]. Essas propostas entretanto foram rejeitadas pelos demais conselheiros” e em julho de 1992 o projeto foi aprovado com algumas modificações (FEDOZZI, 2000; p.139). Foi incluído na redação final do regimento: o já mencionado Fórum do Orçamento como instância consultiva, formada pela eleição de um delegado para cada dez pessoas presentes nas Assembléias Regionais; a obrigatoriedade do Executivo de prestar contas sobre o orçamento do ano anterior; o não pagamento de *jetton* aos conselheiros; e o mandato de um ano dos conselheiros com a possibilidade de revogabilidade mediante assembléia da região. (FEDOZZI, 2000; p.141). Por sua vez, as competências do Conselho foram estabelecidas como as seguintes: a) aprovar (“apreciar, emitir opinião e aprovar”) o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a “peça orçamentária a ser enviada à Câmara dos Vereadores” (o PI); b) opinar sobre “aspectos da política tributária e de arrecadação do poder público municipal; c) aprovar as obras e projetos do planejamento de governo e do orçamento anual também quanto a política de gastos e folha de pessoal, levando em conta as demandas prioritárias das comunidades; d) “acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Governo, opinando sobre eventuais incrementos, cortes nos investimentos ou alterações no planejamento” (FEDOZZI, 2000; p.141).

Em síntese, o COP tem a função de planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre o conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal sobre investimentos (BOTTEY, 2008; p.136). Nesse espaço, os conselheiros entram em contato com as finanças municipais e discutem as prioridades das regiões e temáticas (FEDOZZI, 2000b; p.13). O Conselho também revisa, anualmente, o Regimento Interno do OP, seus critérios gerais e técnicos. É no COP onde o documento final do Orçamento é votado por maioria simples e encaminhado para aprovação do prefeito; caso seja vetado, o documento volta ao COP- POA para nova apreciação (FEDOZZI, 2000).

De modo geral, segundo o regimento interno, os conselheiros têm a função de fiscalizar o conjunto de pareceres da prefeitura sobre as obras e serviços “demandados” e revisar o Regimento Interno do OP – os critérios gerais e técnicos para seleção de prioridades, sobre as eleições para conselheiro e nomeação de delegados, das datas de assembléias, das responsabilidades da prefeitura, etc. Também votam, de agosto a outubro, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), peça contendo o conjunto das demandas e hierarquização de prioridades. Em seguida a LDO segue para votação na câmara municipal e em seguida para sanção do prefeito (FEDOZZI, 2000).

3. RECORTE TEÓRICO

Em grande medida, no Brasil as análises destinadas à participação em mecanismos como o Orçamento Participativo – o que engloba um conjunto de processos denominados de “participação popular” –, tendem a tratar destes enquanto espaços de compartilhamento de poder entre Estado e sociedade (DAGNINO, 2005), sobre o seu “potencial democratizante” (ALMEIDA & TATAGIBA, 2012), ou sobre a interação Estado-sociedade a partir de uma “participação institucionalizada” (ABERS *et all*). Tais contribuições, aliadas a uma preocupação quanto a “relação assimétrica” entre a burocracia e os participantes (SANTOS, 1998; FONSECA *et all*, 2012), indicam os diversos fatores relacionados aos obstáculos enfrentados pelas iniciativas de participação na concretização de seus objetivos. Contudo, a análise aqui empreendida trata das fronteiras entre Estado e “sociedade civil”, bem como as expectativas quanto aos resultados e desempenho de “mecanismos de participação”, como produto mesmo das disputas entre os agentes envolvidos *no* processo e *pela* sua promoção⁴. Nesse sentido, aponta-se para os diferentes discursos sobre a “participação” enquanto objeto de disputa sobre as formas de apropriação do mecanismo em pauta. Ou seja, Na

4 Sobre uma crítica às abordagens que fazem essa separação entre Estado e “sociedade civil”, conferir Lagroye (1993, p.111)

medida em que a própria participação no processo (seus efeitos e expectativas) é objeto de disputa entre agentes sociais (HEREDIA & PALMEIRA, 2012; p.19), cabe considerar a questão a partir de diferentes registros no intuito de apreender as condições de aquisição desses discursos e sua relação com trajetórias distintas.

Privilegiou-se a análise das estratégias de engajamento e militância a partir de uma abordagem processual sobre as trajetórias, o que significa encarar a militância na defesa de “causas” específicas não como “simples reflexo de constrangimentos estruturais ou de um cálculo utilitário” (AGRIKOLIANSKY, 2001, p.30), mas a partir das concepções pelas quais os atores pensam suas práticas com o objetivo de elucidar as condições nas quais as diversas definições quanto à participação são adquiridas e sua relação com trajetórias distintas. Sobre esse ponto, vale salientar, que não buscou-se aferir o sentido da “participação” através de uma auto-definição propriamente do entrevistado, o que tendeu a ocorrer somente entre aqueles de maior escolaridade e já socializados nos espaços de promoção da “participação” e “conscientização política”⁵. Por outro lado, buscou-se aferi-la através de suas práticas e pelas concepções sobre a função do conselheiro, o que o conselheiro precisa “ser” e “saber” para participar, a definição de demandas, a relação do conselheiro com representantes da SMGL, bem como a atuação desses conselheiros em outros espaços como movimentos sociais, associações, partidos, etc. Portanto, não se buscou o acordo a uma definição cívica de participação, mas sim da relação entre a forma como os agentes entendem seu envolvimento com as estratégias de engajamento e militância em pauta.

Para darmos sequência, cabe aqui algumas considerações sobre o que interpretamos como militantismo, como os possíveis condicionantes que levam alguém a aderir uma causa, o que se espera conseguir com essa adesão, e qual o efeito desse engajamento nas trajetórias.

Primeiramente, consideramos que a adesão a uma causa não é senão um ato oficialmente inaugural de um itinerário que deve ser analisado como uma carreira, como um sistema de interações inscrito nas estruturas e produtor de um conjunto de eventos, experiências, posições e realizações. Falar em carreira significa, portanto, levar em conta o engajamento militante enquanto processo que gera mudanças de perspectiva, como o fortalecimento ou enfraquecimento das motivações para aderir a causa e a valorização, ou também a perda de interesse, por certas formas de retribuição. Para aqueles os quais as “disposições e sequências de eventos” os conduzem a se engajar “de maneira durável”, um efeito do engajamento nas trajetórias aparece a partir do aprendizado de princípios e esquemas de percepção nos moldes de uma “ideologia coletiva” (GAXIE, 2005, p.176) – trata-se, para o caso em pauta, da adesão a concepções que vão, desde uma formulação intelectualizada (como a idéia de capital cívico, cidadania ou capital social), até a defesa de ideais “comunitários”. Isto posto, falar em carreira significa pensar o militantismo também “a partir das categorias pelas quais os atores pensam suas práticas” (AGRIKOLIANSKY, 2001, p.32).

Em segundo lugar, como parece ter ficado evidente na segunda sessão deste trabalho, o OP foi construído junto ao envolvimento de associações de moradores e movimentos sociais interessados na distribuição dos recursos disponíveis – o que sugere a necessidade de compreensão das interações entre o engajamento no OP e diferentes “militâncias”. Nesse sentido, a passagem de um militantismo a outro é aqui interpretada a partir da acumulação de recursos (desde a aquisição de competências próprias da militância até a constituição de redes de contatos) e as maneiras segundo as quais são negociados, ativados, valorizados (COMBES, 2004, p.381). Trata-se de apreender as carreiras militantes a partir da sua passagem de uma causa a outra, entre diferentes formas de organização e mobilização (*idem*, p.11).

A consideração segundo a qual o militantismo possuiria suas próprias formas de gratificação

5 Alguns exemplos nesse sentido são a ONG “CIDADE”, “Resistência Participativa Despertar Coletivo” e “Solidariedade”, além do “Forum Social Mundial” e do Congresso da Cidade, evento promovido pela SMGL e que integra um ciclo de encontros envolvendo programas da prefeitura e ONGs sobre o tema “participação”

(GAXIE, 1977), nos permite olhar para os posicionamentos a partir das estratégias de investimento. De acordo com a abordagem proposta por Gaxie (1977), as contribuições e recompensas do engajamento militante resultariam da relação entre as propriedades sociais dos agentes – trunfos pessoais que podem ser investidos na “causa” como a profissão (SIMÉANT, 2001; p.47) ou a qualidade de “líder comunitário” - e os recursos da própria organização na qual estão inseridos - disponibilidade de cargos, aquisição de competências, captação de recursos, etc⁶. As relações estabelecidas entre os recursos (prévios e adquiridos) e as retribuições pelo engajamento permitem um olhar sobre as condições de investimento na militância a partir da combinação de fatores diversos, como ocupação, condições financeiras, afinidades ideológicas, entre outras. Vale lembrar, contudo, que o conjunto das retribuições, como foi mencionado, tem seu efeito apenas enquanto negação da mesma. Ou seja, a permanência na militância é reafirmada por “conquistas”, as quais são denegadas em nome “do grupo” ou “pela causa”.

Desse modo, a aprovação ou crítica às posições “oficiais”, bem como o estabelecimento de “controvérsias” se dariam com relação aos custos, mais ou menos inconscientes dessa tomada de posição (GAXIE, 1977, p.141). Dito de outra forma, o conformismo e a prudência nos posicionamentos aparecem como o preço pago pela obtenção de retribuições, e crescem a medida em que se ocupa uma posição cada vez mais elevada na hierarquia interna. Assim, quanto menos ativos, mais a margem, e mais abaixo na hierarquia, menor é a aderência às normas e posições oficiais. (*idem*, p.142).

Isto posto, como em outros mecanismos de “participação”, o OP cria um campo de possibilidades de atuação, mais necessariamente para aqueles já envolvidos na militância sindical, partidária ou associativa (CORADINI, 2012, p.100). Ou seja, na medida em que o OP se impõe enquanto forma de disputa por recursos públicos, tende a induzir a “participação” de todos os interessados por essa repartição. Mas essa “participação” se efetua em níveis diversos, segundo motivações diferentes, fundadas sobre recursos e princípios de legitimação distintos. (CORADINI, 2009, p.213). Nesses casos, a militância no OP se inicia já carregada de definições anteriores e que ensejam disputas sobre as apropriações do mecanismo, que aqui tomam a forma das disputas pela “participação” do conselheiro no processo.

Desse modo, a análise de trajetórias aparece aqui como instrumento essencial para dar conta das questões em pauta e é apresentada na intenção de localizar os deslocamentos e espaços ocupados pelos agentes onde as formas de “participação” em disputa são apreendidas e tem seu significado posto em prática nas lutas por posições dentro do processo. Assim, centrar a atenção em atores nos permite refletir sobre “padrões e mecanismos sociais mais amplos”, de modo que não se trata de “comprar o discurso”, mas entendê-lo como um aspecto da estrutura a ser explicada (GRYNSZPAN, 1990, p.2).

Tomamos também o cuidado de não conceber a história de vida narrada como um todo contínuo, um percurso por etapas e destinado a um fim. Dessa forma, as narrativas que serão expostas a seguir foram interpretadas na forma de sucessivos espaços ocupados – ou “deslocamentos no espaço social” - e enquanto “diferentes estados sucessivos da estrutura da distribuição” dos diferentes recursos em jogo no espaço considerado (BOURDIEU, 1996, p.81-82). Trata-se, para o caso em pauta, de relacionar os diferentes espaços de militância ocupados pelos conselheiros – como associações de moradores e partidos políticos – com a aquisição de diferentes recursos – como as redes de contatos adquiridos junto a repartições públicas, o conhecimento do regimento interno, “habilidades técnicas” referentes à manipulação dos códigos da administração

6 A título de exemplo, o desenvolvimento de algumas habilidades, como adquirir e acumular informações, falar em público, encontrando, assim, um modo de compensar as [privações] escolares e culturais, combater o sentimento de ignorância, de indignidade social ou incompetência política significam chance de lucro ou sucesso em universos exteriores à ação coletiva e constituem as retribuições do militância (GAXIE, 2005, p.162-163)

pública e finanças, bem como a familiaridade com os “problemas” da “comunidade”⁷ e o que é definido no meio como “liderança”.

4. RECORTE EMPÍRICO E DADOS COLETADOS

O material de análise inclui entrevistas semi-estruturadas com membros do Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre (COP) e integrantes da Secretaria Municipal de Governança Local, além das atas de reunião do COP entre 2013 e 2014. Desse modo, buscou-se eleger entrevistados que, de alguma forma, representassem posições opostas e/ou contraditórias dentro do espaço – seja entre conselheiros que defendem posições distintas, seja a entrevista com funcionários da prefeitura os quais contribuíram para localizar as relações de aproximação ou distanciamento com o discurso “oficial”. Nesse universo, buscou-se contemplar uma variedade de trajetórias que incluíssem a participação nos anos iniciais do OP (1989), a participação contínua durante o governo da “frente popular” até hoje e conselheiros que fossem tanto de “região” quanto de “temática” (que discutem temas “mais amplos” de “diretrizes para a cidade”) - mais especificamente das regiões “centro” e “lomba do pinheiro” e das temáticas “cultura” e “desenvolvimento”. A escolha dessa variedade de trajetórias permitiu a localização de diferentes concepções de “participação” localizadas tanto no tempo, possibilitando a sua relação com as transformações passadas pelo processo, quanto no espaço, abrangendo conselheiros de realidades sociais distintas e em diferentes bairros da cidade.

Antes de darmos continuidade, vale salientar alguns pontos sobre as condições de aquisição dos dados empíricos, precisamente das trajetórias e questões a ela relacionadas. Primeiramente, por se tratar de pessoas sem qualquer biografia pública ou “publicizada”, os dados sobre as trajetórias individuais foram apreendidos unicamente através de entrevistas. Estas, por sua vez, possuíam um roteiro organizado a partir de três eixos estruturantes: origens sociais, trajetória e “participação”.

Nas “origens sociais” os entrevistados foram indagados sobre profissão e grau de escolaridade do pai e da mãe, data e local de nascimento, grau de escolaridade e profissões já exercidas. Em “trajetória”, buscou-se dar conta dos espaços ocupados pelo conselheiro tanto anteriormente como durante sua participação no OP. Foi perguntado sobre os tipos de militância com os quais tenha se envolvido (estudantil, sindical, associativa, religiosa, partidária, etc.), os cargos que por ventura tenha ocupado em alguma entidade ou movimento social, se já atuou em campanhas eleitorais, se já ocupou cargos na administração pública, etc Com referência ao OP, foi perguntado sobre como tomou conhecimento do processo e como se deu, ou o contexto da sua ida às primeiras reuniões, quais posições já ocupou e quantas vezes. No eixo “participação”, as questões buscaram abrir espaços para a formulação das representações a respeito da função do conselheiro e delegado, a diferença entre “região” e “temática”, o que seria uma “demanda”; sobre a política eleitoral e a relação do OP com outros programas da prefeitura, como a GSL, os CARs e o CapacitaPOA; sobre as reuniões do COP e a presença de representantes da SMGL; por fim, sobre as mudanças “percebidas” no OP ao longo dos anos.

Em segundo lugar, as respostas às indagações feitas pelo pesquisador com frequência esbarravam em alguns constrangimentos próprios das condições de expressão daqueles relatos, de

7 O termo “comunidade” enquanto referência a uma distância física e simbólica entre o bairro da periferia e a prefeitura. Está comumente associada a carências, necessidades, demandas ou, simplesmente, “problemas”, podendo ser identificada a partir de um conjunto de problemas comuns, não por uma forma de organização ou geografia. A partir dessa noção de “comunidade”, faz-se “a distinção entre problemas individuais e comunitários”. (KUSCHNIR, 2000, p.108-p.111). Para uma crítica a visão de comunidade sobre qual se apóiam a instituição de práticas participativas, conferir Milani (2006, p.202).

modo que a própria relação de entrevista impõe ao entrevistado algumas condições com as quais não se está familiarizado. Por vezes não foi possível precisar certas datas ou a própria titulação escolar, além da omissão propositada de certas informações diante do pesquisador. Constrangimentos nesse sentido, ao mesmo tempo que limitaram o acesso a determinadas informações, foram relevantes para a construção das trajetórias e para a contextualização de disputas internas que serviram para a própria constituição do universo de entrevistados.

A partir da leitura das atas, foi possível ter acesso aos posicionamentos de conselheiros que não foram contemplados pelas entrevistas. Contudo, algumas limitações quanto aos usos dessa fonte devem ser esclarecidas. Em primeiro lugar, as reuniões simbolizam apenas uma parte publicizada dos conflitos, portanto, como tendo passado por um processo de requalificação e adaptação às circunstâncias do debate público, onde por vezes se omitem nomes e episódios específicos. Em segundo lugar, os conflitos são prévios ao momento da reunião, de maneira que a leitura das atas não permite reconstituir a amplitude dos posicionamentos em disputa, de suas causas ou atores envolvidos. Contudo, a presença e fala na reunião é entendida como uma forma de legitimar a posição do conselheiro diante dos demais e do “governo”, além de um exercício de tradução dos “problemas” de determinada “comunidade” ou bairro a partir da politização de “demandas” e sua estratégia de inserção na agenda de “debates” e “negociações”. Entendemos como politização o processo através do qual “a descoberta da artificialidade das categorias objetivadas de classificação” enseja uma reconversão das finalidades, efeitos e justificativas das questões em pauta a partir de uma estratégia de universalização dos interesses (LAGROYE, 2003; p.366-367). Assim, o processo de politização pode ser entendido como o trabalho de luta pela definição das questões enquanto “políticas”, o que permitiria uma diferenciação entre “profissionais” e “profanos”. (LACROIX, 1985; p.538). Dito de outra forma, falar em politização significa tratar do processo – ou das estratégias de – “universalização” das questões em pauta afim de inseri-las nos espaços de debates “políticos”.

É importante, contudo, ressaltar o fato de que os conselheiros, bem como os demais participantes do OP, fazem parte de um todo heterogêneo, com suas diferenças e semelhanças, suas afinidades e discordâncias. Essa consideração é importante para que a investigação em pauta não seja tomada como um recorte representativo do todo mas, antes, como um conjunto de estruturas possíveis, verificáveis e com efeitos sobre o objeto/hipótese de pesquisa proposto⁸

5. ANÁLISE DE TRAJETÓRIAS E DISPUTAS PELA PARTICIPAÇÃO

Considerando que as possibilidades reais de intervenção no processo estão ligadas a posse de determinados recursos sociais – sejam estes de ordem econômica, escolar ou militante – é ilustrativo o fato de que, entre a totalidade de participantes⁹, 52% tenham renda familiar de até 2 salários mínimos, 41,9% com ensino fundamental completo ou incompleto e onde 65% destes participam em alguma entidade, associação ou movimento social. Com relação a população de conselheiros, as variáveis apontadas se intensificam, mostrando uma maior taxa entre aqueles com renda de 4 a 8 salários mínimos (26,45%) - sendo essa taxa de 19,3% para delegados e de 11,9% para os demais participantes não eleitos - com elevado grau de escolaridade em comparação aos demais - são 31,5% de conselheiros com ensino superior completo e incompleto, comparados com

⁸ Para uma análise representativa sobre o perfil dos participantes, consultar: Botey (2009), Silva (2001), Fedozzi (2007), ONG CIDADE (2003) e Fedozzi et all. (2013).

⁹ Considerou-se aqui, pesquisa realizada por Fedozzi et all (2013). Os dados referentes a renda, associativismo e escolaridade, dizem respeito a coleta realizada em 2009. Apenas aquele referente a escolaridade do total de participantes é referente ao ano de 2012.

21,1% entre delegados e 18,5 para os demais. Por outro lado, a “importância do tempo de participação como critério de legitimação” (BOTEY, 2007, p.80) é sentido quando observa-se que a taxa de reeleição para o cargo de conselheiro chega a 28,1% (para eleito até duas vezes) e 28,2% para os que foram eleitos 4 vezes ou mais.

Elencamos aqui (QUADRO), cinco trajetórias de conselheiros organizadas a partir de cinco momentos específicos. A origem social medida pela profissão do pai (GAXIE & OFFERLÉ, 1985, p.118), grau de escolaridade (ou “titulação escolar”), movimento social ou entidade a qual participava quando começou a frequentar as reuniões do OP e, por último, quais as posições já ocupadas (delegado ou conselheiro, de “região” ou “temática”).

QUADRO – Trajetória dos Conselheiros segundo origem social, escolaridade, engajamento anterior, posições ocupadas e período no OP

	Origem Social	Escolaridade	Engajamento anterior ao OP	Posição		Período
				Delegado	Conselheiro	
Conselheiro 1	Engenheiro	Superior completo	Membro do “conselho dos usuários do Parque Farroupilha”	Temática “educação, esporte e lazer”	Temática “educação, esporte e lazer”; Temática desenvolvimento	1991-
Conselheiro 2	Advogado	Superior completo	Advogado de “associação de moradores” em causas pela regularização fundiária;	Região “sul”	Temática “desenvolvimento”; Região Centro	1992-
Conselheiro 3	---	Superior completo	Membro da Associação Cultural e Beneficente Ilê Mulher, em defesa “dos direitos humanos das mulheres”	Temática “assistência social”; Região “centro”	Temática “cultura”	2002-2006
Conselheiro 4	Professor ginásio (hoje fundamental)	Alfabetizado (não especificado)	Membro de associação de moradores, através da disputa por recursos de infra-estrutura e “habitação”	Região “Lomba do Pinheiro”	Região “Lomba do Pinheiro”	1989-2006
Conselheiro 5	Agricultor	Ensino fundamental completo	Membro de associação de moradores, através da disputa por recursos de infra-estrutura e “habitação”	Região “centro”	Temática “assistência social”; Região “centro”	1989-

Das trajetórias analisadas, como apontado por Combes (2004) a respeito da interseção entre diferentes tipos de militância e seus efeitos na acumulação de recursos distintos, observou-se o momento de entrada no OP – seja apenas como participante ou ouvinte nas assembleias - como uma

maneira de dar seguimento a um engajamento anterior em causas distintas. Como em outros mecanismos de “participação”, o OP cria um campo de possibilidades de atuação, necessariamente para aqueles já envolvidos na militância sindical, partidária ou associativa, como um processo catalisador de modalidades de engajamento e militância (CORADINI, 2012, p.100; CORADINI, 2008, p.157). Ou seja, na medida em que o OP se impõe enquanto forma de disputa por recursos públicos, tende a induzir a “participação” de todos os interessados por essa repartição. Contudo, essa “participação” se efetua em níveis diversos, segundo motivações diferentes, fundadas sobre recursos e princípios de legitimação distintos. (CORADINI, 2009, p.213). Segundo Lagroye (1993, p.171), os agentes envolvidos na interação política, sobretudo aqueles antes exteriores a ela, introduzem na sua relação com outros agentes, a sua prática habitual – adaptando-se às regras desse espaço, mas também fazendo valer as regras de seu espaço anterior. Nesses casos, a militância no OP se inicia já carregada de definições anteriores e que ensejam disputas sobre as apropriações do mecanismo, que aqui tomam a forma das disputas pela “participação” do conselheiro no processo.

O envolvimento nos espaços de participação política, por sua vez, depende do grau no qual os agentes são capazes de incorporar um certo sentimento de competência ligado à capacidade de manipulação de um sistema simbólico específico (GAXIE, 1987; p.31). Nesse sentido, engajamento no Orçamento Participativo pressupõe a aquisição de um conjunto de competências responsáveis pela tradução das questões em “demandas”, de modo que a capacidade do conselheiro em manipular essas competências o habilita a um espaço maior de intervenção no processo. Cabe ressaltar que a “competência” torna-se fonte de autoridade apenas na medida em que for entendida como um *saber-fazer* aplicável a bens cobiçados ou quando significar a posse de um saber valorizado socialmente (BRAUD, 1985; p.364). Estão em questão habilidades relacionadas ao conhecimento sobre as etapas do processo, sobre os que dele participam – tanto conselheiros e delegados quanto funcionários da prefeitura –, além das disputas pessoais e político-partidárias que perpassam os debates nas assembléias e nas reuniões do COP. Nesse sentido, acúmulo de títulos escolares, o “controle” sobre a administração pública – na forma do conhecimento sobre seu funcionamento, as pessoas que a compõe e suas respectivas lealdades político-partidárias – é sempre algo valorizado pelos conselheiros, quando referem-se a possibilidade de “decidir” sobre o destino dos recursos, ou sobre “fiscalizar” seu emprego nas “demandas”. O envolvimento com a burocracia pública, por exemplo, é interpretado como uma oportunidade de aquisição de certos códigos, atribuídos como imprescindíveis para a “participação” no OP, como a capacidade de planejar gastos e orientar a administração pública racionalmente.

Por outro lado, as “habilidades” ligadas a “participação” como conselheiro são de natureza distinta e de acordo com diferentes modalidades de engajamento e militância no OP. Partindo da hipótese geral que permeia este trabalho, as trajetórias conectadas a valorização dos efeitos “pedagógicos” (conselheiros 1, 2 e em alguma medida, conselheira 3), onde o repasse de recursos e cumprimento de demandas ocupam uma posição secundária nas narrativas, estão relacionadas a uma militância moral¹⁰ e à defesa pela retomada da “essência” do OP. Por outro lado, entre aqueles conselheiros de base social mais baixa (conselheiros 4 e 5), a atenção mais valorizada quanto ao repasse de recursos e o desenvolvimento da “comunidade”, “vila” ou “bairro” está ligada à socialização em associação de moradores, onde a “participação” é lida pela capacidade de mobilização da “comunidade” em torno de um interesse “comum”.

Especificamente para o caso da conselheira 3 a função, as características que definem uma “demanda”, os discursos que definem a “participação”, bem como as formas de intervenção no processo se articulam em torno da idéia de “solidariedade”, como um sinônimo de “construção coletiva”. O termo, utilizado para fazer referência a conselheiros “históricos” (*Eu tive a felicidade*

10 Agrikolianski (2001, p.27) define como uma “militância moral” ou “por consciência”, quando se milita por uma causa que não lhe diz respeito, ou que não lhe atinge diretamente.

de trabalhar junto com conselheiros históricos do OP. [...] foram pessoas que tinham um espírito de soliedariedade, que eu acho que é isso que tá faltando no conselho do OP hoje), é o mesmo que usa para se referir a bem sucedida “casa de convivência” na qual trabalha, recorrendo também ao termo “solidariedade” pra falar da relação entre região e temática e sua necessidade de “articulação” para superar os impasses e “problemas de orçamento”.

Para o caso do conselheiro 4, contudo, a narrativa em torno da participação no OP muda de uma crítica explícita sobre a “perda de valores” e de relevância, para uma postura pragmática quanto ao “cumprimento de demandas”. Dessa forma, tanto a política partidária quanto a relação do OP com a SMGL tomam sentidos distintos na medida em que podem se constituir em estratégias de acesso aos recursos disponíveis. fazem parte das estratégias o apoio ao partido do secretário responsável pela destinação dos recursos “demandados”; ter uma boa relação com deputados e vereadores, na intenção de garantir que as “demandas” incluídas no PI sejam aprovadas e ter conhecimento sobre os programas de investimento da Prefeitura

Ao considerar os esforços do OP no sentido de articular as dimensões mais locais com aquelas mais gerais através da articulação entre “região” e “temática”, o acesso as estruturas centrais de distribuição passam pelo rompimento dos condicionantes periféricos. Entendida a dinâmica centro/periferia para o caso do OP como uma hierarquização social do espaço geográfico (CORADINI, 2012, p.73), as disputas pela “participação” no processo tendem a se distanciar cada vez mais das considerações a respeito de suas etapas específicas¹⁶. Estão em questão trajetórias que iniciam seu itinerário a partir de associações de moradores mesmo antes do OP, mas que tendem a deixá-lo a partir de 2005, ano em que a Prefeitura de Porto Alegre é substituída por posições político-partidárias até então hegemônicas, transferindo ao OP novos referenciais quanto a modalidades de distribuição de recursos públicos.

Nesse sentido, cabe considerar condição periférica que caracteriza a temática da Cultura frente as demais como Assistência social e Educação (Conselheira 3: *Não tinha peso. Porque tu tá discutindo lá com a assistência social, tu tá discutindo com as regiões, que querem discutir saúde, saneamento básico, habitação... [...] E na nossa época, a cultura não era pontuada. Então não se conseguia nunca mexer na verba, não se conseguia nada.*). Assim, a narrativa de que seria necessário “articular” as suas demandas com as de outras temáticas e regiões, da sentido ao recurso a um princípio de “solidariedade”, usado tanto para se referir a uma “participação” legítima - enquanto moralmente aceita - quanto a estratégia para o cumprimento de demandas. Por outro lado, na medida em que entende-se a valorização da cultura como determinada pela condição social, a superação da condição periférica acima mencionada passa por uma estratégia de politização da cultura como instrumento crítico em favor da própria militância no OP.

Da perspectiva do Conselheiro 4, as razões da “participação” no OP estão conectadas a superação de condições precárias de existência e sua relação com a escassez de recursos. Dessa forma, a aquisição de um capital delegado¹¹ é adquirido e reconhecido como resultado da intermediação por recursos junto à prefeitura. Para o caso em pauta, a “participação” no OP está relacionada ao próprio processo de desenvolvimento material da região em que se encontra o conselheiro.

11 *Capital delegado* é utilizado aqui a partir das considerações de Bourdieu a respeito da representação política, onde é definido como investidura pela qual o partido consagra oficialmente o candidato oficial a uma eleição e que marca “a transmissão de um capital político como contrapartida de um longo investimento de tempo, de trabalho, de dedicação, de devoção à instituição” (BOURDIEU, 1981, p.19; tradução nossa). Para o caso em pauta, trata-se do “voto de confiança” depositado na candidatura do Conselheiro, pela sua “dedicação à causa”.

CONCLUSÃO

Considerando as limitações de espaço que pudessem dar margem a uma explanação mais extensa a respeito da variedade de concepções de “participação” e estratégias de engajamento presentes tanto na literatura quanto para o universo empírico apresentado, buscou-se apresentar algumas considerações sobre as disputas pelos usos e finalidades do mecanismo em pauta. Para tanto, concebeu-se as tomadas de posição sobre o acesso aos recursos disponíveis enquanto decorrentes de trajetórias distintas – no OP e anterior a este.

Os sentidos em disputa variariam conforme duas dinâmicas específicas, podendo haver momentos de confluência e distanciamento entre ambas. As concepções de “participação”, resultado do investimento em trajetórias ligadas à “conscientização política” e ao “enfrentamento com o poder público”, estariam conectadas à reivindicação pelos usos do OP enquanto forma de “contestação”. Tais representações tem lugar em trajetórias ligadas a “fundação” do OP e que passam a encarar uma menor perspectiva de acesso aos recursos (ou à concretização de demandas) a partir da saída do PT da prefeitura em 2005. Essa perspectiva mais “pessimista” se observa em conselheiros (1 e 2) com ensino superior completo e que representam temáticas, com referência a uma postura intelectualizada diante da causa (SIMÉANT, 2001; AGRIKOLIANSKY, 2001). Nesse quadro, as reivindicações pelas finalidades do mecanismo são expressas na advocacia pelo “valor 'pedagógico' desta participação” - com “objetivos 'didáticos' tendo em vista a difusão de determinada moral cívica” (CORADINI, 2012, p.91-92) – e enquanto instrumento de “contestação” e “oposição” aos “interesses” da prefeitura.¹⁷ Um exemplo é a referência desses conselheiros a uma retórica acadêmica presente em estudos sobre “práticas participativas”, como “empoderar”, “democratizar”, “inversão de prioridades”, etc.

Por outro lado, aquelas concepções sobre a “participação” referentes a uma possibilidade “conquistada” de acesso a recursos estariam ligadas a lideranças “comunitárias” e de bases territoriais, onde busca-se reivindicar o uso do OP enquanto meio para a canalização de “demandas” e captação de recursos. A idéia de “participação” conecta-se aqui à superação de uma condição material precária, onde os discursos sobre o envolvimento do conselheiro no processo tende a mencionar o Orçamento Participativo apenas como mais um espaço, onde o acesso a bens materiais é reivindicado. Isto posto, a “participação” aqui diz respeito mais propriamente ao pertencimento em associações de moradores (“comunidades”, o que descreve uma base territorial específica) e a identificação, não com o desenvolvimento do OP como um processo, mas com a “comunidade” a qual o conselheiro está ligado. Nesse caso, o que está em jogo é o OP enquanto meio de acesso, onde os conselheiros mantém uma relação mais próxima com o processo de concretização de demandas.

Em síntese, essa relação entre as concepções de “participação” e as disputas pelos usos do OP estariam associadas tanto a militância associativa quanto pela “disputa” propriamente dita pelos recursos e a representação de “comunidades” ou “bairros”. Nesse sentido, as formas através das quais são tomadas as posições dentro do processo se relacionam com diferentes modalidades de mediação, seja quanto a manutenção da formatação do processo que se deseja “manter” ou “retomar”, seja através da politização de “demandas”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; **SERAFIM**, Lizandra; **TATAGBIBA**, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 325-357.

AGRIKOLIANSKY, Eric, *Carrières militantes, et vocation à la morale: les militantes de la Ligue des droits de l'homme dans les années 1980*. *Revue française de science politique*, 51^e année, n.1-2, 2001

ALMEIDA, Carla; **TATAGIBA**, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012

BAIERLE, Sérgio G. *Um Novo Princípio Ético-Político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. 1992. 397f. Dissertação (mestrado) – Unicamp, Campinas, 1992.

BAIERLE, Sergio. Porto Alegre Neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo. *Cadernos da CIDADE*. Porto Alegre. Nº. 15, volume 12, novembro 2009

BLONDIAUX, l'Idée de Démocratie Participative. In: **BACQUÉ**, Marie Hélène e **SINTOMER**, Yves (dirs.), *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte, 2004.

BOTEY, Luis Emilio C. Participando, Articulando, Cobrando: une compréhension du budget participatif de Porto Alegre au travers des trajectoires des dirigeants. 2007. 195f. Cahier de recherche (*mémoire de master*)– HEC Paris, 2007.

_____, L. E. Cuenca. Acción, Decisión Y Competencias Deliberativas En El Presupuesto Participativo De Porto Alegre. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, Vol. 3, Núm. 121, 2008, pp. 133-148 Universidad de Costa Rica. Costa Rica.

BOURDIEU, Pierre. La représentation politique. *Actes de la recherche en sciences sociales*. v. 36-37, p.3-24, fev/mar 1981

BOURDIEU, Pierre. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas, SP. Ed. Papirus. 1996. Tradução: **CORREIA**, Mariza.

BRAUD, Philippe. Du Pouvoir en Général au Pouvoir Politique. In: **GRAWITZ**, M e **LECA**, J. (dir.). *Traité de Science Politique. La Science Politique; L'Ordre Politique*. v.1. Paris. PUF, 1985, p.335-393.

CIDADE – Centro de Acessoria e Estudos Urbanos. *Fazendo Política: perfil das conselheiras e conselheiros do Orçamento Participativo 2002/2003*. Porto Alegre, RS. 2003.

COMBES, Hélène. *De la Politique contestataire à la fabrique partisane: le cas du Parti de la révolution démocratique au Mexique (1989-2000)*. Aix-en-Provence: Université Paris III, 2004. Thèse (doctorat en science politique)

CORADINI, Odaci L., *Conceptions de "Participation" et de Militantisme dans le Budget Participatif de l'état du Rio Grande do Sul (1999-2002)*. *Cahiers du Brésil Contemporain*, Paris, n. 73/74, p.201-228, 2009.

_____, O. Luís. Conselhos regionais de desenvolvimento, orçamento participativo e confrontos entre concepções de "participação"- e caso do Rio Grande do Sul. In: **HEREDIA**, M. A. & **PALMEIRA**, M. (orgs.) *Política, Governo e Participação Popular: conselho, orçamento participativo e outras experiências*. Rio de Janeiro, RJ. 7 Letras. 2012. cap. 2.

DAGNINO, Evelina. Políticas Culturais, Democracia e o Projeto Neoliberal. *Revista Rio de Janeiro*, n.15, jan-abr. 2005 (p.45-65).

- DIAS**, Marcia Ribeiro. Da Capilaridade do Sistema Representativo: em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. *Civitas*, Porto Alegre, v.4, n.2, p.235-256, jul-dez. 2004.
- FEDOZZI**, Luciano. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, N.; MOLL J. (orgs.). Por uma nova esfera pública. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____, Luciano. O Poder da Aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 1 ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000a. 237p.
- _____, Luciano. Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre - análise histórica de dados: perfil associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre, RS. Tomo Editorial, 2007.
- _____, Luciano *et all*. Orçamento Participativo de Porto Alegre: perfil, avaliação e percepções do público participante. Porto Alegre, RS. Gráfica e Editora Hartmann, 2013.
- FONSECA**, Igor Ferraz da; **BURSZTYN**, Marcel; **MOURA**, Adriana M. M. de. Conhecimentos Técnicos, Políticas Públicas e Participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 183-198, jun. 2012
- GAXIE**, Daniel. Economie des Partis et rétributions du militantisme, *Revue Française de Science Politique*, vol. 27, no 1, p. 123-154, 1977.
- _____, Daniel. Editions Le Seuil. Le cens caché. In: *Réseaux*, 1987, volume 5 n°22. pp. 29-51.
- _____, Daniel, Rétributions du militantisme et paradoxes de l'action collective. *Swiss Political Science Review*. vol. 1, n.11, 2005.
- GAXIE**, Daniel et **OFFERLÉ**, Michel. Les militants syndicaux et associatifs au pouvoir? Capital social collectif et carrière politique. In : BIRNBAUM, Pierre. Les élites socialistes au pouvoir: 1981 – 1985. Paris: PUF, 1985.
- GRYNSZPAN**, Mário. Os idiomas da patronagem: um estudo da trajetória de Tenório Cavalcanti. *Revista brasileira de ciências sociais*, n. 14, p. 73-90, out., 1990.
- KUSCHNIR**, Karina. 2000. O Cotidiano da Política. Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 162 pp.
- LACROIX**, Bernard. Ordre Politique et Ordre Social: objectivisme, objectivation et analyse politique. In: GRAWITZ, M e LECA, J. (dir.). *Traité de Science Politique. La Science Politique; L'Ordre Politique*. v.1. Paris. PUF, 1985, p.469-565.
- LAGROYE**, Jacques. *Sociologie Politique*. Paris, Fondation National des Sciences Politiques, 1993.
- _____, Jacques. Les Processus de Legitimation. In: LAGROYE, (dir.). *La politisation*. Paris: Belin, 2003. Cap. 15
- HEREDIA**, Beatriz Maria Alasia de & **PALMEIRA**, Moacir. Política, governo e participação popular: conselhos, orçamento participativo e outras experiências. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012.
- MILANI**, Carlos R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n.16, jul/dez 2006, p.180-214. **SANTOS**, Boaventura de Souza. Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, Stoneham, Dec 1998, pp.1-33.
- SANTOS**, Boaventura de Souza. Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, Stoneham, Dec 1998, pp.1-33.
- SILVA**, Marcelo Kunrath. Construção da “participação popular”: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Porto Alegre: UFRGS, 2001. Tese (Doutorado em Sociologia)

SIMÉANT, Johanna. Entrer, Rester en Humanitaire: des fondateurs de Médecins sans frontières aux membres actuels des ONG médicales françaises. In: Revue française de science politique, 51e année, n°1-2, 2001. pp. 47-72.