

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

**POSSIBILIDADES E LIMITES DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA
A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre****LÍGIA HELENA HAHN LÜCHMANN**

Tese de Doutorado em Ciências Sociais
apresentada ao Departamento de Ciência Política
do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Estadual de Campinas, sob a
orientação da Profa. Dra. Rachel Meneguello.

Este exemplar corresponde a versão final
defendida e aprovada pela Comissão
Julgadora em 19/03/02.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Rachel Meneguello (orientadora)

Profa. Dra. Evelina Dagnino

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Prof. Dr. Leonardo Avritzer

Profa. Dra. Celi Regina Jardim Pinto

Fevereiro/2002
Campinas, SP

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

UNIDADE BE
 Nº CHAMADA T/UNICAMP
L963p
 V _____ EX _____
 TOMBO BCI 49835
 PROC 16.837/02
 C _____ DX _____
 PREÇO R\$11,00
 DATA 05/07/02
 Nº CPD _____

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
 BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

CM00170307-0

~~F 863 p~~
 L963p

Lüchmann, Lígia Helena Hahn
 Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a
 experiência do orçamento participativo de Porto Alegre / Lígia
 Helena Hahn Lüchmann . - - Campinas, SP : [s. n.], 2002.

Orientador: Rachel Meneguello.
 Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,
 Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Democracia. 2. Orçamento. 3. Sociedade civil. 4. Gestão.
 5. Desenvolvimento institucional. I. Meneguello, Rachel.
 II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e
 Ciências Humanas. III. Título.

IB ID 246426

RESUMO

Este trabalho analisa algumas possibilidades e limites da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre enquanto experiência de democracia deliberativa, destacando alguns fatores responsáveis pelo sucesso deste modelo participativo, quais sejam: a vontade política, a tradição associativa local e o desenho institucional. Considerada como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação, a democracia deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, conferem um reordenamento na lógica de poder político tradicional. Por reconhecer as dificuldades, a dinamicidade e a complexidade das relações sociais, tais como a diversidade de interesses e conflitos e as desigualdades sociais, a democracia deliberativa chama a atenção para a questão da dimensão institucional, no sentido da criação das condições para que o debate público seja inclusivo, plural e igual, impactando as condições sociais subjacentes. E ainda, permitindo que a ampliação do público deliberante não obstrua a canalização dos conflitos em direção ao interesse comum. Em se tratando da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, o trabalho sugere que, além do projeto político-partidário e do comprometimento governamental com a viabilização da experiência, a participação do associativismo local tem conferido uma nova dinâmica na construção de um arranjo alternativo de definição do orçamento público. Este novo arranjo, por sua vez, impacta a dinâmica de organização política e social pré-existente, aumentando as chances de ampliar e fortalecer os vínculos participativos e efetivamente deliberativos da experiência.

ABSTRACT

This work analyzes some possibilities and limits of the experience of the Participatory Budget in the city of Porto Alegre, as an experience of deliberative democracy, pointing out some responsible factors for the success of this shared model, which are: the politics will, the local associative tradition and the institutional design. Considered as a model, or justification ideal for the exercise of the political power based in the public debate between free citizens in equal conditions of participation, the deliberative democracy advocates that the legitimacy of the political decisions come from processes of discussions that, guided by the principles of the inclusion, the pluralism, the participatory equality, the autonomy and the social justice, give a new ordering to the logical of the traditional political power. For recognizing the difficulties, the dynamics and the complexity of the society relations, such as the social diversity of interests and conflicts, and inequalities, the deliberative democracy calls the attention to the issue of the institutional dimension, in the sense of the creation of conditions, so that the public debate is included, plural and equal, impacting the underlying social conditions. Yet, allowing that the growing of the deliberative public does not obstruct the canalization of the conflicts towards the common interest. When talking about the experience of the Participatory Budget of Porto Alegre, the work suggests that, besides the political-partisan project and the governmental commitment of putting into practice the experience, the participation of the local associations has conferred a new dynamics in the making of an alternative arrangement of definition for the public budget. This new arrangement, consequently, impacts on the preexisting social political organization dynamics, and magnifying the possibilities to extend and to fortify the effectively deliberative and participatory bonds of the experience.

8007110000

AGRADECIMENTOS

Este trabalho contou com a colaboração e o apoio de diversas pessoas. Faço menção aqui àquelas que, ao meu ver, contribuíram de forma mais direta, oferecendo suporte, estímulo e condições, seja no plano intelectual, afetivo ou material.

Agradeço a Rachel Meneguello, não apenas pelo interesse e disposição em orientar esta tese, como fundamentalmente pelo conjunto de observações, críticas e soluções. Embora seus alvos certos não tenham aqui sido atingidos em sua totalidade, certamente seguirão para mim como novos desafios.

Agradeço também ao Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (GECD), não apenas pelos debates “calorosos” sempre preocupados com o aprofundamento da democracia no Brasil, como também pela amizade construída durante este processo. Embora apresente uma configuração fluida e aberta, contando com a colaboração de um número maior de pessoas, destaco aqui: Ana Cláudia Teixeira, Ana Cláudia Farranha, Ana Paula Paes de Paula, Brian Wampler, Carla Almeida Silva, Evelina Dagnino, Maria Antônia de Souza, Maria do Carmo de Albuquerque Carvalho, Luciana Tatagiba, Regina Laisner e Sérgio Resende Carvalho.

Quero também agradecer alguns colegas professores e pesquisadores que se dispuseram a ler, comentar e discutir partes deste trabalho: Elenaldo Teixeira, Elizabeth Farias, Hector Leis, Ilse Sherer-Warren, Marcílio Dias dos Santos e Paulo Krischke. Em especial, agradeço a Sérgio Costa e Remy Fontana pela leitura e pelos comentários quase “cirúrgicos”, apontando, entre outros, a vaguidade de termos, idéias e proposições. A Evelina Dagnino e Valeriano Mendes Ferreira Costa, que enquanto membros da banca de qualificação, levantaram um apurado e criterioso conjunto de críticas e sugestões. Embora todos os limites e erros sejam de minha absoluta responsabilidade, certamente eles seriam bem maiores e numerosos se eu não tivesse contado com este simpático e criterioso grupo de interlocutores.

Em nome da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, agradeço a Marlene Steffer, Antonio Prado e Luciano Brunet pela disponibilidade e paciência em me apresentar a experiência do Orçamento Participativo.

A Paulo Valente e Valkíria Leivas, agradeço pelo acolhimento sempre amigável e carinhoso. Acolhimento este que, no caso de Edinara Terezinha de Andrade foi temperado, de quebra, por trocas de informações, incertezas e reflexões acerca da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, também objeto de análise de sua tese de doutoramento.

Agradeço ainda à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) pela bolsa de doutorado, sem a qual teria sido muito mais difícil arcar com os custos materiais desta “empreitada”.

A Karin e ao Zé Paulo, pelo sempre indispensável e saboroso recheio afetivo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
CAPÍTULO 1 – DEMOCRACIA DELIBERATIVA: SOCIEDADE CIVIL, ESFERA PÚBLICA E INSTITUCIONALIDADE.....	21
1.1 - Esfera Pública e Sociedade Civil.....	23
1.2 - Ampliando o Debate Acerca da Democracia Deliberativa.....	37
1.3 - A Questão do Desenho Institucional.....	47
1.4 - Redesenhando a Democracia: Sociedade Civil, Estado e Esferas Públicas.....	59
CAPÍTULO 2 – SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRATIZAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA.....	69
2.1 - A Dinamização do Associativismo Civil nos Anos 70 e 80 no Brasil.....	69
2.2- Pluralismo, Diferenciação e Institucionalidade.....	73
2.3 - A Implementação de Experiências de Gestão Participativa: Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos.....	87
CAPÍTULO 3 – A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE.....	99
3.1 - Origem e Implementação do Orçamento Participativo de Porto Alegre.....	105
3.2 - Apresentação Geral do Modelo do Orçamento Participativo.....	113
3.3 - Para Além da Implementação: A Sustentabilidade (Virtuosa) da Experiência.....	121
3.3.1- O Projeto e o Comprometimento Político-Governamental.....	121
3.3.2- Tradição Associativa e Combativa da Sociedade Civil.....	135
3.3.3- O Desenho Institucional do Orçamento Participativo.....	143

CAPÍTULO 4 – POSSIBILIDADES E LIMITES DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO ENQUANTO EXPERIÊNCIA DE DEMOCRACIA
DELIBERATIVA.....173

4.1 - Em Busca do Pluralismo e da Igualdade Participativa.....175

4.2- Autonomia Social, Intervenção Governamental e Constrangimento
Institucional.....179

4.3 - A Reversão nas Prioridades dos Investimentos Municipais.....187

4.4 - Ampliando um Novo Processo de Institucionalização?.....191

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....199

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....207

ANEXO 1.....215

ANEXO 2.....217

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende avaliar algumas possibilidades e limites do Orçamento Participativo de Porto Alegre enquanto experiência de democracia deliberativa, levantando alguns fatores que são aqui considerados determinantes para a implementação e para o sucesso deste modelo participativo, quais sejam: a vontade, o projeto e o comprometimento político do governo; a tradição de organização e de lutas sociais; e a formatação institucional resultante das articulações entre o Estado e a sociedade.

Enquanto produto destas interações entre o Estado e a sociedade, o Orçamento Participativo apresenta um novo formato institucional de discussão e de decisão do orçamento público municipal, que constitui-se, ao meu ver, em mais um elemento a ser devidamente recuperado nas avaliações acerca da maior ou menor capacidade democrática desta experiência participativa. É neste sentido que a análise da dinâmica institucional do Orçamento Participativo (OP) vista como resultado de um conjunto de iniciativas políticas e sociais, pretende aqui ser uma contribuição para o entendimento dos processos participativos que visam ampliar e aprofundar o modelo de democracia implementado no país. Modelo este que se caracteriza por um movimento ambíguo, na medida em que apresenta avanços e conquistas no âmbito da organização política, ao mesmo tempo que retrocessos e perdas no que diz respeito à questão social.

O processo de redemocratização da sociedade brasileira vem se caracterizando, no plano político, não apenas pela consolidação do sistema democrático-representativo, como também pela implementação de um conjunto de instrumentos legais que, em grande parte incorporados na Constituição de 1988, possibilitam a implementação de mecanismos participativos na gestão das políticas públicas. Por outro lado, no plano social, a sociedade vê exacerbar o quadro das desigualdades sociais, através da implantação de medidas de corte neoliberal. A problemática social do país resulta não apenas de uma herança de séculos de autoritarismo, patrimonialismo e clientelismo, combinados (e disfarçados) mais recentemente pelo tecnoburocratismo, como também vem se ampliando através da inserção subordinada do país à lógica e aos ditames da ordem capitalista internacional, caracterizada por ditar uma reestruturação do Estado e

dos gastos públicos ancorada na destituição do conjunto de direitos sociais, tão arduamente conquistados por décadas de lutas sociais.

É neste contexto que uma série de experiências de gestão de políticas públicas de caráter participativo vêm sendo implementadas no Brasil, principalmente no âmbito do governo local ou municipal. Destaca-se aqui os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, e outros) e as experiências de Orçamento Participativo (OP). No caso dos Conselhos Gestores, apesar de bastante recentes na trajetória política do país, estas experiências vêm apresentando uma importante capacidade de generalização, seja nas diferentes esferas de governo (municipal, estadual e federal), seja nas diferentes áreas de intervenção governamental (Trabalho, Meio Ambiente, Educação, Saúde, etc...). No caso do Orçamento Participativo, embora seja uma prática marcante das administrações do Partido dos Trabalhadores (PT), também vem sendo adotada, com diferentes versões, por outras agremiações partidárias¹.

Visando a democratização do Estado através da ampla participação social junto às instâncias decisórias das políticas públicas, estas experiências vêm apresentando uma série de problemas e contradições, não apenas em função do peso da herança política - institucional e cultural - tradicional; como também, e fundamentalmente, pela despolitização da “questão social” ditada pela perspectiva neoliberal. Ergue-se, junto à bandeira do mercado, uma bandeira com as insígnias da filantropia e da solidariedade, com um clamor à participação social que limita-se à execução das ações de enfrentamento da pobreza, através da construção de alternativas privatistas que ocorrem por fora do mundo público e dos fóruns de discussão e negociação (YAZBEK, 2001).

O Dossiê “Movimentos Sociais e a Construção Democrática”² ao analisar os desafios da participação social na construção de uma gestão pública democrática, explicita as principais características dessa vertente que busca “purificar” a ineficiência e as disfunções burocráticas do Estado através de um modelo que, tomando a organização empresarial como referência básica, defende, no caso das políticas públicas e sociais, a

¹ . De acordo com o Instituto Polis, o Brasil conta com mais de 100 (cem) municípios que estão adotando, de formas variadas, o OP. Na esfera estadual ressalta-se o caso do Rio Grande do Sul que implementou o OP a partir da vitória eleitoral do PT nas últimas eleições para governo do Estado.

² . Produzido pelo Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (GECD, 1999).

transferência de atribuições do Estado para as instituições privadas. Enquanto “entidades executoras”, as organizações da sociedade civil assumem paulatinamente a responsabilidade das ações voltadas para a área social, num processo de desresponsabilização do Estado que vem resultando em uma fragilização da cidadania, seja pelo lado do aumento da pobreza e das desigualdades sociais, seja pela participação restrita e instrumental da sociedade civil na formação e concretização do interesse público (GECD, 1999).

Contraposta a esta vertente, toma fôlego no país uma demanda por participação social que, partindo do “campo movimentalista”³, dos partidos políticos de esquerda, dos setores acadêmicos e de várias entidades profissionais e representativas⁴, aposta em uma efetiva partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil na formulação e decisão do interesse público. De acordo com o GECD (1999, p.88), “nesta concepção não cabe à sociedade civil ser mera executora das ações políticas do Estado, pois há o pressuposto de partilha de poder e responsabilidades entre eles, através de um processo onde seja possível a construção coletiva de regras em todos os níveis: elaboração, implementação e controle das ações”.

Como resultante das lutas e reivindicações deste coletivo de sujeitos, várias experiências participativas vêm sendo implementadas no país. Se no plano prático estas experiências participativas têm procurado, embora com muitas dificuldades, fazer frente à lógica hegemônica de redução do caráter universal dos direitos e das políticas públicas; no plano teórico estas experiências constituem-se em um campo fértil para as análises acerca das possibilidades e dos limites de concretização ou efetivação dos ideais da democracia deliberativa, caracterizada como um modelo ou processo de deliberação política pautado na efetiva participação dos sujeitos sociais nas discussões e definições relativas a assuntos de interesse das coletividades.

Dentre as experiências participativas, ressalta-se o Orçamento Participativo do município de Porto Alegre que, tido como um dos fenômenos mais interessantes e ousados da vida política brasileira (SOUZA, 2000), apresenta uma notável capacidade

³ . Fazem parte deste campo os movimentos populares e sociais, o movimento sindical, as pastorais sociais e as ONGS (GECD, 1999, p.77)

⁴ . Como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

de continuidade e consolidação⁵ pautado no estabelecimento de um novo padrão democrático de administração pública, ancorado em uma ampla participação popular e na inversão de prioridades nos investimentos públicos em prol da população mais pobre da cidade.

Trata-se de uma experiência que parece se aproximar das exigências da democracia deliberativa, tais como: a discussão e a construção pública de interesses voltados para o bem comum; a ampliação da participação social; e a recondução, através da esfera pública, das ações político-institucionais tendo em vista as decisões advindas das articulações entre o Estado e a sociedade.

De acordo com Velásquez (1999), os fatores centrais para a implementação de um controle social de gestão pública pautado na ação coletiva de caráter cooperativo são: a estrutura de oportunidades políticas, ou o grau de abertura, vontade e comprometimento do sistema político às demandas de participação; a tradição associativa, ou a densidade da rede de relações e organizações no campo social; e a combinação de motivações que atuam contra ou a favor da participação. O autor sugere que as macromotivações, por não levarem em conta os cálculos de custos e benefícios e portanto, não se caracterizarem por uma racionalidade instrumental (micromotivações), são ingredientes importantes no estabelecimento de acordos cooperativos entre o Estado e a sociedade para a gestão democrática das políticas públicas. No caso de experiências de OP, há aqui que se ressaltar a natureza própria da política orçamentária que, voltada ao atendimento de demandas e problemas de infra-estrutura urbana, apresenta uma importante capacidade motivadora e mobilizadora da participação social.

Um fator determinante é, portanto, a vontade governamental. O projeto, a capacidade (técnica e de recursos) e o comprometimento político são fatores determinantes no maior ou menor sucesso democrático da experiência. Retomando Velásquez (1999), as variáveis vontade e comprometimento político e o acúmulo de experiência participativa e associativa constituem-se como ingredientes importantes na implementação de práticas de democracia deliberativa.

⁵. Porto Alegre e Belo Horizonte figuram entre as experiências mais estudadas, não apenas por serem consideradas bem-sucedidas, como pela sua continuidade ao longo do tempo, completando aproximadamente 10 anos.

A dimensão ou densidade histórica das práticas associativas tem recebido destaque nas análises que tratam de avaliar o melhor ou pior desempenho governamental. No trabalho em que analisa o processo de descentralização político-administrativa na Itália, Putnam (1996) enfatiza a virtude cívica, ou a comunidade cívica, caracterizada por uma rica vida associativa e por um maior comprometimento da população com as questões públicas, como fator determinante para o melhor desempenho de um governo. O conceito de capital social adquire um status explicativo central.

Em se tratando da América latina, e mais especificamente da realidade brasileira, o conceito que melhor tem expressado o surgimento e a potencialidade democrática desse associativismo, ou das identidades coletivas, é o conceito de sociedade civil. Diversos autores têm analisado e enfatizado a importância da sociedade civil não apenas no processo de luta contra o autoritarismo e de transição ao regime democrático, como no estabelecimento de novas práticas e valores sociais pautados na igualdade, na solidariedade, na cultura de direitos⁶. E ainda, na constituição de novos mecanismos de gestão de políticas públicas de caráter democrático (GECD, 1999).

A concepção de sociedade civil que se fundamenta no conjunto de práticas associativas ou coletivas autônomas do Estado, deita raízes no contexto da ditadura militar, expressando uma nítida demarcação ou oposição entre o Estado e a sociedade. Os movimentos sociais que irromperam, a partir dos anos 70, no cenário público do país preencheram, com tintas fortes, o núcleo normativo do conceito de sociedade civil. Inseridos em um contexto de exclusões, discriminações e sujeições, os movimentos sociais marcaram as duas décadas (70 e 80) com lutas e resistências no combate a um Estado fortemente centralizado, excludente e autoritário. Autonomia, identidade coletiva, solidariedade e poder popular foram os lemas centrais das lutas coletivas, e temas de inúmeros estudos que vislumbravam naqueles atores as potencialidades de transformação social.

Já no contexto de “consolidação” democrática, uma concepção homogeneizadora – tanto da sociedade civil quanto do Estado – é relativizada, na medida em que, por um lado, sob a vigência das regras democráticas do Estado de

⁶. Ver entre outros: Dagnino (1994); Telles (1994); Avritzer (1996); Costa (1997).

Direito (liberdades civis, sufrágio universal, organização político-partidária, etc...), as diferenças e clivagens no campo da sociedade civil vêm à tona, desnudando uma esfera extremamente complexa e heterogênea. Por outro lado, novas articulações entre Estado e sociedade – principalmente no âmbito do poder local – mediadas por novos mecanismos de gestão de políticas públicas de caráter participativo são indicativos da complexidade e heterogeneidade do campo próprio de organização estatal. O antagonismo de ontem cede lugar à práticas cooperativas e dialógicas, sendo que em uma fase menos combativa e mais propositiva, diversos setores da sociedade civil passam a estabelecer novas relações – mais duradouras, conciliadoras e desafiadoras da difícil tarefa de construção de instituições efetivamente representativas dos anseios e demandas sociais.

Este investimento na esfera institucional está ancorado na percepção de que o retorno às instituições formais básicas da democracia não tem se mostrado capaz de produzir respostas adequadas aos problemas de exclusão e de desigualdades sociais, que vêm, ao contrário, se acentuando (DAGNINO, 2000), e requerendo a ativação da cidadania, no sentido de romper com uma noção de política enquanto atividade exclusiva de “aparatos partidários oligarquizados e de políticos profissionais com vocação pública discutível” (FONTANA, 2000).

Neste sentido, o caráter público da sociedade civil se amplia, na medida em que, para além dos debates, articulações, encontros que visam discutir, problematizar questões e demandar soluções para os problemas que estão ausentes ou que recebem tratamento precário na agenda pública, produzindo e ampliando, portanto, os espaços públicos, significativos setores da sociedade civil passam também a demandar e/ou investir na implementação de espaços públicos institucionais, a exemplo dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de experiências de Orçamento Participativo. No caso dos Conselhos Gestores, sua institucionalização, resultado de uma trajetória de lutas de diferentes segmentos sociais, apresenta uma natureza jurídica que imprime um caráter legal ao seu status deliberativo na definição, decisão e no controle das principais diretrizes e ações governamentais nas diferentes áreas de políticas sociais. No caso das experiências de OP, sua implementação – e seus diferentes formatos – encontram-se, em grande parte dos casos, dependentes do projeto político-partidário que assume o poder governamental. Enquanto modalidade alternativa de discussão e execução do orçamento

público que abre à população a possibilidade de decidir o destino dos recursos (ou parte deles) para o investimento na cidade, o OP tem se configurado como modelo de gestão, cujo sucesso, no caso específico de Porto Alegre, parece aumentado em função da pré-existência de uma sólida e articulada sociedade civil local.

Em que pese este novo contexto marcado pela heterogeneidade e ampliação das desigualdades sociais, o caráter associativo, reflexivo e tensionador da sociedade civil fundamenta a tese de que, quanto mais rica a vida associativa, maiores são as chances de implementação de uma institucionalidade democrática e de generalização da cidadania.

Tratando do contexto latino-americano, Peruzzotti (1998) chama a atenção para um conjunto de análises que apresenta a cultura política como variável crucial nos processos de "consolidação" democrática, cuja tônica tem sido, relevadas as diferenças e especificidades dessas abordagens, o modelo híbrido desses países, caracterizado por uma mistura entre as estruturas da democracia representativa ou constitucional e a manutenção de uma cultura autoritária, seja em uma dimensão populista ou numa perspectiva oligárquica tradicional. Como alternativa às abordagens elitistas da mudança cultural, o autor enfatiza a importância da sociedade civil na dinamização de uma cultura política democrática, por se tratar de um conjunto amplo de práticas discursivas cruciais para o desenvolvimento de aprendizados de processos coletivos que desafiam as normas e os valores existentes, impactando não apenas o campo da constituição de identidades coletivas, como o sistema político institucional (PERUZZOTTI, 1998).

Entretanto, se a democracia deliberativa surge como alternativa à "solução privatista" do ideário neoliberal para a resolução dos problemas sociais, na medida em que recupera a dimensão pública da "questão social", através da construção e do revigoramento dos fóruns e espaços públicos de discussão e definição acerca dos rumos e destinos da ação governamental, ela requer, frente à diversidade de interesses, conflitos e desigualdades sociais, uma nova formatação institucional que faça garantir que a definição e a resolução das demandas sociais emergja de discussões efetivamente democráticas no sentido de obedecer aos princípios do pluralismo, da igualdade participativa e da promoção da justiça social. Diferente da democracia representativa que confere ao sufrágio universal a legitimidade para a autoridade do exercício do poder, a democracia deliberativa propõe que as decisões sejam fruto de discussões coletivas e

públicas que se expressam em instituições desenhadas para o exercício efetivo dessa autoridade coletiva.

É neste sentido que inserimos um outro elemento na análise dos fatores responsáveis pela implementação e sustentação da democracia deliberativa, qual seja, o desenho ou a formatação institucional. Assim, pretende-se avaliar em que medida, para além da vontade política e da tradição associativa da sociedade civil, o desenho institucional, enquanto conjunto de regras, princípios e critérios que dão sustentação à dinâmica participativa, é uma variável importante no sentido de promover e garantir uma **sustentabilidade virtuosa** da experiência. Em termos mais concretos, em que medida o desenho institucional do OP constitui-se como elemento parcialmente condicionador de sua capacidade de combinar os princípios da pluralidade, igualdade de participação e deliberação coletiva.

Algumas ressalvas são necessárias. Em primeiro lugar, a análise do desenho institucional mantém aqui uma perspectiva articulatória com outras variáveis, e neste sentido, não adquire um status ou poder explicativo de caráter unicausal ou unilateral. Enquanto resultante das articulações entre o Estado e a sociedade, o desenho institucional operacionaliza um conjunto de princípios através da instituição de regras e critérios que reincidentem sobre as práticas e relações político-sociais. A análise institucional está pautada e inserida na teoria da democracia deliberativa, diferindo, portanto, de uma perspectiva que reduz às elites políticas o papel de inovação institucional.

Em segundo lugar, embora não exista, como ressalta Boschi (1999), uma teoria consolidada acerca da construção de novos desenhos institucionais na relação público/privado, “nem, muito menos, para a maneira como novos formatos de produção de determinadas políticas, uma vez implantadas, consolidam-se no tempo como experiências consagradas”⁷, parece ser possível, através da recuperação de algumas premissas produzidas pela teoria institucional (ou neo-institucional), incorporar o desenho institucional como variável que, combinada ou articulada com outras variáveis, apresente um importante teor explicativo acerca das possibilidades e limites da

⁷. Prossegue o autor que “falta, em suma, uma teoria consistente da mudança institucional e do processo de institucionalização que, ex ante, defina com precisão os resultados pretendidos de determinados desenhos” Boschi (1999, p. 01).

experiência. A análise do conjunto de regras e mecanismos institucionais parece fundamental para a avaliação da capacidade de efetivação de princípios democráticos, uma vez que, como afirma Held (1987), a "especificação das 'condições de implementação' de um princípio é uma questão vital, pois para que uma teoria da forma mais desejável de democracia seja plausível, ela deve se preocupar tanto com questões teóricas quanto práticas, com questões filosóficas, organizacionais e institucionais".

Em terceiro lugar, e tendo em vista a multiplicidade e diferenças de contextos - políticos, sociais, econômicos, culturais, geográficos, demográficos, etc... - de incidência de experiências participativas, a análise perde grande parte de eficácia no sentido do estabelecimento de generalizações. Nesta perspectiva, não existe "receita de bolo" para o tratamento ou proposição de modelos de democracia deliberativa. Pode-se encontrar exemplos bem e mal sucedidos entre as diferentes experiências de gestão participativa. Entretanto, parece possível apontar, à luz de análises concretas, algumas diretrizes mais gerais que sirvam como norte para a avaliação de outras experiências participativas. Ou algumas tendências que parecem apresentar uma importante capacidade de generalização.

Embora seja possível estabelecer uma escala na qual ao aumento da combinação entre as variáveis corresponde um aumento nas chances de sucesso na implementação de experiências participativas, isso não significa que haja barreiras intransponíveis para o empreendimento da democracia deliberativa em contextos, digamos "mais pobres" no que se refere à existência dessas variáveis, seja em virtude de que elas apresentam importante capacidade de impactos mútuos, seja em função de que a realidade não é um fato dado, mas uma construção, um permanente devir.

A análise junto à experiência de Porto Alegre justifica-se pela hipótese de que, neste município, a implementação do OP preenche os requisitos elencados acima e constitui-se como um exemplo bem sucedido de democracia deliberativa. Além do projeto político-partidário e do comprometimento governamental com a viabilização da experiência, a participação do associativismo local tem conferido uma nova dinâmica na construção de um arranjo alternativo de definição do orçamento público. Este novo arranjo, por sua vez, reincide sobre a dinâmica de organização política e social pré-

existente, aumentando as chances de ampliar e fortalecer os vínculos participativos e efetivamente deliberativos da experiência.

O trabalho está dividido em quatro capítulos. No primeiro, discute-se o conceito de democracia deliberativa à luz de alguns autores que, a exemplo de Cohen (1997, 2000) e Bohman (1996, 2000), reclamam da idéia de esfera pública habermasiana um impacto político mais decisivo no revigoramento das instituições político-estatais. Parte-se aqui do pressuposto de que a democracia deliberativa é um processo público e coletivo de deliberação que, pautado no pluralismo, na igualdade participativa, na autonomia e na construção do interesse público, exige o reconhecimento e a legitimidade de uma intervenção efetivamente decisória da sociedade civil na condução das políticas públicas. Reclama ainda para a importância da construção de mecanismos institucionais que focalizem o debate político no bem comum, moldando as identidades e os interesses para este fim (COHEN, 1997) e garantindo as condições para a ampliação e pluralização da participação, impactando as condições sociais subjacentes pautadas pela diversidade de interesses, conflitos e desigualdades sociais (BOHMAN, 2000).

Considerando a importância da questão institucional, resgata-se alguns pressupostos da teoria (neo) institucional, na medida em que dão vazão à importância do formato institucional não apenas para a efetivação dos princípios democrático-deliberativos - através dos incentivos, das oportunidades e das restrições, como também pelos seus impactos na organização e no comportamento político-social. As instituições políticas apresentam a capacidade de ordenar e viabilizar a construção de consensos, impactando processos de escolhas individuais e selecionando determinados interesses em detrimento de outros. No caso da democracia deliberativa, o controle público e coletivo da dinâmica institucional confere um reordenamento na lógica de priorização de interesses tendo em vista a promoção da justiça social. Neste sentido, diferente de uma perspectiva estática e tradicional de formatação institucional, a dinâmica institucional da democracia deliberativa revela, como assinala a abordagem do “Estado na sociedade” (MIGDALL; KOHLI; SHUE, 1994) uma concepção mais articulatória entre Estado e sociedade na configuração de uma nova dinâmica político-institucional.

O segundo capítulo contextualiza, a partir da década de 70, a trajetória da sociedade civil no Brasil, no sentido de reconstruir breve e historicamente o atual

processo de “institucionalização da participação”, caracterizado pela expressiva atuação junto à institucionalidade responsável pela elaboração de políticas públicas. Importantes segmentos da sociedade civil passam a assumir, neste novo contexto, novos papéis no tocante aos processos de decisão, constituindo novos espaços públicos que, articulando Estado e sociedade, imprimem, ou procuram imprimir, uma nova lógica ou racionalidade nos mecanismos e aparatos de gestão. Como resultantes deste processo, institui-se no país uma série de experiências participativas, a exemplo dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e dos Orçamentos Participativos.

Uma análise mais cuidadosa da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre é objeto do terceiro capítulo deste trabalho, privilegiando os fatores considerados aqui determinantes não apenas para a implementação, como para a sustentação, ao longo do tempo, dessa experiência, quais sejam: a vontade política, a tradição associativa, e o desenho institucional. Ancorada em um conjunto de dados e informações⁸, complementadas por um conjunto de estudos, sistematizações e avaliações da experiência de Porto Alegre, além de estudos sobre experiências de OP que apresentam características diferentes em sua configuração, analiso o grau de comprometimento e/ou de determinação dessas variáveis.

O quarto capítulo avalia algumas possibilidades e limites do OP de Porto Alegre enquanto experiência de democracia deliberativa. Sugere, à luz dos indicadores empíricos, que apesar de vários limites, a experiência vem desenvolvendo uma capacidade de impactar o ordenamento institucional tanto na esfera da organização política, quanto na dinâmica cultural, alterando, entre outras, relações personalistas e clientelistas que caracterizam a política tradicional. Sugere ainda que a dinâmica pública

⁸ . Pesquisa de campo junto ao OP de Porto Alegre foi realizada entre os anos de 1998 e 2000. Durante este período, foram realizados vários contatos com participantes do OP e realizadas entrevistas (abertas) com cinco assessores da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - PMPA, seis lideranças comunitárias que participavam do OP, três Conselheiros do OP, três delegados de regiões e cinco lideranças e ex-presidentes da Uampa (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), dois representantes do Conselho Municipal de Saúde, um representante do Conselho Municipal de Assistência Social. Além dessas entrevistas e dos contatos mais informais, participei de reuniões de delegados das regiões Centro-sul, Noroeste e Partenon, de reuniões das temáticas Saúde e Assistência Social e Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano e Ambiental; reuniões do Conselho do Orçamento Participativo – COP (três); reunião do Conselho Municipal de Saúde, e acompanhei o passeio com os conselheiros e delegados do OP para conhecer as obras da região Norte. Foram também consultados vários documentos da PMPA. Além das informações e impressões colhidas nestes contatos e entrevistas, o trabalho conta com um conjunto de dados sistematizados em várias pesquisas sobre o OP de Porto Alegre, retirados principalmente de Baierle (1992); Fedozzi (1996); Abers (1997a, 1997b, 1998); Cidade (1999); Avritzer (2000b); e Dias (2000).

e coletiva do OP amplia o quadro das possibilidades democráticas, na medida em que articula, engenhosamente, ampliação e pluralização de sujeitos e demandas com restrição de interesses particularistas e/ou privatistas.

Por último, nas considerações finais, recupera-se os elementos centrais da teoria da democracia deliberativa, confirmando a viabilidade de construção de uma nova institucionalidade que, resultante da articulação de interesses políticos e sociais, pavimenta um processo criativo e ousado de ampliação da participação junto aos processos decisórios do poder político. O OP constitui-se, neste sentido, como a efetivação de um formato institucional que estabelece o novo e descalcifica os vícios do tradicional, inaugurando um novo contexto cidadão que, mesmo com dificuldades e limites, desafia e desnaturaliza a idéia da apatia e da impossibilidade da participação política para além do processo eleitoral.

CAPÍTULO I

Democracia Deliberativa: Sociedade Civil, Esfera Pública e Institucionalidade

A democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na idéia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias “realistas”⁹ da democracia que, a exemplo do “elitismo democrático”, enfatizam o caráter privado e instrumental da política.

O modelo elitista, ao conceber a democracia como mecanismo de escolha de líderes políticos pautado na competição entre os partidos através do voto, equipara a dinâmica política ao jogo do mercado. Esta concepção mercadológica da política (MACPHERSON, 1978) pautada na relação de oferta e procura que se estabelece entre os políticos-empresários e os cidadãos-consumidores, reduz a democracia a um mecanismo de escolha dos representantes políticos que definirão os rumos, as ações e os programas públicos. A legitimidade do governo é assegurada, aqui, pelo resultado do processo eleitoral.

O caráter instrumental, individualista e competitivo deste modelo de democracia tem sido alvo de inúmeras críticas. Além da comparação da democracia ao jogo do mercado, cuja farsa de seu suposto equilíbrio já foi exaustivamente demonstrada, ressalta-se o desprezo aos cidadãos, relegados à apatia e à manipulação. Seguindo análise de Macpherson (1978), neste modelo, o equilíbrio é o da desigualdade e a soberania uma ilusão.

⁹ . Dentre as teorias “realistas” da democracia sobressai-se a teoria do “elitismo competitivo” de Schumpeter e o modelo pluralista de Dahl. Segundo Held (1987), se o elitismo de Schumpeter enfatiza a concentração de poder nas mãos das elites políticas, a teoria pluralista enfatiza a ação dos grupos de interesses no processo de competição pelo poder. Para Macpherson (1978), estas teorias formam o modelo do “equilíbrio” ou do “elitismo pluralista”.

É exatamente tendo em vista a recuperação da dimensão normativa da democracia, caracterizada pelo questionamento da redução da política a uma lógica individualista e competitiva e pela retomada da articulação entre o conceito de cidadania e de soberania popular, que desenvolve-se, a partir dos anos 60, uma concepção participativa ou republicana de democracia, pautada na idéia da ampla participação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade. À luz de teóricos clássicos como Rousseau e J.S.Mill, este referencial enfatiza o caráter de auto-determinação da cidadania, por um lado, e o caráter pedagógico e transformador da participação política, por outro. Rousseau representa de forma mais direta e acabada os ideais republicanos, na medida em que suas idéias enfatizam a autoridade soberana do povo em decidir o que é melhor para a coletividade. De acordo com Held, na “versão de Rousseau, a idéia de auto-governo é apresentada como um fim em si mesmo; segundo ele, uma ordem política que oferece oportunidades para a participação na elaboração dos negócios públicos não deveria apenas ser um Estado, mas um novo *tipo de sociedade*” (HELD, 1987, p. 68).

Os ideais da democracia participativa atestam esta centralidade da auto-determinação do povo, enfatizando a dimensão pedagógica da política. Para Pateman (1970), a participação é educativa e promove, através de um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício configura-se como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais. A participação confere um outro ciclo, caracterizado pela relação direta que se estabelece entre a participação cidadã, a mudança da consciência política e a diminuição das desigualdades sociais (MACPHERSON, 1978).

Esta concepção republicana de democracia caracteriza-se por conferir à sociedade o poder ou a autoridade originária e legítima da formação da opinião e da vontade comum (HABERMAS, 1997). De maneira geral, pode-se dizer que o conceito de democracia participativa construído sob o viés rousseaniano, assenta-se em uma concepção de política apresentada como um fim em si mesma, na medida em que está preocupada com a generalização e aprofundamento da cidadania enquanto auto-determinação da população na definição e construção da vida e do interesse comum.

Três questões são aqui assinaladas tendo em vista o desenvolvimento de uma concepção de democracia que, à luz do referencial habermasiano, coloca-se como alternativa ao modelo republicano e participativo. Em primeiro lugar, a democracia participativa é acusada de reverter a prioridade do caráter decisório da política, na medida em que enfatiza a dimensão educativa, cujos benefícios são considerados mais como um “sub-produto” do que um fim último da atividade política (ELSTER, 1997). Em segundo lugar, e de acordo com Habermas (1997, p. 44), a concepção republicana pautada na idéia de que o “processo democrático depende das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum”, apresenta um caráter de homogeneidade e virtuosidade que não condiz com uma realidade complexa e plural. O reconhecimento do pluralismo cultural e social, bem como dos conflitos de interesses sociais estimula o autor a redefinir a democracia, deslocando o foco da cidadania virtuosa para o dos espaços públicos e dos procedimentos comunicativos. E por último, e ainda seguindo Habermas (1995), há que se reconhecer os limites ou fronteiras entre o Estado e a sociedade, na medida em que compete ao primeiro a regulação e a administração dos problemas sociais. Ao comentar a concepção de democracia deliberativa em Habermas, Cohn (apud HABERMAS, 1995) ressalta o papel do Estado enquanto “subsistema especializado em decisões coletivas obrigatórias”. Mantém-se aqui, portanto, a centralidade do Estado no processo político decisório que ocorre, todavia, articulado ou “pressionado” pelas demandas sociais que pulsam, dentre outros, de um processo comunicativo exercido por cidadãos na esfera pública. É neste sentido que os conceitos de sociedade civil e esfera pública tornam-se centrais neste referencial da democracia deliberativa. Senão vejamos.

1.1 – Esfera Pública e Sociedade Civil

Vários autores vêm desenvolvendo uma concepção de democracia deliberativa tendo em vista superar os limites do modelo da democracia liberal, incorporando elementos ou ideais de um modelo republicano, pautado na idéia da ampliação da política para além dos limites temporais, espaciais e de representação impostos pela regra do sufrágio universal. Habermas (1995, 1997) apresenta uma contribuição a partir do conceito de esfera pública que, segundo Avritzer (2000a, p.78), “constitui a

renovação mais importante na teoria democrática da segunda metade do século XX (...) que permite ir mais além do debate entre o elitismo democrático e o republicanismo”.

Ao apresentar o seu modelo discursivo de processamento de tomadas de decisão democrático, Habermas (1995), ao mesmo tempo que absorve elementos dos modelos liberal e do republicano, analisa alguns de seus limites, referindo-se às contrastantes concepções de cidadania e democracia. No caso do modelo liberal, a cidadania está vinculada aos direitos subjetivos e ao critério das liberdades negativas, na qual cabe aos cidadãos, protegidos pelo Estado, gozar de suas liberdades e fazer valer, de acordo com a lei, os seus interesses privados. Trata-se da organização de um processo no qual a política constitui-se como competição ou como um conjunto de ações estratégicas tendo em vista a conservação ou aquisição do poder. A participação reduz-se ao processo eleitoral, onde "o meio é a barganha, e não o argumento (...) os instrumentos de persuasão não são reivindicações ou razões, mas ofertas condicionais de serviços e abstenção" (HABERMAS, 1995, p.43).

Já a participação requerida e defendida pelo modelo republicano concebe a cidadania como um conjunto de direitos,

"sobressaindo-se os direitos de participação e de comunicação políticas, e que são melhor entendidos como liberdades *positivas* (...) convertendo os cidadãos em autores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais. (...) De um ponto de vista republicano, o objetivo de uma comunidade, ou o bem comum, consiste no sucesso de seu empenho político por definir, estabelecer, efetivar e sustentar o conjunto de direitos melhor ajustados às condições e costumes daquela comunidade, ao passo que num ponto de vista contrastadamente liberal, os direitos baseados na lei superior ministram as estruturas transcendentes e os limites ao poder indispensáveis para a operação mais satisfatória possível da busca pluralista de interesses diferentes e conflitantes" (HABERMAS, 1995, p. 41-42).

Sem abdicar dos princípios do Estado de Direito, garantidores dos mecanismos comunicativos sem constrangimentos, a teoria do discurso habermasiana, enquanto modelo procedimental de política deliberativa, absorve o processo político de formação de opinião e de vontade do modelo republicano, rompendo com o pressuposto liberal da ação e deliberação pautado nos interesses individuais, e apresenta-se como alternativa comunicativa de deliberação dos assuntos de interesse público a serem acionados ou gerenciados pelo sistema político.

É nesta perspectiva que os conceitos de esfera pública e de sociedade civil tornam-se centrais. No que diz respeito ao conceito de esfera pública, Avritzer (2000a) destaca duas características que estão diretamente ligadas ao debate democrático contemporâneo, quais sejam: “A primeira delas é a idéia de um espaço para a interação cara a cara distinto do Estado. Neste espaço, os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pelas autoridades políticas, discutem o conteúdo moral das diferentes relações existentes no nível da sociedade e apresentam demandas ao Estado” (AVRITZER, 2000 a, p. 78).

Característica central da esfera pública é, portanto, a participação igualitária e pública de um sujeito plural que discute os problemas a partir de um processo comunicativo ou dialógico onde prevalece a autoridade do melhor argumento.

O segundo elemento, ou característica central do conceito de esfera pública “é a idéia de ampliação do domínio público”¹⁰ ou de ampliação e/ou incorporação de novos temas, problemas e questões que passam a ser objeto de uma discussão pautada na argumentação racional de caráter público. Neste sentido, a esfera pública habermasiana é igualitária não apenas porque requer e permite a livre participação, como também porque incorpora novas questões que antes eram tratadas ou relegadas ao âmbito do espaço privado¹¹.

De acordo com Habermas (1997, p. 92), “a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em *opiniões públicas* enfeixadas em temas específicos”. A sociedade civil é apontada como um setor relevante na construção da esfera pública democrática, na

¹⁰ . Avritzer, op.cit., p.79

medida em que está ancorada no mundo da vida, e portanto, apresenta maior proximidade com os problemas e demandas do cidadão comum, ao mesmo tempo que um menor grau de contaminação pela lógica instrumental.

A recuperação do conceito de sociedade civil em Habermas está pautada no reconhecimento de que, no atual contexto histórico, seu caráter ou núcleo definidor não está mais centrado na esfera econômica e/ou no “sistema de necessidades” como em Marx e Hegel¹², mas em um conjunto de instituições de caráter não-econômico e não-estatal, que, a exemplo dos movimentos sociais, caracterizam-se por “ancorar as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida” (HABERMAS, 1997, p. 99).

Habermas incorpora a análise de Cohen e Arato (1992), centrada na construção, ou na atualização de um conceito de sociedade civil que, articulada com uma noção pública e tripartite, pretende-se alternativo à perspectiva liberal, na medida em que esta

¹¹ . Avritzer, op.cit.

¹² . Segundo Arato (1994, p. 43), Hegel é o autor mais bem sucedido em apresentar o conceito de sociedade civil, numa formulação teórica que procura dar conta da diferenciação e complexidade da sociedade moderna. Hegel situa a sociedade civil entre as esferas da família e do Estado. Em *Princípios da Filosofia do Direito*, Hegel apresenta o sistema de necessidades e sua satisfação pelo trabalho; o aparato jurídico; a administração pública e as corporações como as esferas constitutivas da sociedade civil (HEGEL, 1990), que apresentam uma ambivalência ética, caracterizada pela tensão entre o ser e o dever-ser (ARATO, 1994). Ou seja, a sociedade civil contém uma eticidade e uma anti-eticidade, já que se por um lado representa a busca da satisfação de necessidades próprias de cada indivíduo, configurando a primazia da particularidade sobre a universalidade; por outro lado, caracteriza-se como a raiz ética do Estado, contendo organizações (como as corporações) que permitem a elevação dos indivíduos ao nível da eticidade - estágio de auto-reflexão e liberdade - caracterizada pela solidariedade e identidade na constituição do espírito público - encontrando no Estado, a sua forma mais acabada. Esta ambigüidade ética no conceito de sociedade civil vai receber um tratamento diferenciado em Marx, apesar de sua assimilação à distinção hegeliana entre Estado e sociedade civil. A concepção dualista presente nos escritos de Marx inaugura um conjunto de pressupostos teóricos sob cujo enquadramento político delinea-se um projeto de transformação radical da configuração societal bipartite, caracterizada, no capitalismo ou na sociedade burguesa, pela divisão entre, por um lado, o indivíduo e suas necessidades egoístas a serem satisfeitas no âmbito das relações de produção, a sociedade civil; e por outro, o cidadão, membro de uma comunidade abstrata, o Estado. Em "*A Questão Judaica*" Marx analisa o processo de "emancipação política" levado a cabo pela constituição do Estado de Direito, enquanto mecanismo de mistificação das reais contradições sociais, através da redução do homem por um lado, ao indivíduo egoísta, membro da sociedade burguesa, e por outro lado, ao cidadão. A emancipação humana distingue-se da emancipação política, uma vez que significa o rompimento com essa dualidade dissimuladora da dominação de classe, que se manifesta através da universalização dos direitos individuais e da neutralização do Estado. Em "*A Ideologia Alemã*", Marx e Engels colocam que “através da emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquire uma existência particular, ao lado de fora da sociedade civil: mas este Estado não é mais do que a forma de organização que a burguesia necessariamente adota, tanto no interior como no exterior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses”(MARX; ENGELS, 1989, p. 97-98). Nesta perspectiva, a sociedade civil é a esfera por excelência da dominação e exploração, e portanto, isenta de uma eticidade propulsora da liberdade e igualdade.

reduz a sociedade civil à esfera privada (ação individual, do contrato e das trocas mercantis), seguindo uma ordem ou lógica independente e separada do Estado – locus da política e do espaço público¹³.

A reatualização do conceito de sociedade civil promovida pelos autores de “Civil Society and Political Theory” está fortemente inscrita pela emergência de uma multiplicidade de manifestações coletivas, em diferentes contextos sociais, e que vão dar ser consideradas sujeitos centrais para os processos de (re)democratização das sociedades. No leste europeu, principalmente na Polônia, o conceito ressurge a partir do questionamento da onipresença do Estado socialista, questionamento que se estende às outras sociedades de regimes autoritários, e que vai permitir um olhar especial à esfera da sociedade civil, redesenhado teoricamente frente as novas demandas e relações sociais¹⁴.

Também nos países da América Latina, bem como nos países democráticos centrais, o conceito de sociedade civil passa a assumir um lugar de destaque nas ciências sociais a partir da década de 70. No primeiro caso, devido principalmente à insurgência de movimentos sociais que fazem oposição aos regimes autoritários; e no segundo, às manifestações de protesto e defesa frente ao crescente processo de burocratização e regulação social promovidas pelos modelos de Welfare State.

Movimentos ecológicos, Organizações Não Governamentais, levantes populares contra Estados autoritários, organizações pacifistas, feministas, raciais, enfim, a emergência de uma multiplicidade de movimentos sociais, vão se constituir em base empírica suficiente para se repensar as relações entre Estado, mercado e sociedade. Nesta perspectiva, o resgate contemporâneo do conceito de sociedade civil apresenta-se intimamente relacionado aos movimentos sociais (“ou novos movimentos sociais”).

¹³ . Concepções liberais de sociedade civil podem ser encontradas, entre outros, em Dahrendorf (1992) e Gellner (1996). A abordagem da sociedade civil que enfatiza o seu caráter público não-estatal (concepção tripartite) pode ser encontrada também em Taylor (1990); Walzer (1991); Wolfe (1992) dentre outros. Na América Latina, ressalta-se os trabalhos de Avritzer (1993); Vieira (1995); Costa (1997); Peruzzotti (1998) e Olvera (1996, 1998).

¹⁴ . De acordo com Avritzer, “o que torna as revoluções de 1989 peculiares é a percepção de que o fim último das revoluções já não é mais a reestruturação do Estado a partir de um novo princípio, mas a redefinição das relações entre Estado e Sociedade sob o ponto de vista desta última” (1993, p. 213).

Uma já bastante conhecida citação de Arato e Cohen ilustra bem a relação entre estes movimentos e a construção de um referencial teórico que absorve diferentes perspectivas analíticas:

“Movimentos sociais no Leste e no Ocidente, no Norte e no Sul tem se apoiado em tipos interessantes embora ecléticos de síntese, herdados da história do conceito de sociedade civil. Eles pressupõem, em diferentes combinações, algo da divisão gramsciana tripartite entre sociedade civil, estado e mercado, ao mesmo tempo em que preservam aspectos chaves da crítica marxista à sociedade burguesa. Eles também reivindicam a defesa liberal dos direitos civis, a ênfase dada por Hegel, Tocqueville e outros à pluralidade societária, a importância dada por Durkheim ao componente da solidariedade social e a defesa da esfera pública e da participação política acentuados por Habermas e Hannah Arendt” (ARATO; COHEN, 1994, p. 150).

Através do resgate desses pressupostos, Cohen e Arato (1992) elaboram um conceito de sociedade civil que pretendem seja o indicador de um terreno que, embora articulado e ameaçado pelas lógicas do Estado e do mercado, configura-se como o espaço para a expansão ou aprofundamento da democracia nos regimes liberais. Os autores partem do modelo de diferenciação entre sistema e mundo da vida desenvolvido por Habermas, sistematizando um conjunto de pressupostos que permitem elevar a sociedade civil ao status de "esfera das virtudes democráticas".

Na teoria da ação comunicativa, Habermas (1987) apresenta uma diferenciação entre sistema e mundo da vida como diagnóstico dos problemas contemporâneos. O sistema é composto por dois subsistemas: o Estado e o mercado. Os mecanismos de coordenação da ação nestes subsistemas são respectivamente o poder e o dinheiro, caracterizando, portanto, uma ação baseada na racionalidade estratégica e/ou instrumental. Já o mundo da vida caracteriza-se pela ação comunicativa. Trata-se da esfera das tradições, da cultura compartilhada, da solidariedade e cooperação. De acordo

com Habermas, “o agir comunicativo distingue-se, pois, do estratégico, uma vez que a coordenação bem sucedida da ação não está apoiada na racionalidade teleológica dos planos individuais de ação, mas na força racionalmente motivadora dos atos de entendimento, portanto, numa racionalidade que se manifeste nas condições requeridas para um acordo obtido comunicativamente” (HABERMAS, 1990a p.72).

O processo de modernização provocou um desequilíbrio na integração dessas esferas, com a “colonização do mundo da vida” pela racionalidade dos dois subsistemas. Se o mundo da vida, caracterizado pela solidariedade, é responsável pela integração social; o sistema, baseado na ação estratégica, é responsável pela integração sistêmica, no sentido de assegurar a reprodução material e institucional da sociedade. A crise significa o desengate entre essas duas racionalidades, com o predomínio e expansão das relações de poder e da lógica do mercado sobre as relações sociais. Mas este processo de diferenciação múltipla que caracteriza a própria modernidade, permite o crescimento e desenvolvimento do grau de racionalidade das estruturas comunicativas, ou seja, “no campo da comunicação moral, do saber prático, do agir comunicativo e de regulamentação consensual dos conflitos de ação (...) estruturas de racionalidade que encontram expressão nas imagens do mundo, nas idéias morais e nas formações de identidades, que têm eficácia prática nos movimentos sociais e que, por fim, se materializam em sistemas de instituições” (HABERMAS, 1990b, p.13).

O conceito de sociedade civil desenvolvido por Arato e Cohen não se configura como a totalidade ou reprodução da concepção do mundo da vida de Habermas. Segundo os autores:

“O conceito habermasiano de mundo da vida possui duas dimensões distintas que uma vez diferenciadas e esclarecidas, nos permitem apontar o lugar exato da sociedade civil no modelo global. Por um lado, o mundo da vida se refere a um reservatório de tradições implicitamente conhecidas e de pressupostos automáticos que estão imersos na linguagem e na cultura e utilizados pelos indivíduos na sua vida cotidiana. Por outro lado, o mundo da vida, de acordo com

Habermas, contém três componentes estruturais distintos: a cultura, a sociedade e a personalidade” (ARATO; COHEN, 1994).

Enquanto membros de uma sociedade, os indivíduos compartilham tradições, internalizando valores e desenvolvendo identidades individuais e sociais. Desenvolve-se, neste sentido, instituições responsáveis e especializadas na reprodução das culturas, tradições, identidades e solidariedades. Estas instituições correspondem à esfera da sociedade civil, e apresentam como característica básica uma práxis comunicativa voltada para o entendimento, diferente, portanto dos outros subsistemas.

Essa diferenciação estrutural do mundo da vida apresenta-se como o eixo central de delimitação da sociedade civil, uma vez que os potenciais de racionalidade comunicativa desencadeados pelo complexo processo de diferenciação multisistêmica e que dizem respeito à modernização do mundo da vida, caracterizam-se pelas reais e concretas possibilidades - à luz das garantias dos complexos de direitos dos Estados liberal-democráticos¹⁵ - de questionamento das ordens tradicionais baseadas em fundamentalismos, coerções e controles, ou monopolização da racionalidade estratégica. É tendo em vista esta monopolização que a análise do processo de modernização da sociedade civil apresenta não somente aspectos positivos caracterizados pela publicização, reflexividade, mudança, autonomia, liberdade e emancipação. Os aspectos negativos, tão enfaticamente analisados e reconhecidos pelo autor da "*Teoria da Ação Comunicativa*" são extremamente limitativos para o aprofundamento e ampliação da racionalidade comunicativa. A transformação do cidadão em consumidor (subordinado aos imperativos do subsistema econômico) e em cliente (subordinado aos imperativos do sistema político), característicos de um processo de burocratização e monetarização, ancora-se em uma racionalidade pautada nos interesses individualistas, suprimindo os espaços de autonomia, diluindo solidariedades e limitando a participação coletiva. No entanto, este processo de "reificação" ou "colonização do mundo da vida", esbarra nos mecanismos de diferenciação, através da "liberação" da racionalidade estratégica do mundo da vida e sua localização no mundo sistêmico, cuja legitimidade requer uma

¹⁵ . Arato e Cohen (1994) identificam três complexos de direitos: direitos de reprodução cultural (liberdade de pensamento, imprensa, expressão e comunicação), direitos que garantem a integração social (liberdade de associação e reunião) e direitos que garantem a socialização (proteção da privacidade, intimidade e inviolabilidade do indivíduo).

"ancoragem institucional em um mundo da vida que permanece simbolicamente estruturado, comunicativamente coordenado e, ao menos em parte, modernizado e integrado socialmente" (ARATO; COHEN, 1994, p.161).

A articulação com os movimentos sociais dá-se, na medida em que este tipo de prática associativa configura-se como um conjunto de procedimentos de busca de entendimento mútuo, de troca de conhecimentos, informações e reflexões. A associação configura-se como mecanismo de articulação de estratégias tanto defensivas quanto ofensivas, ou seja, como mecanismo que comporta uma tarefa dupla da democracia radical auto-limitada, qual seja, "a aquisição pelo público de influência sobre o Estado e a economia; a institucionalização dos ganhos dos movimentos sociais dentro do mundo da vida" (ARATO; COHEN, 1994, p. 174). Os movimentos sociais são portanto os sujeitos ativos e públicos de uma sociedade civil modernizada, mandatários de um duplo processo de democratização: na esfera dos valores e práticas sociais; e na esfera dos subsistemas e práticas institucionais. Este caráter dual nas atribuições dos seus sujeitos coletivos (ofensivos e defensivos), está intimamente articulado com a dupla inserção da sociedade civil nas esferas pública e privada, complexificando e superando um modelo dicotômico, a partir de um modelo tripartite que gera agora dois conjuntos de dicotomias entre o público e o privado: um no nível dos subsistemas (Estado/mercado) e outro no nível da sociedade civil (formação da opinião pública/família)¹⁶. A articulação da sociedade civil com a racionalidade comunicativa e portanto com um conjunto de atores que constróem novas identidades e solidariedades, tematizam problemas, demandam novos direitos, instituem novos valores e reivindicam novas instituições; bem como a sua inserção em um contexto societal ancorado no Estado de Direito e portanto, protegido pelas garantias de associação, comunicação, expressão e privacidade dos direitos constitucionais, definem a especificidade desta

¹⁶ . Estas articulações podem ser melhor visualizadas no esquema:

	Público	Privado
Subsistemas	Estado	Mercado
Sociedade Civil	Esfera pública	Família; amizades...

esfera, articulada com os princípios amplamente reconhecidos por aqueles que compartilham a concepção da sociedade civil diferenciada do Estado e do mercado quais sejam: pluralidade, privacidade, legalidade e publicidade. Nas palavras de Cohen e Arato:

"Plurality: families, informal groups, and voluntary associations whose plurality and autonomy allow for a variety of forms of life; publicity: institutions of culture and communication; privacy: a domain of individual self-development and moral choice; and legality: structures of general laws and basic rights need to demarcate plurality, privacy and publicity from at least the State and, tendentially, the economy. Together structures secure the institutional existence of a modern, differentiated civil society" (COHEN; ARATO, 1992, p.346).

A racionalidade comunicativa liberada dos processos de constrangimento, enquanto expressão de uma comunicação pautada na busca de entendimentos intersubjetivos possibilitam o desenvolvimento de ações reflexivas e formas de sociabilidades, ou "formas de associação, publicidade, solidariedade e identidades pós-tradicionais, pós-convencionais, igualitárias e democráticas" (ARATO; COHEN, 1994, p. 158).

A especificidade da sociedade civil, nesta perspectiva, diz respeito a diferente racionalidade que coordena ou mediatiza as ações e relações sociais. Trata-se, nesta vertente teórica, de um conjunto de atores e instituições que se diferenciam dos partidos e outras instituições políticas (uma vez que não estão organizados tendo em vista a conquista do poder), bem como dos agentes e instituições econômicas (não estão diretamente associados à competição no mercado). Pluralismo, autonomia, solidariedade e influências/impactos na esfera pública completam, portanto, o quadro de características desta concepção de sociedade civil moderna, que, identificando-se como

modelo utópico auto-limitado, procura compatibilizar o núcleo normativo da teoria da democracia com as complexas e diferenciadas estruturas da modernidade.

É exatamente por se constituir em um conjunto de sujeitos que tematizam novas questões e problemas, que clamam por justiça social e que organizam e representam os interesses dos que são excluídos dos debates e deliberações políticas, construindo e ampliando a esfera pública, que a sociedade civil passa a se articular, ou a se constituir em um núcleo central do conceito de democracia deliberativa.

A incorporação deste referencial na análise da democracia deliberativa habermasiana confere uma dimensão mais “realista” da democracia se comparada aos pressupostos republicanos. Se a articulação entre os conceitos de esfera pública e sociedade civil possibilitam uma ampliação na concepção de democracia e de prática política, esta perspectiva apresenta alguns limites no tocante a um ideal democrático que incorpore efetivamente os cidadãos no processo de decisão política.

Vimos que o conceito de esfera pública habermasiano vai além do modelo liberal, na medida em que prevê o estabelecimento de estruturas comunicativas voltadas à discussão e à busca de entendimentos de caráter coletivo, sobressaindo-se o papel e a atuação dos atores da sociedade civil. Entretanto, sua perspectiva de democracia apresenta limites no tocante à capacidade e legitimidade efetivamente deliberativa desses espaços e atores sociais. De acordo com Habermas (1997), a democracia deliberativa configura-se como uma estratégia dual, caracterizada pela existência de esferas públicas diferenciadas quanto ao grau e ao poder de discussão, organização e decisão. Por um lado, segundo Habermas, temos a esfera pública geral, responsável pela tematização pública dos problemas e temas que afetam a sociedade. Por outro lado, permanece o papel deliberativo do sistema político, enquanto “esfera pública procedimentalmente regulada”, responsável, portanto, pela tomada de decisões refletidas pelos interesses e as influências da esfera pública geral, ou dos fóruns de discussão extra-institucionais. Nas palavras do autor:

“A formação da opinião, desatrelada das decisões, realiza-se numa rede pública e inclusiva de esferas públicas subculturais que se sobrepõem uma às outras, cujas fronteiras reais, sociais e temporais

são fluidas. As estruturas de tal esfera pública pluralista formam-se de modo mais ou menos espontâneo, num quadro garantido pelos direitos humanos. E através das esferas públicas que se organizam no interior de associações movimentam-se os fluxos comunicacionais, em princípio ilimitados, formando os componentes informais da esfera pública geral. Tomados em sua totalidade, eles formam um complexo “selvagem” que não se deixa organizar completamente. Devido a sua estrutura anárquica, a esfera pública geral está muito mais exposta aos efeitos de repressão e de exclusão do poder social – distribuído desigualmente – da violência estrutural e da comunicação sistematicamente distorcida, do que as esferas públicas organizadas do complexo parlamentar, que são reguladas por processos. De outro lado, porém, ela tem a vantagem de ser um meio de comunicação isento de limitações, no qual é possível captar melhor novos problemas, conduzir discursos expressivos de auto-entendimento e articular, de modo mais livre, identidades coletivas e interpretações de necessidades. A formação democrática da opinião e da vontade depende de opiniões públicas informais que idealmente se formam em estruturas de uma esfera pública política não desvirtuada pelo poder. De sua parte, a esfera pública precisa contar com uma base social na qual os direitos iguais dos cidadãos conseguiram eficácia social” (HABERMAS, 1997, p.32).

Como corolário desta perspectiva dual de esfera pública, Habermas preconiza uma atuação política mais “comedida” por parte da sociedade civil se comparado com a concepção republicana, advertindo quanto ao “limitado âmbito de ação que a sociedade civil e a esfera pública possibilitam para as formas de expressão política e os movimentos políticos não institucionalizados (...) uma ‘autolimitação’ estruturalmente necessária da prática democrática radical” (HABERMAS, 1997, p.45). Tendo em vista a garantia da articulação entre a integração social e funcional em sociedades altamente complexas e diferenciadas, retêm-se, aqui, a importância do Estado de Direito (e suas

instituições) para a garantia de uma cultura política liberal no contexto de um mundo da vida racionalizado, o que vai evitar o florescimento de movimentos antidemocráticos, a exemplo dos populismos e fundamentalismos. À sociedade civil é reservado o papel de influência e canalização de temas e problemas a serem democraticamente encaminhados, regulados e gerenciados pelos outros subsistemas jurídico-políticos (judiciário, político, administrativo...): “a influência pública só se transforma em poder político após passar através dos filtros dos procedimentos institucionalizados de formação de vontade e opinião democráticas, ser transformada em poder comunicativo e adentrar através dos debates parlamentares o processo legislativo legítimo” (HABERMAS, 1997).

É nesta perspectiva que Habermas apresenta uma concepção “mais branda” no que se refere à participação social se comparado ao modelo republicano, na medida em que em sua concepção de democracia deliberativa os cidadãos não se constituem enquanto uma vontade coletiva que define e delibera as questões públicas de forma auto-determinada. Os limites sistêmicos estão colocados, sendo que o sistema político, o judiciário, o sistema econômico, enfim, o processo de diferenciação funcional que caracteriza as sociedades complexas são impeditivos estruturais para uma atuação da sociedade civil enquanto auto-definidora e gerenciadora das deliberações políticas. Mas por outro lado, sem a sua intervenção e participação, a vida pública perde o seu caráter democrático, já que “as estruturas de comunicação da esfera pública são vinculadas às esferas da vida privada de um tal modo que dá à periferia da sociedade civil, em oposição aos centros da política, a vantagem de uma maior sensibilidade para detectar e identificar novas situações problemáticas” (HABERMAS, 1997, p.55). Os movimentos sociais, utilizando-se de uma série de mecanismos organizacionais de debate, interlocução e influência, podem dramatizar as questões de forma a impactar a agenda da mídia, tornando-as acessíveis ao grande público e ganhando um lugar na agenda pública, sendo que “algumas vezes, requer-se o apoio de ações espetaculares, de protestos de massas e de incessantes campanhas antes que um tema possa avançar, através de votos vitoriosos, de pontos programáticos dos partidos ‘estabelecidos’ cuidadosamente ampliados, dos acórdãos, das súmulas, do judiciário, etc... até a área central do sistema político e ali receber consideração formal”¹⁷

¹⁷ . Habermas, op.cit. p. 56

Enfim, a democracia deliberativa habermasiana constitui-se em uma nova articulação entre o Estado e a sociedade que questiona a prerrogativa unilateral da ação política em um dos polos deste binômio. A importância atribuída aos conceitos de esfera pública e sociedade civil diz muito mais respeito ao seu caráter de “oxigenação”, “tensionamento”, “problematização” do poder político, do que um papel diretamente político-decisório destes espaços e atores:

“A soberania do povo retira-se para o anonimato dos processos democráticos e para a implantação jurídica de seus pressupostos comunicativos pretensiosos para fazer-se valer como poder produzido comunicativamente. Para sermos mais precisos: esse poder resulta das interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais encontram, por seu turno, uma base nas associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do Estado como da economia” (HABERMAS, 1997, p. 24).

Esta perspectiva difere-se, por um lado, da concepção liberal, seja em uma vertente pluralista ou elitista, e por outro lado, da vertente republicana. A análise acerca da esfera pública e da sociedade civil apresenta o mérito de vislumbrar na sociedade uma esfera de sujeitos e ações que, diferente dos grupos de interesses, estabelece as articulações (discursivas) entre os indivíduos e/ou os problemas do “mundo da vida” e o poder político estatal. Relativiza, por outro lado, os ideais do cidadão virtuoso do modelo republicano. Costa (1997) sintetiza esta perspectiva ao assinalar que a teoria de Habermas recusa

“a fórmula rousseauísta, segundo a qual a virtude cívica dos cidadãos individuais proporcionará *per se* a constituição de um conjunto de cidadãos orientados para o bem comum. A fonte da legitimidade política não pode ser, conforme Habermas, a vontade dos cidadãos individuais, mas o resultado do processo comunicativo de formação da

opinião e da vontade coletiva. É esse o processo que, operado dentro da esfera pública, estabelece a mediação entre o mundo da vida e o sistema político, permitindo que os impulsos provindos do mundo da vida cheguem até as instâncias de decisão do sistema democrático” (COSTA, 1997, p.12).

Entretanto, é exatamente este caráter de “excessiva” informalidade da participação social – entre outros fatores¹⁸ - que induz alguns autores ao questionamento da concepção de democracia deliberativa habermasiana, na medida em que a sua combinação de princípios liberais e republicanos não leva a um projeto de reformulação mais profunda ou radical da institucionalidade, ou das “regras do jogo” da democracia representativa tradicional.

Alguns autores são aqui resgatados, na medida em que apresentam uma concepção de democracia deliberativa que pretende ir além da perspectiva procedimentalista habermasiana (COHEN, 2000), enfatizando, entre outras, a importância de medidas institucionais para a superação das principais dificuldades da democracia deliberativa, como o pluralismo cultural, as desigualdades sociais e a complexidade social (BOHMAN, 2000).

1.2 – Ampliando o Debate Acerca da Democracia Deliberativa

Um conjunto de análises acerca da democracia deliberativa vem se desenvolvendo no sentido de apresentar novos elementos para o debate. Dentre as questões levantadas, ressalta-se: a) o resgate da idéia de soberania popular, no sentido de um reconhecimento de que cabe aos cidadãos não apenas “influenciar”, como de decidir acerca das questões de interesse público: “a outorga de autoridade para o exercício do poder do Estado deve emergir das decisões coletivas de seus membros” (COHEN, 2000, p. 24); b) a ênfase no caráter dialógico dos espaços públicos enquanto formadores da

opinião e da vontade. Aqui, diferente da perspectiva agregativa da democracia¹⁹, as preferências são endógenas ao modelo; c) o reconhecimento do pluralismo cultural, das desigualdades sociais e da complexidade social (BOHMAN, 2000) reclama para a importância dos impactos dos processos deliberativos no contexto sócio-cultural subjacente; d) o papel do Estado e dos atores políticos – mais notadamente os partidos políticos – para a criação de esferas públicas deliberativas e a implementação das medidas advindas de processos deliberativos; e) e por último, e frente as dificuldades e riscos da democracia deliberativa, ressalta-se a importância do formato e da dinâmica institucional.

Um ponto central dos defensores da idéia da democracia deliberativa - enquanto modelo de soberania dos cidadãos - repousa na tese de que a democracia deliberativa é um modelo ou um ideal de justificação do exercício do poder político de caráter coletivo, que dá-se a partir da discussão pública entre indivíduos livres e iguais. Constitui-se, portanto, como processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública tendo em vista decidir o interesse da coletividade, cabendo aos cidadãos reunidos em espaços públicos, a legitimidade para decidir, a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e as resoluções levadas a cabo pelas arenas institucionais do sistema estatal. Para além, portanto, da influência ou de uma orientação informal, compete aos cidadãos a definição e/ou a co-gestão das políticas públicas.

De acordo com Bohman (2000, p. 57), “a razão pública é exercida não pelo Estado, mas na esfera pública de cidadãos livres e iguais”. A ênfase nas condições de liberdade e igualdade dos sujeitos deliberativos também é encontrada em Cohen (1999, p. 73), que concebe os resultados como sendo democraticamente legítimos apenas quando forem objeto de um acordo argumentativo estabelecido entre indivíduos livres e iguais.

O autor propõe três princípios básicos para o estabelecimento de condições para a livre discussão racional entre cidadãos iguais, tendo em vista a autorização para o

¹⁸ . Como a construção de consensos à luz de um procedimento deliberativo pautado na força do melhor argumento. (De VITA, 2000).

¹⁹ . A democracia agregativa caracteriza-se por conceber a política como resultado da agregação das preferências ou dos interesses dos indivíduos, sendo que estes são considerados como exógenos ao modelo (Elster, 1997; Cohen, 1999; 2000; Bohman, 1996; 2000).

exercício do poder político, quais sejam: a) o princípio de inclusão deliberativa, caracterizado pela idéia de que todos são cidadãos com os mesmos direitos, independente de sua inserção social, política, religiosa, econômica e cultural. De acordo com Cohen, as restrições às liberdades (religiosas, de expressão) configuram-se como uma negação da condição igualitária enquanto membros de um povo soberano, o que significaria a exclusão e o empobrecimento de um ideal de exercício do poder mediante um processo de argumentação entre cidadãos livres e iguais (COHEN, 1999). Trata-se, portanto, do respeito ao princípio do pluralismo; b) o princípio do bem comum, que diz respeito à possibilidade de um acordo público a respeito das prioridades sociais, tendo em vista a promoção de maior justiça social; e c) o princípio da participação, caracterizado pela garantia de direitos iguais de participação, incluindo os direitos de votar, de associação, de expressão política, de ser eleito para um posto público, de garantias de igualdade de oportunidades para o exercício de uma influência eficaz, sendo que “este último requerimento condena a desigualdade de oportunidades para ser eleito e o exercício da influência política, que resultam do desenho da estrutura das decisões coletivas” (Cohen, 1999, p. 38).

A combinação desses três princípios permite, segundo Cohen, uma concepção de democracia deliberativa que articule processos com resultados, e que faça valer de fato as expressões “pelo povo” e “para o povo” que são próprias do ideal de democracia. Entre o conjunto de sujeitos deliberativos, o autor destaca o papel das associações “secundárias”²⁰, na medida em que representam os interesses de uma ampla base social que, de outra forma, encontra-se sub-representada. A atuação desse associativismo é fundamental para corrigir as desigualdades econômicas subjacentes e garantir “a competência regulatória requerida para a promoção do bem comum”²¹.

Menos preocupado com a exigência de uma racionalidade discursiva pautada na idéia do consenso à luz do melhor argumento, Bohman defende a idéia de um processo de justificação pautado na cooperação, no diálogo e no comprometimento dos cidadãos para com os resultados ou respostas advindas de uma interlocução pública de caráter

²⁰ . Enquanto grupos organizados que são intermediários entre o mercado e o Estado (COHEN, 2000, p. 43).

²¹ . Cohen, op.cit.

aberto, plural e inclusivo. A justificativa das opiniões e decisões dá-se a partir da construção do interesse comum democraticamente acordado (BOHMAN,1996).

Há que se destacar a importância do poder público e das organizações partidárias neste processo, ou a importância do projeto político-partidário enquanto elo condutor da implementação de espaços públicos deliberativos e de investimentos na inversão das prioridades sociais. Pelo menos três argumentos justificam – principalmente em se tratando da realidade brasileira - a centralidade do poder público e do projeto político-partidário para a implementação de experiências de democracia deliberativa.

Em primeiro lugar, o associativismo civil, ou o quadro da organização da sociedade civil é complexo, plural e desigual. Compõe-se de um leque variado de interesses, estratégias, recursos que conformam um mosaico de diferentes cores e perspectivas. Mesmo em se tratando dos movimentos sociais que procuram melhorar as condições de vida, estudos indicam que os mesmos tendem a ser locais, corporativos e parciais. E ainda, seguindo análise de Kowarick e Singer (1993, p. 196), “por mais amplos e gerais que sejam, são as instâncias propriamente políticas, o poder do Estado e as organizações partidárias, que podem levar à maior universalidade na aglutinação e representação de muitos e variados interesses inerentes a uma sociedade marcada por ampla desigualdade”.

Em segundo lugar, e tendo em vista que a sociedade brasileira apresenta um quadro de carências e desigualdades que forma, como corolário, uma “massa atomizada”²², o poder público passa a ter um papel importante no estímulo e no desenvolvimento de mecanismos que permitam ou potencializem a ampliação de um associativismo civil atuante e vigoroso, ao mesmo tempo que evitando a exaltação de determinados grupos e/ou o facciosismo entre eles (COHEN, 1999).

Em terceiro lugar, a participação igual e plural dos cidadãos e coletividades, ou o ideal de pluralismo igualitário não garante ou não sustenta, frente a este quadro de desigualdades e exclusões, uma relação imediata entre a participação, o diálogo pautado

²² . Trata-se, segundo Santos (1993, p. 98), de uma enorme massa atomizada que, sujeita a carências de todo tipo, vem “usando com parcimônia o recurso do voto, indiferente aos políticos e governantes e fugindo às malhas organizacionais de partidos, associações comunitárias, sindicatos e associações profissionais (...) e vítima de múltiplos exemplos de violência pública e privada, vem negando a existência de conflito”.

no interesse comum e a promoção da justiça social. De acordo com De Vita (2000), uma decisão pode ser injusta, mesmo sendo resultante da aplicação correta de procedimentos deliberativos eqüitativos. Em nosso entendimento, essa proposição apresenta maior validade na medida em que está relacionada a uma realidade social pautada tanto na exclusão de significativos setores sociais, quanto em uma inclusão permeada por relações de desigualdade (desníveis educacionais, organizacionais, etc...). Daí a importância de uma instância responsável pela promoção de ações tendo em vista a inclusão, de criação de mecanismos de salvaguarda do princípio de igualdade participativa, de promoção de medidas pautadas na efetivação da justiça social.

Vários teóricos da democracia deliberativa sustentam a tese de que esta vai além da articulação e agregação de preferências e convicções, na medida em que contribui, através do debate público, para a própria reformulação destas preferências. Trata-se, portanto, de um processo educativo, na medida em que a troca de conhecimentos, interesses, crenças e expectativas provoca mudanças em direção à ampliação de perspectivas e horizontes. “A deliberação estimularia as pessoas não apenas a expressar suas opiniões políticas mas também a formar essas opiniões através do debate público” (VITULLO, 2000). Ou seja, parte-se do pressuposto de que as opiniões são tanto exógenas quanto endógenas ao modelo.

Convém ressaltar que o fato de que as crenças e opiniões são endógenas ao processo deliberativo pode representar tanto alterações tendo em vista o bem comum, quanto alterações de interesses e convicções tendo em vista a implementação de medidas que beneficiem interesses pessoais e/ou corporativos. De acordo com De Vita (2000, p. 13)²³, em função do quadro de desigualdades (renda, riqueza, tempo, capacidade de organização, informações, educação, etc...), a deliberação pública pode, ao contrário de “fazer com que as pessoas votem com base nas melhores razões, levá-las a constituir crenças falsas sobre a relação entre políticas e resultados ou a substituir crenças verdadeiras por crenças falsas”. Se as preferências exógenas são mais facilmente compartilhadas por diferentes setores e atores sociais²⁴, as preferências e crenças endógenas, caracterizadas por definir a melhor forma de resolver os problemas, são as

²³. O autor ancora-se nas críticas de Przeworski (1998) às teorias da democracia deliberativa que estabelecem uma relação direta entre procedimentos igualitários e resultados justos.

²⁴. Por motivos também diferentes, exemplos: a redução da pobreza, da violência, etc...

que sofrem mais forte e diretamente as influências daqueles que apresentam maior capacidade e recursos para o convencimento ou o aceite de suas idéias. Neste sentido, organizações sociais fortes e com capacidade de exercer influências e lobbies, grupos econômicos, partidos políticos, entre outros, são os que efetivamente apresentam maiores impactos na formulação de preferências endógenas. Mesmo em se considerando a importância do caráter público e coletivo da democracia deliberativa enquanto antidotos imprescindíveis contra os mecanismos de manipulação, há que se resguardar o papel do projeto e/ou do partido político que, comprometido com os ideais da participação e da promoção da justiça social, faça valer e garantir a ampliação, a pluralização e a igualdade de participação. Torna-se imprescindível, neste sentido, a institucionalização de mecanismos que garantam a efetivação desses ideais.

A concepção de democracia deliberativa prevê, portanto, formas participativas mais institucionalizadas, ou mais formalizadas tendo em vista não apenas a discussão pública de um sujeito plural, como também o poder de decisão, à luz do estabelecimento – público e coletivo – de ideais ou princípios vinculados à promoção do bem comum. Este ideal de democracia deliberativa combina, de acordo com Cohen (apud FARIA, 2000), a aprendizagem local e o auto-governo com a aprendizagem social mais ampla, através da articulação entre a participação direta junto aos problemas locais com a institucionalização de vínculos, ou de uma coordenação deliberativa de diferentes unidades locais. A participação direta é importante, “na medida em que canaliza conhecimento e valores locais relevantes na tomada de decisões (...) estimula a expressão das diferenças e a provisão de informações. O respeito expresso através da argumentação mútua que define a deliberação reforça um compromisso com as normas do diálogo, com a sinceridade, a confiança, e com a solução dos problemas” (apud FARIA, 2000, p. 65).

Já a institucionalização de vínculos ou articulações entre as unidades locais pretende superar a “estreiteza comumente associada com o localismo”²⁵.

Um ponto fundamental de diferença da proposta destes autores com relação ao ideal habermasiano diz respeito, portanto, ao caráter deliberativo **de fato** dos cidadãos na resolução dos problemas sociais. Seguindo análise de Faria, Cohen reclama do

²⁵ . apud FARIA, op.cit.

limitado poder de transformação da institucionalidade estatal encontrado na teoria habermasiana, uma vez que “se tomarmos como pressuposto de que as principais instituições políticas solucionadoras de problemas (parlamento, administração e partidos) permanecem fixas no seu desenho e concepção, e que os cidadãos devem discutir direções políticas e não resolverem problemas, então, inevitavelmente, a capacidade de contribuição pública para dirigir o Estado permanece como uma questão aberta”²⁶.

A questão da institucionalização também é objeto de análise e preocupação de Bohman, para quem o “êxito de uma forma deliberativa de democracia depende da criação de condições sociais e de arranjos institucionais que propiciem o uso público da razão. A deliberação é pública na medida em que estes arranjos permitam o diálogo livre e aberto entre cidadãos capazes de formular juízos informados e racionais em torno às formas de resolver situações problemáticas” (BOHMAN, 2000, p. 49).

Segundo o autor, a democracia deliberativa é uma atividade social compartilhada e que requer o diálogo e a cooperação em um contexto de extrema complexidade, conflituosidade e desigualdade. Este contexto configura-se como um desafio para a viabilização da democracia deliberativa, na medida em que diz respeito a um quadro marcado pelo:

“pluralismo cultural, o qual mina a possibilidade de existência de uma vontade geral, de um bem comum unitário e de uma razão pública singular; pelas desigualdades sociais, que podem produzir um círculo vicioso de exclusão com respeito à efetiva participação na deliberação; pela complexidade social, a qual se faz necessária a inserção da deliberação em âmbitos institucionais cada vez mais amplos e poderosos; e pela diversidade de interesses dentro de uma mesma comunidade, a qual pode restringir a comunicação pública, assim como a gama de soluções factíveis dos problemas e conflitos sociais” (BOHMAN, 2000, p. 49).

²⁶ . Cohen (apud FARIA, op.cit., 67).

Nesta perspectiva, a democracia deliberativa, enquanto processo decisório centrado em debates públicos desempenhados por um sujeito plural tendo em vista a resolução de problemas sociais, deve também ser capaz de interferir nas condições de desigualdades sociais subjacentes, promovendo, ou oportunizando a igualdade participativa e deliberativa.

Trata-se, portanto, de um processo que, ao incorporar a idéia de publicidade habermasiana, vai além do conceito de esfera pública deste autor, na medida em que prevê a reformulação da institucionalidade democrática tradicional, através de um diálogo crítico e constante entre as instituições e seus públicos. De acordo com Bohman (2000, p. 49), este processo deliberativo deve desenvolver-se em um “marco institucional e interpretativo em constante revisão; o contínuo diálogo entre o público deliberante e as instituições que organizam a deliberação, mantém esse marco aberto e democrático. Sem este diálogo, a democracia perde a sua capacidade de gerar um poder legítimo”. A não institucionalização da opinião pública limita a sua capacidade de se efetivar como poder político, reduzindo as possibilidades ou condições de um controle público eficaz e tornando estas instituições dependentes de formas de poder não democráticas.

A democracia deliberativa constitui-se, portanto, como um processo de institucionalização de um conjunto de práticas e regras (formais e informais) que, pautadas no pluralismo, na igualdade política e na deliberação coletiva, sejam capazes de eliminar ou reduzir os obstáculos para a cooperação e o diálogo livre e igual, interferindo positivamente nas condições subjacentes de desigualdades sociais. É neste sentido que o princípio do pluralismo, em um modelo democrático-deliberativo, vai além do respeito à diversidade e ao conflito, na medida em que se assenta em um conjunto de regras inclusivas dos setores historicamente excluídos dos procedimentos deliberativos. Uma institucionalidade de gestão participativa de caráter democrático seria então, aquela que não apenas oferece a oportunidade de participação a diferentes atores sociais, como também, e fundamentalmente, potencializa a participação através de um conjunto de mecanismos - princípios e regras - institucionais.

Percebe-se, portanto, uma importante aproximação com os ideais republicanos de participação e/ou soberania popular. A ênfase no caráter efetivamente decisório dos

cidadãos e na ampliação da esfera da política é um importante sinalizador neste sentido. Pode-se dizer, neste sentido, que a democracia deliberativa (ou participativa) articula: participação social em condições de igualdade e liberdade; processos de decisão advindos de uma discussão coletiva e pública; condições de pluralismo; e a busca ou promoção da justiça social. Trata-se de um referencial que reclama uma maior atenção à questão institucional, tendo em vista o caráter de reconfiguração do próprio Estado como agente central deste processo. Mais, ou para além da idéia de esferas públicas, o modelo parece referir-se à instituição de “esferas públicas formatadas” que garantam não apenas a abertura da participação social, como também atuem no sentido da redução e/ou eliminação de barreiras a uma participação ampla, efetiva e legítima da população nos processos decisórios.

Vários autores vêm apontando uma série de riscos à democracia deliberativa, que vão desde o populismo, o elitismo, caracterizado pelo predomínio e/ou o favorecimento dos grupos mais organizados e com maior poder e recursos, o risco de coerção da maioria, a força dos interesses privados ou egoístas (ELSTER, 1997), a manipulação das preferências por grupos com maior poder político e econômico (PRZEWORSKI, 1998; STOKES, 1998). A importância da dinâmica ou do formato institucional diz respeito, neste sentido, a um conjunto de procedimentos (formais ou informais) que reduzam ou eliminem estes riscos e que permitam o estabelecimento de um processo no qual: “os desiguais se tornem mais iguais, e as individualidades possam se expandir sem efeitos desagregadores e egoístas (...) uma síntese de novas formas societais de organização e participação e de novas formas estatais de representação e decisão. Em uma palavra: síntese de democracia direta e democracia representativa” (NOGUEIRA, 1998, p. 20).

Porém, tratar da questão da institucionalidade significa pensá-la em uma dupla perspectiva, na medida em que, se por um lado, as instituições são resultantes de articulações e forças sócio-políticas, por outro lado, apresentam um caráter (mais ou menos) impositivo no sentido de impactar relações sociais. Em se tratando de uma perspectiva democrática deliberativa, pensar a institucionalidade significa pensar em uma construção institucional pautada em mecanismos – democráticos – de garantia dos princípios da igualdade, pluralismo e liberdade. Diferente, portanto, da tradição

democrática liberal que “sustenta que o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que mediam a relação entre os interesses privados dos indivíduos e o poder” (FARIA, 2000, p. 58), sustenta-se aqui que o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que, construídas coletivamente através da discussão pública, mediam as relações entre os interesses individuais e coletivos, na construção do interesse público a ser implementado pelo complexo administrativo estatal. Requer-se, neste sentido, um aparato institucional pautado em regras e critérios que, resultantes de processos deliberativos, sejam capazes de desobstruírem os canais que impossibilitam ou limitam a efetividade decisória dos processos participativos, tais como: as diferenças de poder e/ou as desigualdades sociais, a cultura clientelista e autoritária e a lógica burocrática da organização político-institucional.

Uma institucionalidade efetivamente democrática parece então ser aquela que impacte positivamente o quadro social e político subjacente. Isso significa dizer que o formato institucional é um fator importante a ser considerado nas avaliações acerca da maior ou menor capacidade ou potencialidade democrática das experiências. E é nesta perspectiva que incorpora-se aqui alguns elementos da análise institucional, na medida em que determinadas vertentes desta corrente teórica recuperam não apenas a importância da instituição para a conformação da vida societária, como também alertam para uma concepção mais articulada e interdependente entre as forças sociais e as instituições estatais na conformação de novas relações político-sociais.

1.3 – A Questão do Desenho Institucional

A recuperação dos pressupostos da democracia deliberativa tratados anteriormente nos permite assinalar: a) o caráter de publicidade da participação igualitária de um sujeito plural que, através do diálogo, apresenta e discute problemas, debate questões e demanda soluções. Além de apresentar uma potencialidade emancipatória junto aos cidadãos e coletividades, a esfera pública intercede ou impacta a institucionalidade política, alargando os temas, os espaços e os mecanismos de discussão; b) a ampliação das responsabilidades de participação, na medida em que esta passa a apresentar um novo ‘status’, agora de caráter decisório no sentido de ‘re-significar’ a estrutura ou os mecanismos de ‘comando’ do poder estatal; c) a importância da institucionalização de arenas ou esferas públicas com efetivo poder de decisão, criando, portanto, condições institucionais para que o uso público da razão se converta em poder efetivo e legítimo de deliberação.

A dimensão institucional torna-se, portanto, central, na medida em que constitui-se como substrato ou suporte da dinâmica política, ou na medida em que define as condições de ampliação e de sustentabilidade das experiências participativas.

Três questões parecem centrais na análise que pretende incorporar a dimensão institucional. Em primeiro lugar, a idéia de que as instituições apresentam um importante caráter de estabilidade ou durabilidade, constituindo-se em um conjunto de regras (ou normas) que, mais ou menos formalizadas, organizam – de alguma forma – as diferentes atividades sociais. Em segundo lugar, as instituições regularizam, modelam ou impactam comportamentos. A questão central da vertente neo-institucional, à parte suas diferenças e especificidades²⁷, está ancorada na idéia básica de que, embora os indivíduos construam as regras, as normas e as condutas, eles são limitados e

²⁷ . As diferenças dizem respeito não apenas aos campos de conhecimento - economia, antropologia, ciência política e sociologia - como também a diferenças no interior dos próprios campos. No caso da ciência política, o neo-institucionalismo está subdividido em duas correntes: a corrente da escolha racional e a corrente do neo-institucionalismo histórico. A primeira caracteriza-se por analisar as instituições como produto das ações estratégicas dos atores, sendo portanto, resultado da procura de proteção de interesses individuais. Aqui as preferências são exógenas ao modelo. No segundo caso, as preferências são endógenas, senso construídas, constrangidas e modificadas no processo de ação e relação social. Immergut soma a estas correntes a teoria organizacional (IMMERGUT, 1998).

condicionados por escolhas passadas (SCOTT, 1995). Nesta perspectiva, os interesses e preferências são constrangidos por mecanismos e sistemas institucionais. Uma diferença importante com os primeiros institucionalistas está no fato de que o neo-institucionalismo rejeita uma análise estática (MARQUES, 1997), na medida em que percebe que ao mesmo tempo que as instituições constroem comportamentos, elas também "empoderam" (empowerment) os atores sociais, estruturam novas agendas, mudam preferências e comportamentos sociais²⁸. Em terceiro lugar, as instituições não apenas apresentam um importante ancoramento cultural, como também sofrem importantes influências e mudanças advindas das correlações de interesses e forças sociais. Neste sentido, se por um lado não se pode negar o papel de constrangimento da esfera ou do campo institucional na conformação da ação e do comportamento social, por outro lado, há que se resgatar e ressaltar o caráter aberto e contingente das lutas e conflitos sociais no processo de organização – ou reorganização – institucional. Ou seja, resgatar o papel da “agência humana” na estruturação da vida político-social.

Estas considerações gerais resultam da absorção de alguns pressupostos desta ampla, complexa e diversificada corrente denominada “neo-institucional”, sob cujo termo subjaz uma “confusão” (HALL; TAYLOR, 1996) de tendências, conceitos, perspectivas. O que há em comum nas diferentes abordagens é a ênfase nas influências e nos impactos que as instituições ocasionam no comportamento individual e coletivo, nos diferentes contextos sociais. Ou, como assinala Marques (1997), a ênfase no olhar institucional tendo em vista o entendimento dos processos sociais.

A partir deste núcleo comum as semelhanças parecem diluir-se na conformação de um quadro ou mosaico interpretativo com forte grau de elasticidade. De acordo com determinada abordagem, o conceito de instituição recebe um tratamento mais ou menos abrangente e mais ou menos articulado com o contexto ou com as determinações sócio-

28. Uma das principais características do neo-institucionalismo diz respeito a sua insurgência como contraponto à abordagem “behavioral” que foi hegemônica durante as décadas de 50 e 60. De acordo com Immergut (1998), esta abordagem caracteriza-se por analisar os processos e instituições políticas a partir do comportamento e interesse individual, ou seja, os interesses e preferências individuais são considerados o ponto de partida para a ação política. A crítica a uma perspectiva utilitária remonta aos primeiros institucionalistas que, de acordo com Scott (1995), contrapunham-se, ainda no séc. XIX aos princípios abstratos e universais do “homem econômico”. Tais princípios vão se constituir na base da teoria que a partir dos anos 30 hegemoniza a ciência política com uma concepção utilitária pautada na idéia de que a ação é produto do auto-interesse calculado. O desenvolvimento, a partir dos anos 70, de uma vertente

econômico-político-culturais mais gerais. Scott (1995, p. 33) apresenta uma concepção de instituição que pretende abarcar as diferentes vertentes teóricas, qual seja, o entendimento de que as instituições são estruturas cognitivas, normativas e regulativas que garantem estabilidade e significado ao comportamento social. Em uma perspectiva mais abrangente, as instituições envolvem, portanto, regras formais e informais, códigos de comportamento, normas e papéis sociais que estruturam e/ou constroem o comportamento de indivíduos e grupos sociais (GOODIN, 1996; MARQUES, 1997). Já uma abordagem mais específica caracteriza-se por enfatizar os aspectos formais ou legais das instituições. Para esta vertente, as instituições apresentam um importante componente organizativo e decisório, sendo as instituições políticas consideradas modelos exemplares (LEVI, 1991).

Procurando oferecer um maior entendimento acerca dos diferentes recortes e perspectivas analíticas, Hall e Taylor (1996) apresentam três abordagens 'neo-institucionalistas' que se destacam neste corpo 'não unificado', e que sintetizamos a seguir:

a) O (neo) institucionalismo histórico que, na área da ciência política, caracteriza-se basicamente por entender as organizações políticas como fatores determinantes na estruturação do comportamento coletivo e na geração de resultados distintos. De maneira geral, esta vertente enfatiza mais especificamente o papel do Estado (e/ou dos atores estatais) como complexo de instituições estruturantes da organização social. Sem negar a importância dos motivos individuais dos atores, bem como do contexto social, esta corrente apresenta uma perspectiva mais autônoma das instituições políticas. De acordo com March e Olson (1984), o Estado não apenas sofre impactos da sociedade como também a impacta. A democracia política depende não apenas das condições econômicas e sociais, como também do desenho de suas instituições políticas. Nesta perspectiva, a esfera da política (*stricto sensu*) apresenta uma certa dose de autonomia cujo grau varia de acordo com as inter-relações dos diferentes atores sociais.

denominada "neo-institucionalista" retoma a centralidade das instituições em moldarem o comportamento social.

Skocpol (1985), contrapondo-se às abordagens marxistas, funcionalistas e pluralistas que subordinam - de forma diferenciada - a ação e o papel do Estado à sociedade, recupera, a partir do referencial weberiano, a importância do sistema político para a determinação da organização societal. De acordo com uma perspectiva weberiana, "o Estado é mais do que um governo, já que configura-se como um sistema contínuo de administração, leis, burocracia e coerção que forja relações não apenas entre a sociedade civil e a autoridade pública na política, como também estrutura várias relações cruciais no interior próprio da sociedade civil" (STEPAN apud SKOCPOL, 1985, p. 07). Nesta perspectiva, apesar de o Estado não ser tudo, é mais do que mera arena onde grupos levam as suas demandas ou classes organizam e defendem seus interesses. Este maior grau de autonomia não significa que o Estado é uma entidade desinteressada e separada da sociedade. Segundo Skocpol (1985, p. 15), as ações do Estado sempre defendem determinados interesses, sejam de grupos, classes sociais (ou mesmo interesses não desejáveis), seja pelo fato de que reforça a autoridade e o controle social dos agentes e/ou aparatos estatais em determinado tipo de política. O maior ou menor grau de autonomia depende de um conjunto complexo de articulações sociais. Mais importante aqui é a idéia de que direta ou indiretamente as estruturas ou capacidades do Estado (recursos, habilidades dos funcionários, soberania, burocracia, etc...) impactam ou condicionam o comportamento dos atores e das classes sociais.

b) O (neo) institucionalismo da escolha racional, caracterizado por enfatizar o comportamento instrumental dos atores sociais tendo em vista, ou na medida em que estes agem buscando maximizar as suas preferências ou interesses. Este comportamento calculista é constrangido pelas instituições, cujas regras operam como mecanismos de coação que conformam um conjunto de interações estratégicas na determinação dos resultados políticos.

c) O (neo) institucionalismo sociológico, por seu turno, questiona a tradicional distinção entre 'racionalidade' (eficiência das modernas formas de organização e da burocracia) e 'cultura' (sistema de valores e atitudes compartilhadas). Para esta vertente, as instituições são muito mais amplas do que as organizações (OFFE, 1996), na medida

em que incluem sistemas ou modelos normativos e cognitivos, ou sistemas simbólicos, 'scripts cognitivos', modelos morais. Neste sentido, a cultura é ela própria instituição (HALL; TAYLOR, 1996)²⁹.

Recuperando análise de Scott (1995), é possível ainda especificar melhor as diferentes abordagens através de suas articulações com os diferentes pilares, ou estruturas institucionais, tais como o pilar regulativo, o normativo e o cognitivo. O pilar regulativo define-se pelo conjunto de regras e sanções que limitam e/ou constroem o comportamento social. Trata-se de uma característica marcante na vertente da escolha racional, na medida em que, no caso da esfera da política, as instituições operam através de sistemas de regras e leis, na aplicação de sanções que envolvem recompensas ou punições tendo em vista regular e/ou influenciar o comportamento auto-interessado.

O pilar normativo diz respeito ao conjunto de valores e normas sociais que estruturam ou modelam o comportamento coletivo. Há aqui uma clara associação entre a idéia de instituição e os 'papéis sociais', pois estes prescrevem as 'normas de condutas' (HALL; TAYLOR, 1996) que são socializadas e internalizadas. Seguindo uma abordagem durkheimiana, os atores sociais se comportam em função dos papéis sociais, e não a partir de interesses ou estratégias calculadas-maximizadoras. Diferente, portanto, da abordagem da escolha racional, aqui as preferências (ou os interesses) são endógenas ao aparato institucional, na medida em que este provê os modelos ou normas de conduta social.

Por último, o pilar cognitivo caracteriza-se em avaliar ou recuperar a dimensão cognitiva da esfera institucional. Ou seja, as instituições provêem não apenas os modelos de conduta, como fundamentalmente provêem representações simbólicas, sistemas cognitivos, afetando as preferências e a formação de identidades sociais. Trata-se, portanto, de uma perspectiva mais "construtivista", na medida em que, oferecendo suportes para a construção de significados, as instituições operam não apenas no direcionamento do quê os indivíduos devem fazer ou como devem agir, mas também no sentido de "saber agir em determinado contexto"³⁰.

²⁹ . Berger e Luckmann (1985) são expoentes desta vertente. Os autores propõem uma concepção dialética entre instituição e agência humana: "A sociedade é um produto humano, a sociedade é uma realidade objetiva. O homem é um produto social". Analisa-se, aqui, o caráter de controle da instituição no estabelecimento de padrões previamente definidos de conduta humana.

³⁰ . Hall; Taylor, op.cit., p. 948.

O institucionalismo sociológico configura-se, portanto, como representação exemplar dos pilares normativo e cognitivo³¹, seja em uma perspectiva mais abrangente de instituição, que eleva a própria cultura a um patamar de centralidade institucional, seja em uma perspectiva mais “específica”, como no caso das análises voltadas para as instituições estatais. Neste último caso a abordagem sociológica recupera o “suporte cultural” da esfera ou do campo institucional. Offe (1996) apresenta uma abordagem dualista de instituição que ao mesmo tempo que não se limita ao campo das normas e valores sociais, possibilita uma diferenciação entre instituição e organização. De acordo com o autor, as instituições apresentam duas características fundamentais, quais sejam, a capacidade de modelar comportamentos e ditar normas, agindo diretamente como mecanismo de socialização, por um lado, e o forte grau de efetivação dos objetivos e metas que lhes dão justificação. Nesta perspectiva, as instituições existem e se estabilizam tanto pelo fato de “fazerem sentido” ao conjunto dos atores sociais, quanto pelo fato de apresentarem resultados funcionais. As instituições apresentam, portanto, um forte elo de ligação tanto interna quanto externa (OFFE, 1996, p. 201). Diferenciam-se das organizações, entre outros, pelo fato de que enquanto os deveres organizacionais são diádicos, no sentido de que dizem respeito apenas aos interesses e atores internos à organização, as instituições apresentam um caráter “triádico”, uma vez que envolvem “terceiras partes” que não fazem parte da interação institucionalizada. Além disso, os deveres, no caso das organizações, estão subordinados a resultados pretendidos ou

³¹ . Seguindo a diferenciação proposta por Hall e Taylor (1996), podemos estabelecer um quadro-síntese das três vertentes do neo-institucionalismo tal como segue:

	Escolha Racional	Inst. Histórico	Inst. Sociológico
Pilares	Regulativo	Regulativo e Normativo	Normativo e Cognitivo
Preferências	Exógenas	Endógenas	Endógenas

Convém ressaltar a simplificação ‘abusiva’ deste quadro, na medida em que a literatura apresenta não apenas maior diversidade de tendências, como maior grau de ‘capilaridade’ entre elas. No caso do institucionalismo histórico, por exemplo, Hall e Taylor (1996) destacam a ocorrência de duas abordagens diferentes: a abordagem ‘calculista’, e a abordagem ‘cultural’. A primeira focaliza os aspectos do comportamento humano de caráter instrumental. Aqui, as preferências são exógenas ao modelo, que se aproxima da escolha racional. A Segunda abordagem enfatiza o comportamento a partir da concepção de mundo, ou do quadro/sistema moral. Aqui, não apenas as preferências são endógenas no sentido dado pelo pilar normativo, como também no sentido cognitivo. March e Olson (1984), por exemplo, são apresentados como representantes desta vertente, pois que analisam as instituições não apenas como provedoras de informações, punições e certezas, como também enquanto estimuladoras nos processos de construção de identidades e de alteração de preferências dos atores.

previstos, sendo muito mais restritos em seu escopo, validade e expectativas. No que se refere às instituições, os deveres e as regras apresentam uma abrangência que tem o potencial de ordenar os diferentes setores e/ou o conjunto da vida social. As instituições diferem-se dos hábitos, rotinas e tradições por alocarem privilégios, licenças e deveres que são passíveis de conflitos, principalmente no que se refere às instituições responsáveis pela produção e distribuição de valores centrais nas sociedades contemporâneas, a exemplo da saúde, educação, paz, poder, conhecimento, justiça, etc... (OFFE, 1996, p. 204).

Além do que, as instituições aliviam energias e custos sociais, e neste sentido, configuram-se não apenas como mecanismos de constrangimento, como também de liberação (licença) e capacitação. O caráter (ou pilar) cognitivo das instituições é central nesta abordagem³².

Regras, poder, normas, abrangência, estabilidade e funcionalidade são, portanto, algumas das características das instituições que, no caso mais específico dos processos políticos, tendem a apresentar importantes impactos e/ou influências na dinâmica societal.

Em que medida este conjunto de pressupostos contribuem para o desenvolvimento teórico da democracia deliberativa? A ênfase no caráter “determinante e constrangedor” das instituições apresentada por esta corrente teórica não a desautoriza enquanto contribuição para o entendimento da democracia deliberativa, na medida em que esta ancora-se na idéia exatamente oposta de vislumbrar o campo das práticas e lutas sociais tendo em vista alterar e/ou transformar o aparato institucional tradicional?

Como vimos, a democracia deliberativa constitui-se como um grande desafio da teoria democrática que pretende revelar a validade e a viabilidade da participação cidadã nos processos decisórios, mesmo em se tratando de uma realidade ou contexto marcado pela complexidade, pluralidade e desigualdades sociais. Ou, como afirma Bohman (1996), pretende revelar como a democracia participativa pode ainda ser possível em sociedades pluralistas e complexas. A incorporação de pressupostos da teoria

³² . “Thus, good citizens make good institutions, and good institutions are ‘good’ to the extent they generate and cultivate good citizens or the ‘better selves’ of citizens, who at least get ‘used to’ and ‘feel at home’ in those institutions, develop a sense of loyalty, and come to adopt the cognitive expectations and moral intuitions from which the institutions themselves derive” (OFFE, op.cit).

institucional parece útil no preenchimento das lacunas da teoria deliberativa no que diz respeito a importância da dinâmica institucional, tendo em vista que: a) as ações ou as lutas e os conflitos políticos não operam em um “vácuo” institucional. Há, portanto, que se resgatar e analisar o contexto institucional (cultural e organizacional) que dá suporte à construção de experiências participativas; b) a existência da pluralidade, complexidade e do quadro de desigualdades sociais. Há que se resgatar uma perspectiva institucional que, para além do conjunto de oportunidades formais (pilar regulativo), recupere a dimensão ou o “suporte cultural” das práticas institucionais. O conceito de instituição requer, portanto, que se analise os mecanismos de ampliação e qualificação do “estoque” de concepções e práticas democráticas, afetando o quadro de percepções e de identidades sociais subjacentes. Recupera-se aqui a questão das influências e/ou impactos da dinâmica institucional no comportamento social (pilares normativo e cognitivo).

E finalmente, há que se recuperar ou resgatar o papel da ação humana na definição e/ou construção dos aparatos institucionais. Recuperando análise de Hall e Taylor (1996, p. 954), se por um lado as abordagens do institucionalismo histórico e sociológico (embora de forma diferenciada), por focarem as atenções na questão institucional, acabam reduzindo, e em alguns casos ignorando a questão da ação humana no processo de criação ou mudança institucional - que acaba sendo mais o resultado de algo como “ações sem agentes”; por outro lado, há que se relativizar a abordagem da escolha racional, uma vez que, apesar de apresentar uma perspectiva mais “voluntarista” e “intencionalista” dos fatores originais - à luz da ênfase nos interesses, controles e acordos entre os atores sociais - reduz a complexidade das relações sociais às motivações ou preferências de caráter calculista- individual³³. Uma outra vertente de pensamento pretende resgatar o papel dos atores sociais em uma perspectiva mais dinâmica e articulada no que se refere às relações entre Estado e sociedade. Trata-se de uma corrente que, denominada “State-in-Society Approach”, reclama uma maior atenção para o papel das diferentes forças sociais na configuração das diferentes estruturas estatais, ou

³³. Mansbridge (1990), ao apresentar um balanço crítico acerca da teoria da escolha racional, pontua um leque de estudos, de diferentes áreas, cujas pesquisas oferecem dados importantes acerca das motivações e interesses voltados para o bem comum, pautados em compromissos solidários e de espírito público, em contraposição ao enfoque dos motivos calculistas e/ou egoístas-individuais.

para a permeabilidade das relações Estado e sociedade. A tese central desses autores é a de que os Estados são parte das sociedades, ou seja, assim como os Estados moldam, eles são continuamente moldados por suas respectivas sociedades (MIGDAL, 1994). Relativiza-se aqui tanto uma determinante estatal, quanto uma determinante societal. Um conjunto de premissas norteadoras dessa abordagem são elucidativas dessa concepção interacionista:

- A maior ou menor efetividade dos Estados depende das diferentes formas de relações que estabelecem com a sociedade;
- Os Estados devem ser desagregados, ou seja, o Estado não se limita ao conjunto de ações e decisões das instituições políticas centrais, mas das interações Estado-sociedade que ocorrem na periferia, ou nas instâncias mais distantes do poder central;
- As forças sociais, assim como os Estados, são contingentes, sendo que o resultado das interações depende das condições empíricas específicas. Nesta perspectiva, a ação política e a influência de determinado grupo ou classe social não está dada de antemão em virtude de sua posição na estrutura social;
- As relações Estado e sociedade podem mutualmente aumentar o seu poder e não necessariamente significar um conflito de soma-zero (MIGDAL, 1994, p. 03).

Apesar de reconhecer a importância e o papel do Estado na organização das sociedades contemporâneas, os autores de "State Power and Social Forces" questionam o excessivo grau de autonomia dado seja à elite política, à burocracia ou à dinâmica institucional na implementação de políticas públicas. Rompem com fronteiras rígidas entre o Estado e a sociedade. Segundo esses autores, as resistências de outras forças sociais aos desenhos institucionais, assim como a incorporação de outros grupos dentro da organização estatal mudam a sua estrutura ideológica e social. Nesta perspectiva as políticas públicas são mais o resultado dessa dinâmica do que um conjunto de metas estabelecidas pelos agentes estatais (MIGDAL, 1994).

Mais do que um conjunto de instituições centralizadas e dominadas por uma elite política central, o Estado caracteriza-se por múltiplos e diferentes níveis de organização que operam em meios estruturais distintos e que sofrem diferentes tipos de influência e pressão. Os autores apresentam quatro níveis de organização estatal, que vão desde as instituições prestadoras de serviço em âmbito local, até o alto comando do poder central. Além das diferentes relações e pressões externas que ocorrem nos diferentes níveis de organização estatal, os autores ressaltam as relações e pressões que se dão no âmbito interno às instituições estatais, sejam elas verticais - entre chefes e subordinados - e horizontais, estabelecidas com outras agências estatais. As diferentes constelações de força nos diferentes níveis vão determinar os resultados políticos, ou a formulação e implementação das políticas estatais. Nesta perspectiva, os resultados são contingentes da correlação de forças em uma situação concreta. Os investimentos da sociedade civil para alterar o quadro da institucionalidade estatal fazem diferença na conformação dos diferentes padrões de organização da administração pública.

A incorporação deste referencial que recupera a dimensão dos atores sociais enquanto agentes determinantes na reconfiguração das instituições político-estatais, completa aqui a perspectiva de uma análise da democracia deliberativa que pretende ressaltar a questão da importância institucional. Como vimos, a democracia deliberativa está ancorada em um conceito de política caracterizado pela idéia de que a outorga da autoridade para o exercício do poder do Estado não se reduz ou não se limita, como no caso da democracia representativa, ao sufrágio universal, na medida em que esta outorga “deve emergir das discussões e decisões coletivas que se expressam em instituições sociais e políticas desenhadas para reconhecer esta autoridade coletiva” (COHEN, 2000, p. 24). Para além, portanto, da simples agregação de preferências, a democracia deliberativa é um processo público de deliberação que pretende articular a participação ampliada e plural dos cidadãos em uma esfera pública de caráter decisório. Requer, para tanto, uma estrutura institucional que, para além de articular os cidadãos tendo em vista a promoção de um debate público pautado no bem comum, propicie a construção dos interesses e identidades para este fim, garantindo as condições formais necessárias para tal. A recuperação da análise institucional dá-se, na medida em que apresenta uma perspectiva mais ampla de instituição, enfocando não apenas o seu caráter regulatório,

como fundamentalmente os seus aspectos normativos e cognitivos, chamando a atenção para a sua inserção e articulação com o contexto societal.

É nesta perspectiva que três dimensões dessa discussão teórica são aqui recuperadas e que estão relacionadas com a institucionalidade política, quais sejam: a dimensão cultural, ou a questão do “suporte cultural” da formatação institucional, caracterizada como conjunto de concepções, práticas e relações sociais que operam no processo de mudança e/ou manutenção institucional; a idéia da autonomia (relativa) das instituições estatais, cujo grau não está definido a priori, na medida em que sofre variações dadas pelo contexto social, “pelas ‘potencialidades estruturais’ que cercam as ações autônomas do Estado, pelas estratégias dos diferentes atores e pelas mudanças implementadas pelo próprio Estado na organização administrativa e na coerção” (MARQUES, 1997, p. 80). E por último, a dimensão do formato ou desenho institucional, cujas regras, critérios, espaços, etc..., não apenas oferecem maior grau de organização, como também constituem-se como mecanismos importantes na conformação do quadro cultural mais geral.

Ou seja, a democracia deliberativa, enquanto construção de processos decisórios alternativos, requer a participação ativa da sociedade civil e do Estado na reconfiguração dos mecanismos tradicionais de decisão política. Não apenas reconhece, como requer uma atuação ativa e propositiva dos atores sociais nas mudanças institucionais. Reconhece também, munida de uma concepção menos rígida e determinista do Estado, o papel dos atores político-institucionais para a efetivação deste modelo. A vontade e o comprometimento do Estado constituem-se, portanto, como uma variável crucial para o sucesso de experiências de democracia deliberativa. Enquanto modelo que é resultante das articulações, vontades e compromissos entre Estado e sociedade, a democracia deliberativa requer, por outro lado, um formato institucional que, dinâmico e submetido ao diálogo constante entre o público participante, possibilite, na prática, a realização de um processo deliberativo pautado na ampliação e na qualificação da participação. E ainda, que seja capaz de estabelecer um determinado ordenamento no conjunto dos interesses e conflitos sociais tendo em vista a promoção da justiça social. Ou, dito de outra forma, a democracia deliberativa requer um formato

institucional que seja capaz não apenas de viabilizar na prática a vontade dos atores deliberativos, como de alterar esta vontade à luz de princípios voltados ao bem comum.

Neste sentido, a questão do desenho institucional, resultante e dependente das forças políticas e sociais, assume um papel central na operacionalização dos princípios da democracia deliberativa. Muito mais do que garantias legais, o formato institucional diz respeito ao conjunto de medidas (espaços de participação, atores participativos, normas, regimentos, critérios, etc...) que possibilitam a efetivação deste ideal democrático.

Ora, se o que se pretende é uma participação ativa, igual, qualificada, plural e inclusiva, há que se construir um conjunto de mecanismos organizativos para o alcance destes objetivos. E ainda, se a democracia deliberativa reconhece os conflitos de interesses e propõe, à luz destes, a construção do interesse comum, há que se criar mecanismos institucionais para este fim. Há, portanto, que se analisar os impactos desses mecanismos junto ao processo deliberativo.

Articulado com a dimensão da sociedade civil e do Estado, o desenho institucional completa, ao nosso ver, um modelo participativo que pretende aprofundar ou “democratizar” a democracia representativa. Vejamos em que medida essas dimensões podem ser articuladas com o conceito de democracia deliberativa.

1.4 – Redesenhando a Democracia: Sociedade Civil, Estado e Esferas Públicas

Como vimos, o conceito de democracia deliberativa aqui apresentado pretende ser uma alternativa às concepções agregativas de democracia, seja em uma perspectiva liberal, pautada em uma concepção reduzida e/ou fraca de cidadania, seja em uma concepção republicana que, caracterizada pelo ideal de cidadania virtuosa, apresenta uma relação mais direta ou automática entre o interesse individual e o interesse comum ou “vontade geral”. Para além, portanto, da agregação de preferências políticas, a democracia deliberativa é um processo público de alteração ou mudança de preferências, “que disputa com o sistema político as prerrogativas da decisão política. É dessa disputa interminável que provêm as possibilidades sempre presentes de ampliação da prática democrática”³⁴. Trata-se de um processo pautado em relações dialógicas entre os diferentes participantes, ou de um processo que, articulando cooperação e conflito, seja capaz de influenciar e alterar as preferências e interesses no sentido de endereçá-las para a construção do bem comum. É neste sentido que, como vimos, toma peso a noção de esfera pública e de institucionalidade.

Velásquez (1999, p. 262), ao compartilhar com a idéia de que o núcleo de uma proposta de reestruturação estatal de caráter democratizante é o fortalecimento do público, enfatiza o aspecto da participação enquanto cooperação de um conjunto de indivíduos tendo em vista a busca de objetivos coletivos. A esfera pública configura-se como o eixo fundante ou estruturante uma vez que “ deriva sua especificidade do fato de que nela domina um critério de racionalidade coletiva”. Ainda de acordo com o autor, três tipos de fatores operam neste processo, quais sejam: a constituição de identidades coletivas, a estrutura de oportunidades políticas, e as motivações para a participação.

O elemento da constituição de identidades diz respeito ao grau de articulação, densidade e heterogeneidade das práticas associativas e identitárias da esfera societal. Recupera-se, aqui, à luz de uma perspectiva tocquevilliana³⁵, a importância da sociedade

³⁴. Introdução ao Dossiê: “Democracia Deliberativa”, Revista Metapolítica, 2000, p. 23.

³⁵. Caracterizada pela ênfase no associativismo civil para a promoção e manutenção da democracia: “Entre as leis que governam as sociedades humanas, há uma que me parece mais precisa e clara que qualquer outra: para o homem permanecer civilizado ou para assim se tornar, a arte de se associar deve crescer e melhorar na mesma proporção do aumento da igualdade de condições” (TOCQUEVILLE, 1969, p. 233).

civil e/ou das práticas coletivas e associativas na discussão, tematização e construção de uma nova institucionalidade. O conceito de 'capital social' de Putnam (1996) é central, na medida em que, referente a um tipo de sociabilidade pautado em critérios de confiança e de reciprocidade, desenha um contexto rico e vibrante de vida associativa que, no seu conjunto, forma um quadro de civilidade que é central ou condicionante para a construção de uma institucionalidade política responsável e eficaz no tratamento dos assuntos da coletividade. De acordo com Offe (1998), o capital social disponível dentro da sociedade civil é "a origem da energia que faz a democracia funcionar". O caráter de construtora e provedora desta "energia moral" faz da sociedade civil uma esfera central, na medida em que é desta esfera que eleva-se um conjunto de atores coletivos relevantes no tensionamento das relações político-sociais.

As relações entre as instituições e o contexto cultural têm recebido um tratamento especial em determinadas vertentes da análise institucional, alertando para os impactos da sociedade civil na mudança institucional. De acordo com Levi (1991), assim como as instituições impactam comportamentos, são também por eles impactadas. Ao analisar os mecanismos de mudança institucional, a autora salienta o caráter regulador dos recursos de poder. As instituições ao mesmo tempo contêm e criam poder. As mudanças institucionais caracterizam-se por mudanças nas regras e procedimentos que alteram esta distribuição de poder. A manutenção da instituição depende de um conjunto de elementos: a coerção, os incentivos e as normas. De acordo com Marques (1997, p. 79), as "normas e a coerção aumentam os custos da desobediência, seja pelo lado das sanções sociais e pelo possível uso da força. Os incentivos agem aumentando os prêmios de adesão e obediência a elas através da distribuição de benefícios". A estes, Levi (1991) adiciona o "consenso contingente", caracterizado pela regra de reciprocidade ou por uma cooperação condicional. A obediência às regras instituídas mantém-se ou não de acordo com a confiança dos indivíduos de que cada um está agindo de acordo com o previsto. Mudanças institucionais ocorrem, portanto, segundo a autora, através da quebra desse consenso que pode se dar através de pressões externas, como por exemplo através da ação e pressão de movimentos sociais e da incrementação de novos recursos de poder aos subordinados.

De acordo com Offe (1996), apesar de seu caráter de estabilidade, as instituições dependem do significado que adquirem para os atores sociais. As instituições não apenas devem ser conhecidas, como também devem "fazer sentido". O caráter de ordenadora de determinada esfera social e a exposição pública são alvo de críticas que em muitos casos podem abalar ou demolir a infra-estrutura moral e social de uma instituição. Os movimentos sociais ou as organizações da sociedade civil, por exemplo, têm se configurado como atores críticos por excelência, apresentando um importante potencial de mudança institucional.

Mesmo alguns autores que enfatizam a institucionalidade estatal e seus impactos na dinâmica social, não desconsideram a idéia de que o grau de maior ou menor autonomia das instituições políticas depende das profundas e complexas relações com os diferentes esferas e forças sociais. Segundo Skocpol (1985) a política, em todas as suas dimensões, está fundada não só na "sociedade", ou na "economia", ou na "cultura" enquanto consideradas separadas da estrutura e atividades do Estado.

No caso das experiências participativas no Brasil, a implementação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas é um exemplo neste sentido. Como veremos no próximo capítulo, a trajetória das lutas e reivindicações da sociedade civil nos anos 70 e 80 fez imprimir, na Constituição de 1988, um conjunto de instrumentos participativos que, a exemplo dos Conselhos Gestores nas áreas da saúde, assistência social e criança e adolescente, pretendem reordenar os processos decisórios através da ampliação do público e da reformulação na natureza da decisão, pautada pelo debate público e coletivo e pela universalização dos direitos sociais.

Graham (1995), por exemplo, ao questionar as análises centradas no papel das elites para o processo de democratização, enfatiza a importância das mobilizações sócio-políticas situadas fora do Estado, no sentido de impactar positivamente as instituições políticas. O autor salienta o papel que os movimentos sociais, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), os grupos de cidadãos, o sindicalismo independente, e o Partido dos Trabalhadores (PT) exerceram, durante os anos 70 e 80, não apenas para a derrubada do regime militar, como também para o empoderamento dos corpos legislativos e para o redesenho, nas esferas sub-nacionais, de governos direcionados à ampliação da participação social e à reestruturação de medidas públicas voltadas para a área social.

Este estudo corrobora os pressupostos da vertente “Estado-na-sociedade”, na medida em que apresenta os diferentes níveis e/ou padrões democratizantes da sociedade brasileira, ressaltando as contradições e os diferentes resultados, de acordo com as diferentes esferas de poder e de correlações de forças, sejam políticas, econômicas e/ou sociais. Neste sentido, a realidade brasileira caracteriza-se, por um lado, pelo desenvolvimento de experiências democráticas de base nas esferas sub-nacionais, e por outro, pela continuidade de políticas econômicas e sociais tradicionais no âmbito nacional. Não apenas o contexto e o capital social nas diferentes esferas de governo são elementos importantes deste processo, como também a conformação ou o quadro da organização político-institucional.

É tendo em vista a importância dos agentes e/ou líderes político-institucionais que recupera-se o segundo fator apontado por Velásquez, qual seja, a estrutura de oportunidades políticas, caracterizada pelo “conjunto de opções oferecido por um sistema político e que possibilita aos atores tomar a decisão de participar na busca de bens públicos” (VELÁSQUEZ, 1999, p.275)³⁶. Trata-se do resgate da esfera estatal no processo de organização e de mudança social. Seguindo análise dos autores de “Bringing the State Back-in”³⁷, o Estado configura-se como um conjunto de organizações através das quais os atores estatais são capazes de formular e implementar estratégias políticas, ou são capazes de perseguir metas que não são necessariamente reflexos ou respostas diretas de demandas de grupos localizados na sociedade. Compartilhando com esta compreensão do “Estado como ator”, Abers enfatiza a capacidade do Estado em promover escolhas estratégicas:

“When a new group comes to power, it can take up a variety of strategies for political survival. Certainly, maintaining the status quo is one possible direction. But state actors can also use the information gathering and income generation powers of the state to define and implement alternative strategies that benefit different groups within

³⁶ . Dentre essas opções, o autor destaca: “o grau de abertura do sistema político às demandas sociais e ao protesto cidadão, a existência ou não de grupos de apoio aos atores participantes, o grau de unidade das elites políticas e a capacidade do governo para instrumentalizar seus planos e programas” (op. cit.)

³⁷ . Evans et.al,1985.

society without necessarily leading to the new regime's political overthrow or electoral defeat. Such strategic action involves both a utilization of the 'autonomous' power of the state and a consideration of the possible modes of acquiring political support within society" (ABERS, 1997, p. 26)³⁸.

Há que se resgatar a atuação e o papel dos partidos políticos neste processo. Segundo Skocpol (1985), as estruturas da administração pública e as organizações político-partidárias apresentam, entre outros, o poder de selecionar os temas e questões a serem tratadas na agenda política. Além do papel de representação e de articulação de interesses e da capacidade de selecionar a agenda das discussões ou definições políticas, os partidos também exercem função governamental. De acordo com Meneguello (1998, p. 27), os partidos políticos constituem-se como "os principais agentes dos processos governamentais: partidos formam governos, ocupam cargos e produzem políticas públicas, pelas quais operam a responsividade das instâncias decisórias à sociedade". Seguindo ainda análise da autora, várias experiências em governos locais que vêm ocorrendo no contexto da redemocratização do Brasil atestam para o fato de que a interferência da dinâmica político-partidária tem alterado o formato das gestões públicas do país³⁹.

Enquanto processo de institucionalização de mecanismos decisórios de caráter participativo, a implementação da democracia deliberativa depende da vontade, do

³⁸ . Subsidiada pela literatura acerca da ação coletiva, a autora pretende mostrar não apenas este caráter de autonomia do Estado, como também seus impactos junto à organização civil, criando ou facilitando o meio ambiente associativo através do respeito e/ou atendimento às demandas ou da diminuição da repressão. Abers vai além desta perspectiva, na medida em que analisa não apenas estes impactos indiretos, como a atuação direta do Estado junto à organização da sociedade civil enquanto "agente externo": "External agents play a critical role in helping civic groups identify problems, articulate action, and mobilize participant, but they also potentially diminish the 'autonomy' of civic organizations, which sometimes become dependent on help of outsiders. When external agents are hired by the state, the potential for co-optation is even greater, since it is likely in the interest of the agents to discourage attitudes and actions that will make demands that the state does not wish to fulfill. This does not mean, however, that the state organizers cannot play an important role in helping civic groups mobilize and articulate their demands" (ABERS, 1997, p. 28).

³⁹ . Exemplos da emergência durante as décadas de 80 e 90 de gestões marcadamente partidárias, principalmente no âmbito do governo municipal e que introduziram ações inovadoras na gestão dos serviços públicos.

comprometimento e da identificação desta proposta com o conteúdo ideológico-programático da agremiação partidária no poder.

Além da dimensão ou do quadro do capital social, da estrutura e dos atores político-estatais, um outro elemento a destacar refere-se à questão do desenho institucional. A diferenciação da democracia deliberativa com respeito ao ideal do contrato social dá-se, na medida em que, no caso deste último, as instituições são vistas como mecanismos organizacionais de implementação dos resultados da deliberação (COHEN, 1999). Na democracia deliberativa as instituições exercem um papel central no próprio processo deliberativo, na medida em que devem prover as condições de igualdade, liberdade, autonomia e formação do interesse comum: “in seeking to embody the ideal deliberative procedure in institutions, we seek, inter alia, to design institutions that focus political debate on the common good, that shape the identity and interests of citizens in ways that contribute to an attachment to the common good, and that provide the favorable conditions for the exercise of deliberative powers that are required for autonomy” (COHEN, 1999, p. 79). Sem esse caráter institucional, a democracia perde força na sua capacidade de alterar profundamente as estruturas tradicionais de decisão.

Há, portanto, que se pensar no formato institucional a partir do caráter duplo de institucionalidade, qual seja, o conjunto de normas, regras e espaços que conformam o processo deliberativo (dimensão organizativa), e a incorporação de um novo comportamento político-social (dimensão cultural). As instituições da democracia deliberativa devem, portanto, combinar aspectos regulativos, normativos e cognitivos, impactando o quadro sócio-cultural subjacente.

O formato ou o desenho institucional diz muito acerca das possibilidades e limites participativos, na medida em que este não apenas deve ser capaz de oportunizar uma dinâmica participativa que obedeça os princípios da igualdade, da liberdade e da autonomia, como também deve operar no sentido de ampliar as oportunidades de participação e de capacitação dos cidadãos. De acordo com Fung (2000), a deliberação democrática deve ser pensada como uma pirâmide invertida, caracterizada pela idéia de que o exercício do poder decisório deve estar localizado nas unidades locais. O desenho institucional deve ser capaz, portanto, de reduzir tanto o raio territorial, quanto a

complexidade dos problemas públicos a uma escala diretamente compreensível e manejável pelos cidadãos.

É na medida em que o conceito de democracia deliberativa prevê não apenas impactar “de fora” a institucionalidade política, mas fundamentalmente reconfigurar “por dentro” o seu caráter mandatário, fazendo com que a razão pública passe a ser exercida em espaços públicos abertos e participativos, que se justifica um olhar mais cuidadoso à questão da dinâmica institucional. É exatamente o caráter de publicidade e de participação da sociedade civil que confere um grau de dinamicidade e de abertura do desenho institucional.

A democracia deliberativa configura-se, portanto, como um processo de discussão e decisão pública que articula Estado e sociedade através de um formato institucional que, por sua vez, torna esta deliberação possível. Requer, portanto, uma institucionalidade que, feita e refeita através do diálogo incessante entre o público deliberante, seja um antídoto aos constantes riscos dos processos participativos, tais como a manipulação, a cooptação e o controle político e administrativo. É exatamente tendo em vista se evitar ou reduzir os riscos de uma “associação acrítica entre participação e racionalidade administrativa”⁴⁰, que se ressalta a dimensão dupla da esfera pública, caracterizada pela existência, articulação e combinação entre os espaços públicos da sociedade e os espaços públicos formatados ou institucionalizados. Se os primeiros apresentam uma configuração aberta e “selvagem”, ou totalmente livres dos ditames e agendamentos do aparato estatal, os segundos submetem esses aparatos estatais ao escrutínio da discussão e decisão coletiva.

Ora, certamente esta proximidade e interferência junto aos centros de poder político envolve um maior grau de contaminação da racionalidade instrumental, ou maior submissão ao poder de dominação, manipulação e controle político. Além destes riscos, salienta-se aqui, dentre as críticas destinadas à democracia deliberativa, justamente aquela que avisa acerca do poder de coerção da esfera institucional. Pretendendo demonstrar as incoerências da democracia deliberativa, esta crítica refere-se ao fato de que, neste modelo, ao contrário da autonomia, os indivíduos são governados por instituições. Respondendo a esta crítica (dentre outras), Cohen (1999)

⁴⁰ . Avritzer (2000a, p. 85).

reclama exatamente para o caráter endógeno do modelo, na medida em que as preferências são antes fruto de mecanismos deliberativos. Aqui as instituições não se configuram como aparatos coercitivos ou como “constrangimentos exógenos”. Por outro lado, não são apenas o resultado de preferências endógenas. Apresentam uma característica dupla e dialética de determinação: são resultantes e impactantes das relações sociais. Instituídas e controladas pelos sujeitos que dela participam, conferem, por outro lado, um importante grau de influência sobre os mesmos. Podemos dizer que as instituições são um amálgama do interesse individual e coletivo, de estabilidade e dinamicidade, dos conflitos e dos consensos. Não apenas devem reconhecer os conflitos sociais, como devem buscar alternativas democráticas no sentido de direcionar e de submeter estes conflitos ao jugo do comprometimento com a promoção da justiça social.

Em se tratando da realidade brasileira, as dificuldades ou limites para a implementação de experiências participativas são gritantes, haja vista a combinação de elementos perversos e constrangedores tais como: as desigualdades sociais, as culturas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas, além da complexidade dos aparatos institucionais. Por outro lado, como vimos, o quadro de relações Estado/sociedade é variável, de acordo com as especificidades dos contextos sub-nacionais. Certamente estas especificidades são elementos inibidores para tentativas de se pensar em um modelo ou desenho institucional ótimo que responda às exigências da democractização. Os padrões institucionais (organização e cultura) são criações sociais, e portanto, fruto de variações locais de conflitos, demandas e embates sociais. Não há, portanto, resultados estabelecidos a priori. Há, sim, possibilidades de se estabelecer correlações e de se resgatar os elementos para a avaliação das condições de implementação e de sustentação das experiências. Neste sentido, o estudo de experiências concretas permite se retirar aprendizados acerca das possibilidades e limites da efetivação dos princípios democráticos, tendo em vista o processo inesgotável de superação dos limites e de aproximação com os ideais da democracia.

Quadro-Síntese do Capítulo 1

Este capítulo procurou discutir e apresentar a democracia deliberativa como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. A democracia deliberativa constitui-se como um ideal democrático que, diferente da democracia representativa, caracterizada por conferir a legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional.

Os conceitos de sociedade civil e de esfera pública constituem o eixo central da democracia deliberativa. O caráter associativista, autônomo e crítico das organizações da sociedade civil impõe a esta esfera uma legitimidade na apresentação, problematização e representação de demandas e interesses sociais. O caráter dialógico, reflexivo, participativo e tensionador da esfera pública confere uma mudança na natureza dos processos decisórios, deslocando-os dos espaços fechados e restritos do poder tradicional para os espaços abertos e iluminados da participação social.

Por reconhecer as dificuldades, a dinamicidade e a complexidade das relações sociais, tais como a diversidade de interesses e conflitos e as desigualdades sociais, a democracia deliberativa chama a atenção para a questão da dimensão institucional, no sentido da criação das condições para que o debate público seja inclusivo, plural e igual, impactando as condições sociais subjacentes. E ainda, permitido que a ampliação do público deliberante não obstrua a canalização dos conflitos em direção ao interesse comum.

O formato institucional da democracia deliberativa apresenta, portanto, uma configuração de mão dupla: ao mesmo tempo que é resultante do processo deliberativo, provoca alterações no sentido de fortalecer os princípios democráticos. Enquanto conjunto de regras, critérios, espaços e normas construídas pelos participantes, o desenho institucional não apenas confere operacionalidade ao processo deliberativo, como também interfere nos padrões políticos, culturais e sociais, alterando o quadro mais amplo das relações sociais.

CAPÍTULO 2

Sociedade Civil e Democratização da Sociedade Brasileira

2.1- A Dinamização do Associativismo Civil nos Anos 70 e 80 no Brasil

Já é bastante conhecido o papel de diversos setores da sociedade civil no processo de democratização da sociedade brasileira, seja no que se refere à luta pela derrubada do regime militar, seja no que diz respeito às reivindicações relativas à problemática urbana, ou seja ainda no que se refere às reformulações na esfera dos valores, práticas e relações sociais. A década de 70 caracterizou-se como um marco no desenvolvimento de um associativismo plural e autônomo, em virtude de um contexto de modernização, que trouxe em seu bojo, uma complexificação do tecido social e um aumento significativo dos problemas sociais.

Enquanto pilares do processo de modernização, a urbanização e a industrialização caracterizam-se como fatores determinantes para a ampliação e diversificação do associativismo civil, através do aumento da densidade populacional, da ampliação e complexidade dos problemas e demandas sociais, da formação de novas classes sociais e, conseqüentemente, do aumento das interações humanas que permitem a construção de novas oportunidades e incentivos para a criação de organizações e mecanismos de expressão de vontades coletivas (HUBER,s/d).

No caso brasileiro, os requisitos para o fortalecimento, ampliação e diversificação de um associativismo civil autônomo e vigoroso durante os anos 70 e 80⁴¹ não foram preenchidos apenas pelo processo de urbanização e industrialização. O vigor e a autonomia relacionam-se, em boa medida, à própria configuração autoritária das relações sociais e apesar delas. No contexto da ditadura militar, um associativismo combativo irrompe na esfera pública denunciando injustiças e lutando pela democratização das relações políticas e sociais. Os movimentos sociais que se alastram por todo o país passam a ser matéria-prima para o desenvolvimento de um conceito de

sociedade civil que, contraposta ao Estado, significa o campo virtuoso das ações e interações sociais que desafiam a lógica do poder tradicional, denunciando e demandando a construção de uma nova sociedade pautada na solidariedade, na eliminação das discriminações e na redistribuição da riqueza social.

Tamanho foi o impacto desta prática associativa, que os movimentos sociais urbanos corporificados na pluralidade de associações de moradores que invadiram o espaço público a partir de 70, foram considerados, por parte significativa dos estudiosos e setores da esquerda, como os novos sujeitos da transformação social, seguindo uma utopia revolucionária que caracterizava as ações políticas dos militantes da esquerda no contexto latino-americano. Nas ciências sociais, os movimentos sociais urbanos surgem como um novo campo temático, com o predomínio das análises marxistas acerca das contradições urbanas geradas pelo desenvolvimento do capitalismo⁴².

Apesar da diversificação de temas, demandas e agentes coletivos que irrompem, neste contexto, de um cotidiano marcado pelas gritantes desigualdades e discriminações sociais (feminismo, negros, ecologistas...) as lutas pela redemocratização do regime e a questão urbana polarizam as relações entre a sociedade civil e o Estado, sendo que os diversos estudos acadêmicos apresentam uma forte tendência à homogeneização dos atores no pólo popular. Neste sentido, a luta de classes canalizava os temas acadêmicos e militantes, subsumindo diferentes problemas e demandas, como a discriminação racial e o machismo⁴³. As manifestações nacionais como o movimento pela anistia, contra a carestia, saúde, luta por creches, moradia, desemprego atestam a centralidade destas demandas em finais de 70 e início dos 80, sendo o movimento pela diminuição do Custo de Vida e o movimento pelas "Diretas Já" importantes marcos deste processo.

⁴¹ . De acordo com Santos (1993), se em 1940 o país apresentava 31,2% da população no espaço urbano, em 1980 este número passa para 67,6%. Respalado em dados de São Paulo e Rio de Janeiro, o autor mostra que o período de 1970 a 1986 foi o de maior crescimento do associativismo civil no país.

⁴² .Influenciados principalmente pela corrente franco-espanhola de Castells, Borja e Lojkine (DOIMO, 1995; GOHN, 1997). Ver, por exemplo Singer, 1981.

⁴³ . Cardoso (1991, p. 06), por exemplo, coloca que na década de 70 "o racismo era compreendido como consequência da pobreza generalizada dos negros, o que equivale dizer que racismo é uma questão de classe". Segundo Hasenbalg, (1991, p. 35): "muitos negros participam, lideram movimentos sindicais, associações de moradores (...) a partir de uma identidade que diz respeito à condição de trabalhador, favelado, camponês e não ativando a identidade racial (...) levantar a questão do racismo nestes movimentos parece que introduz divisões (...) o discurso do racismo é incômodo". Sobre o movimento feminista ver por exemplo, Saffioti, 1987.

Com a "Nova República", a pluralização no quadro do associativismo civil ganha contornos mais claros, através de um amplo processo de diferenciação, seja nos mecanismos de organização, nos temas, demandas e atores⁴⁴. Os agora denominados Novos Movimentos Sociais diversificam e complexificam o tecido associativo, tematizando na esfera pública um conjunto de problemas que por vezes se somam e por vezes competem com as antigas reivindicações materiais, como as relações de gênero, a discriminação racial, a sexualidade, a destruição do meio ambiente, enfim, um conjunto de temas que perpassam e extrapolam a dimensão das relações de produção. Assim é que ocorre uma implosão da identidade movimentalista da década de 70⁴⁵, através de um processo de diferenciação de problemas com a multiplicação dos espaços de articulação coletiva, a exemplo do movimento feminista (movimento de mulheres negras, feminismo cristão, ecofeminismo...)⁴⁶; das diferentes vertentes e fases do movimento ecológico (VIOLA, 1987); do movimento negro (CUNHA, 1996); do movimento comunitário, influenciados, em grande medida, pela maior visibilidade e explicitação das diferentes orientações ideológicas e vinculações político-partidárias de seus militantes. Diferenciação e articulação passam a caracterizar o associativismo dos anos 80 (como as diferentes associações dentro de um mesmo bairro e as rupturas e implantação de diferentes federações nos âmbitos municipal, estadual e federal)⁴⁷ como um conjunto de organizações e articulações da e entre a sociedade civil que passam a ser objeto de uma multiplicidade de pesquisas tendo em vista o potencial de democratização das relações

⁴⁴ . A explicitação dos conflitos vai determinando a multiplicação de identidades, num processo de diferenciação e articulação. No caso do movimento feminista, Alvarez (1996, p. 08), alerta para o fato de que "with the emergence or expansion of black feminism, "popular" feminism, lesbian feminism, ecofeminism, christian feminism and so on, the 1980s and 1990s witnessed the apparently uncontrollable proliferation of new movement actors". Cunha (1996), ao se referir ao movimento negro coloca que "as próprias forças políticas que compõem o movimento negro no país hoje parecem apostar mais na diversidade de enfoques e ações da problemática racial, que na necessidade de unidade das muitas iniciativas de intervenção. O próprio rótulo que as tem abarcado - movimento negro - parece se pulverizar na fala de alguns militantes que a elas se referem como "movimentos negros".

⁴⁵ .O caráter homogeneizante das lutas sociais naquele contexto não se deu sem conflitos ou confrontos. Schumacher e Vargas (1993) por exemplo, colocam que o debate político do movimento feminista caracterizou-se pela polarização de posições entre a luta geral e a luta específica.

⁴⁶ . Alvarez (1996).

⁴⁷ . Como exemplo de diferentes orientações federativas em nível municipal ver a trajetória do associativismo de bairro em Florianópolis (LUCHMANN, 1991). Na esfera estadual, as experiências da FRACAB (RS) e FAMERJ (RJ) são bastante expressivas de um contexto articulatório, e no plano federal, as divergências entre a CONAM (Confederação Nacional de Associações de Moradores) e a Anampos (Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais) Ver "Revista Movimento Popular", n. 1, Polis/CPV abril de 1989.

sociais. Os impactos deste novo associativismo na esfera sócio-cultural foram amplamente analisados e salientados (EVERS, 1984; SCHERER-WARREN; KRISCHKE, 1987; SADER, 1988). A generalização de novos valores, pautados na igualdade e dignidade humanas, como nas relações de gênero e raciais e no respeito à natureza, centralizam os olhares para este "novo", configurando o que Doimo (1995) denomina de interpretação cultural-autonomista, em substituição à anterior vertente estrutural-autonomista⁴⁸. Embora referentes a problemas seculares como a discriminação, a exclusão, a pobreza, a deterioração da natureza, esses movimentos constituem-se como os denunciadores por excelência desta realidade, através de mecanismos de luta orientados pela valorização das identidades e solidariedades coletivas e pela negação dos espaços tradicionais e autoritários de deliberação política. Não há dúvidas, portanto, da importância dos movimentos na luta e impactos frente ao autoritarismo, tanto na esfera do Estado, quanto na esfera da cultura de maneira geral.

Se num primeiro momento a super-valorização, por parte da academia, deste campo dos movimentos sociais orientava-se por um conjunto de pressupostos teóricos que dualizavam a realidade social através dos diferentes pares dicotômicos: sociedade x Estado; cidadania x assistencialismo; classes populares x classes dominantes; democracia de base x democracia burguesa institucional; autonomia x heteronomia; numa perspectiva maniqueísta e reducionista que colocava o bem (sociedade civil, classes populares, democracia de base, autonomia) acima e em contraposição ao mal (Estado e partidos); com a restauração e "consolidação" da institucionalidade democrática, novas práticas de ação coletiva, e novos olhares sobre elas vão tomando corpo. Questiona-se, por exemplo, acerca do caráter "pseudo-homogeneizador" dos movimentos sociais (quando vistos de fora), desnudando os conflitos e diferenciações internas (CARDOSO, 1987); bem como sua autonomia nas relações com o Estado, cujo processo de negação (genérica) e afirmação (imediata) (MACHADO DA SILVA, 1986; CARDOSO, 1987; KOWARICK, 1987) característico do contexto autoritário, cede lugar a uma concepção de democracia que pretende afirmar um papel e atuação

⁴⁸ . De acordo com a autora, "embora divirjam entre si em alguns ângulos, ambas situam-se no universo marxista e trabalham com a hipótese de que esses movimentos sociais teriam o porte de sujeitos capazes de provocar a ruptura da estrutura capitalista, por sua promessa de "democracia de base" ou "direta", de "autonomia" em relação ao Estado e de "independência" em relação aos partidos políticos" (DOIMO, 1995, p. 48).

positivos do Estado na promoção da justiça social, eliminando seu caráter excludente, autoritário e clientelista. A ampla mobilização e articulação dos diversos movimentos sociais na elaboração e luta pela introdução de emendas populares que asseguram a participação popular na formulação, decisão e monitoramento das políticas públicas na Constituinte é um forte indicador do reconhecimento do Estado de direito e, por conseguinte, sinalizador do envelhecimento da antinomia movimentos x Estado.

É neste contexto que o conceito de sociedade civil ganha novos contornos. Se esta expressão apresentava uma função mais político-estratégica que analítico-teórica durante o regime militar, em função da identificação deste vasto campo em contraposição ao Estado autoritário (COSTA, 1997), no contexto da democratização o conceito de sociedade civil é redefinido tendo em vista superar a dualidade com o Estado e a homogeneidade do campo social. Diferenciação, pluralismo e institucionalidade passam a compor um novo quadro no associativismo civil na década de 90, trazendo novos desafios no seu papel de impactar a esfera pública e alargar a democracia institucional no sentido de avançar na proposta participativa ou deliberativa.

2.2 - Pluralismo, Diferenciação e Institucionalidade

O conjunto de lutas sociais e a afirmação da autonomia dos movimentos sociais constituem-se como terreno fértil para o desenvolvimento, também no Brasil, de um conceito de sociedade civil que redefine as fronteiras com relação ao Estado e ao mercado, cuja diferenciação (tripartite) permite o questionamento da dicotomia público (Estado) e privado (mercado), que historicamente tem separado a sociedade do Estado, e reduzido o conceito de política ao campo da organização estatal. A ruptura desta dicotomia dá-se, na medida em que, denunciando e publicizando os problemas e injustiças sociais, a sociedade civil opera no âmbito público, porém diferente do Estado, ao mesmo tempo em que, ancorada na esfera privada, diferencia-se do mercado (GECD,1999).

Entretanto, a ênfase na autonomia e o confronto direto com o Estado autoritário que caracterizaram as ações coletivas daquele momento cedem lugar, com a redemocratização, para novas práticas e novas configurações no quadro da sociedade civil do país. De maneira geral a atuação do associativismo civil urbano pauta-se agora menos pelo embate e mais pela negociação com o Estado; menos pela ação coletiva pública e contestatória e mais pela construção de mecanismos participativos; menos pela militância popular e mais pela ocupação dos espaços de representação e gestão político-estatais.

O quadro de articulações entre a sociedade civil e o Estado se altera significativamente nos anos 90. Embora ocorressem experiências de gestão pública de caráter participativo já nos finais dos anos 70⁴⁹, expandindo-se por toda a década de 80, é durante os anos 90 que "a idéia de gestão participativa vem adquirindo maior solidez e popularidade, ao mesmo tempo que as formas concretas de realizá-la (...) têm amadurecido com a prática" (SOMARRIBA; DULCI, 1997, p. 393). Ao exemplo do Orçamento Participativo salientado pelos autores inclui-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas como novos modelos de experiência participativa que se consolidam neste período. A participação da sociedade na elaboração e deliberação de políticas públicas tem sido demanda não apenas dos setores mais organizados da sociedade civil, como tem sido historicamente um marco diferenciador dos programas e administrações dos partidos de esquerda - notadamente o Partido dos Trabalhadores - PT.

A complexidade nas relações entre a sociedade civil e o Estado vai se acentuar com o retorno da institucionalidade democrática, quebrando-se a bipolaridade Estado/sociedade através da pluralização do sistema partidário e da criação de novos espaços institucionais (Conselhos, Secretarias, Orçamento Participativo) que absorvem significativos setores e lideranças da sociedade civil no estabelecimento de projetos participativos. Se por um lado a participação da sociedade civil nos espaços institucionais vem propiciando - concomitante às ações de denúncia e tematização dos problemas na esfera pública - uma ampliação dos valores e práticas democráticas para o conjunto das instituições políticas e sociais (partidos, ONGs, sindicatos, agências

⁴⁹ . As experiências de Lages (SC), Boa Esperança (ES) e Piracicaba (SP) ainda durante o regime militar são apontadas como exemplares na ruptura com o padrão centralizador e autoritário da administração pública no país, na medida em que instituem novos mecanismos de participação popular.

estatais), provocando alterações no quadro jurídico-legal (ALVAREZ, 1996); por outro, a institucionalização abre novas fissuras no tecido associativo, através das diferentes concepções e posições da sociedade civil e do Estado e da instituição de novos mecanismos de controle e agenciamento social. A mudança de orientação de importantes setores do associativismo civil tendo em vista a ascensão de líderes de oposição no cenário político-institucional, através da ocupação de cargos administrativos e parlamentares (assessorias, secretarias, parlamento, poder executivo) com a vitória de partidos de oposição no processo eleitoral⁵⁰, possibilitou a construção de novos mecanismos de participação social. Este novo cenário levantou expectativas bastante otimistas no tocante às possibilidades de reversão da lógica da política tradicional, pautada por relações de clientelismo e autoritarismo que caracterizam uma trajetória distanciada da noção de cidadania, da civilidade e da democracia, e que possibilitou a generalização da desconfiança da população na política e nos políticos através dos desvios dos recursos públicos, da descontinuidade administrativa, da manipulação político-eleitoral. A desconfiança é extensiva aos partidos políticos que se descaracterizam enquanto mediadores ou catalizadores entre a população e o Estado, imiscuindo-se na lógica da busca e reprodução do poder político.

A participação da sociedade civil na elaboração, deliberação e controle das políticas sociais demandada pela população e absorvida por setores progressistas que ascendem à esfera estatal é significativa e denota as mudanças ou reorientações políticas do novo associativismo. Por outro lado, as ambigüidades destas novas experiências são emblemáticas das dificuldades no estabelecimento de novas relações entre a sociedade civil e o Estado, sendo a compatibilização entre a preservação da identidade e a representação nos espaços institucionais um dos maiores desafios⁵¹. A normatização da institucionalidade democrática propiciou a canalização de energias participativas para os espaços institucionais. Nesta perspectiva, a atuação político-partidária, os processos

⁵⁰ . Principalmente na esfera municipal, através da administração de prefeituras pelo PT.

⁵¹ . Os dilemas da absorção de lideranças nos espaços públicos de representação da sociedade civil são amplamente salientados. Cardoso aponta a verticalização e o atrelamento dos representantes do movimento negro junto aos partidos, sindicatos, secretarias, comissões. Representantes que "no exercício de suas funções perdem paulatinamente o compromisso com a causa ou suas conexões com as populações (...) a denúncia, ao ser apropriada pelo discurso da elite dirigente, deslegitimou-lhe a intervenção" (CARDOSO, 1991, p. 07). Uma numerosa quantidade de estudos de caso aponta a fragilidade da representação da sociedade civil junto às experiências de "parceria" com o poder público.

eleitorais, a vitória da oposição em diversas localidades e a abertura de novos canais de participação na elaboração e definição das políticas públicas passaram a ser importantes mecanismos de reconfiguração da dinâmica de ação do associativismo civil.

Vários estudos têm mostrado as ambigüidades deste novo contexto no que diz respeito aos impactos junto a organização da sociedade civil. Se a redemocratização e a abertura de espaços participativos têm sido uma importante demanda dos diferentes grupos e atores sociais, esta mesma abertura vem se caracterizando, em muitos casos, como importante mecanismo de desmobilização social. Em um estudo sobre um dos mais atuantes movimentos sociais no Brasil, o Movimento de Saúde da Zona Leste (MSZL/SP), Bógus (1998) analisa como, com a vitória do Partido dos Trabalhadores na cidade de São Paulo em 1988, importantes agentes do movimento foram "sugados" pela administração petista, enfraquecendo sobremaneira uma atuação mais crítica e combativa do movimento. Observa-se uma importante modificação ou ruptura no grau de autonomia e na definição de identidade do movimento, na medida em que o novo quadro administrativo, controlado pelas antigas lideranças do movimento passa a cobrar apoio total, "como se, automaticamente, os objetivos dos movimentos populares tivessem sido incorporados pela administração pública" e vice-versa (BÓGUS, 1998, p.79).

Um outro exemplo analisado diz respeito ao movimento ecológico de Porto Alegre. Tornquist (1992) mostra como, a partir da vitória do PT em 1988, ocorre uma "onda migratória" dos militantes do movimento para a administração, configurando uma fase de transição de uma ação ativa e contestatória para uma ação passiva e executiva, com um conseqüente arrefecimento de uma postura crítica frente ao aparato estatal.

Além da atuação político-partidária e da ocupação de cargos políticos e administrativos, a instituição de novos espaços participativos também vem impactando sobremaneira a organização da sociedade civil. Os Conselhos Setoriais de Políticas Públicas que se generalizam por todo o país nos anos 90, e as experiências - bem menos numerosas - de Orçamento Participativo figuram entre os principais modelos ou formatos participativos, e vêm apresentando impactos variados no tocante ao processo de democratização do Estado e da sociedade.

Assim, a entrada de militantes nos espaços do poder político institucional é apontada como um dos fatores de desmobilização da sociedade civil dos anos 90, que acrescenta ao rol de associações civis um significativo aumento das ONGs, apresentando novos mecanismos de organização e articulação social.

O conceito de "redes" procura captar esta nova realidade, menos representada pelos fortes impactos e embates com o Estado, característicos das décadas de 70 e 80, e mais pelas articulações e negociações. As ONGs saíram da clandestinidade (DOIMO, 1995; GOHN, 1997), assumindo um papel mais ativo e propositivo na solução dos problemas sociais, adquirindo reconhecimento público de suas ações que configuram um quadro de articulação em forma de redes ou teias⁵². O expressivo aumento no número de ONGs⁵³ que se articulam em redes (redes temáticas, fóruns de ONGs, associações de ONGs, redes de informação, de reflexão, entre outras (SCHERER-WARREN, 1994), vem dando novos contornos ao quadro associativo brasileiro na década de 90 que, aliado às experiências de gestão participativa", dá nitidez a um contexto - apenas esboçado em meados dos 80 - de "institucionalização da participação"⁵⁴, contexto este que se apresenta também diretamente relacionado com a implantação das medidas neoliberais e o conseqüente agravamento da crise econômica e social, com o aumento da violência e das desigualdades sociais que exacerbam o quadro de exclusão social.

O neoliberalismo e a "consolidação" da democracia institucional são determinantes para um novo quadro na organização da sociedade civil, caracterizado pela aparente antinomia entre o aumento, por um lado, dos "desorganizados", e por outro, dos "organizados ou institucionalizados", ou daqueles cujo processo de organização vem se readaptando às exigências de maior participação e/ou responsabilização frente aos problemas sociais. Quanto aos primeiros, dizem respeito à maioria da população - distribuída, no caso dos mais pauperizados, entre os clientes (dos

⁵² . A idéia de rede "implica em admitir a complexidade do social, composto de setores e agrupamentos sociais heterogêneos, campos de múltiplas contradições, diversidades e discursos plurais, onde opera não apenas a lógica do conflito, mas também da cooperação e da solidariedade". (SCHERER-WARREN, 1994, p. 12). Sobre a idéia de "teia" consultar Alvarez; Dagnino; Escobar (1997).

⁵³ . De acordo com Scherer-Warren (1994) são milhares de ONGs e várias centenas de redes entre ONGs na América Latina na década de 90.

⁵⁴ . Este termo pretende sugerir uma generalização na ação política de importantes segmentos organizados da sociedade civil, no sentido de estarem dispostos e ao mesmo tempo sofrerem impactos de uma participação mais efetiva e integral junto às instâncias de decisão de políticas públicas. Neste sentido, o

serviços sociais públicos e filantrópicos e dos detentores de cargos políticos); os que apelam para a criminalidade ou mendicância e os que sobrevivem às custas da solidariedade familiar e que sofrem as mazelas e as conseqüências da crise através do aumento do desemprego, da violência e da fome, e conseqüentemente do medo e da busca de alternativas de sobrevivência de caráter individual.

Reis (1995) alerta para uma crescente parcela da população que, excluída das possibilidades de usufruir dos recursos sociais, vê-se compelida a um conjunto de iniciativas características do familismo amoral⁵⁵, através do alargamento de um sentimento de solidariedade restrita à esfera privada. De acordo com a autora, "os custos de oportunidade envolvidos na generalização de tais iniciativas com empreendimentos coletivos seriam exorbitantes, pois seus participantes não confiam em interações anônimas, nem dispõem dos recursos organizacionais necessários" (REIS, 1995, p. 42). Calderón e Szmukler (1997) analisando a complexidade do atual processo de modernização que se expressa através de uma crescente diferenciação social e funcional e de uma crescente exclusão e desigualdade social, alertam para a fragmentação dos atores sociais que vêm apresentando um comportamento mais reativo que proativo, acentuando um isolamento e um localismo que contribuem para o debilitamento da participação cidadã nos processos de tomadas de decisões. O protagonista papel do mercado na reestruturação das relações sociais, amplamente alardeado e implementado pelos países latino americanos na obediência aos ditames neoliberais de superação da crise fiscal do Estado, tem aprofundado uma diferenciação social através de uma crescente exclusão de amplas camadas da população junto aos bens e serviços cada vez mais privatizados. À insegurança soma-se a desconfiança do "outro", cujo afastamento aprofunda uma retração para o âmbito da esfera privada com o conseqüente afastamento das práticas de participação coletiva. Segundo os autores:

"El mercado es incapaz de representar, coordinar y/o brindar un imaginario social común, generando un vacío en la población que

termo difere-se da idéia de "institucionalização dos movimentos" enquanto processo de organização interna de caráter mais formal e/ou hierarquizado.

⁵⁵ . Expressão criada por Banfield em estudo sobre as relações sociais no sul da Itália na década de 50, caracterizadas por "uma situação em que a solidariedade social e o sentimento de pertencimento não se prolongavam fora do ambiente da família" (REIS, 1995, p. 35).

apela a una lógica individualista para "salvarse", y socavando los laços de solidaridad social. El rol preponderante que viene cumpliendo el mercado debilita aún más los mecanismos de representación política y social de las demandas de los ciudadanos que al mismo tiempo se retrotraen cada vez con mayor fuerza al ámbito privado, alejándose de las organizaciones sociales politizadas u orientadas a la actividad partidaria, al tiempo que aumenta la importancia de su rol en tanto consumidores, al menos en el plano simbólico, en desmedro de su papel de ciudadanos" (CALDERÓN; SZMUKLER, 1997, p. 77).

Soma-se a este amplo contingente da população, um conjunto de ex-organizados, principalmente os então militantes dos movimentos de moradores que, por variados motivos, abandonam um passado de engajamento junto às associações de bairro ou comunitárias. Decepção, desconfiança e desilusão - seja com a política comunitária e partidária, seja com os resultados de administrações de corte democrático-popular, frustrados frente às elevadas promessas e expectativas de transformação no cenário político institucional tendo em vista a tão propalada e reivindicada justiça social - são apresentadas como importantes determinantes deste afastamento.

Ainda digna de nota é a crescente valorização e manifestação da busca da felicidade individual, agora não mais subsumida frente às paixões da militância política e coletiva que caracterizaram os movimentos das décadas anteriores. De acordo com Gohn (1009, p. 340) nos anos 90, "os militantes olham mais para dentro de si próprios. Deixam a paixão pelo coletivo em segundo plano e buscam suas próprias paixões. Articulam-se a projetos coletivos apenas se estes se relacionarem com seus próprios projetos".

Quanto aos organizados, assiste-se a uma pluralidade de organizações que permitem diversas classificações: filantrópicas, assistenciais, desenvolvimentistas, de promoção social, de auto-ajuda, de promoção da cidadania, de denúncia, de intervenção nas políticas públicas, enfim, de um complexo e multifacetado campo organizacional com diferenciada inserção social. Elemento comum a este campo parece ser o processo de institucionalização da participação, seja devido a uma maior porosidade do Estado

para a participação da sociedade civil, seja pelas novas exigências estabelecidas pelo modelo neoliberal, como a qualificação da sociedade civil frente à terceirização e privatização dos serviços sociais.

A institucionalização da participação diz respeito, portanto, aos mecanismos de organização que passam a ser cada vez mais necessários como respostas a este contexto “participativo”. Isso significa também um outro grau de institucionalização dos movimentos, requerendo a adoção de regras menos aleatórias de participação e que desencadeiam, em muitos casos, um crescente formalismo e burocratização das associações, distanciando-se, portanto, dos modelos horizontalizados e informalizados das experiências anteriores. No que diz respeito ao neoliberalismo e ao conseqüente contexto de reformulação da intervenção estatal, assiste-se à substituição, no caso dos movimentos sociais, de uma atuação eminentemente reivindicativa (para o Estado) por uma prática executiva (para a sociedade). De acordo com Gohn:

"Os demandatários serão também os executores da implantação e da gestão do serviço reivindicado. Este fato muda radicalmente o paradigma da ação social coletiva. Necessariamente tais ações deixam de se estruturar como movimentos sociais e passam a ser articuladas em grupos organizados, com certo grau de institucionalidade. Estes devem ter como referência projetos, propostas de soluções, sugestões, planos e estratégias de execução das ações demandadas. O poder público se transforma em agente repassador de recursos" (GOHN, 1997, p. 314).

Os dilemas das ONGs, apontadas, nos anos 90 como os principais representantes da sociedade civil organizada, parecem bastante exemplares. A crescente aproximação com as práticas das tradicionais entidades de assistência social e a conseqüente diminuição do seu potencial político enquanto tensionadora do quadro das desigualdades sociais, através da crescente função de prestadoras de serviços de caráter eminentemente assistencial, são alvo de diferentes concepções e interpretações. Por um lado, apresentam-se perspectivas de ampla valorização e resgate dos sentimentos de

caridade, com ênfase na generalização, por todo o tecido societal, da voluntariedade (FERNANDES, 1996). Por outro lado, questiona-se ou nega-se o recolhimento de sua postura político-reivindicatória, em favor de um processo de "terceirização da política pública", através de um encaminhamento que absorve as soluções de mercado, "tal como aconselhavam as alternativas conservadoras ao modelo social de bem-estar" (GONÇALVES, 1996). Uma abordagem articulatória permite conceber a compatibilidade de projetos e ações, através de uma "ética de valorização da justiça social, de eliminação das discriminações, de respeito ao meio ambiente, etc...(...) que também se constrói através da valorização de um tipo de comportamento, a "ação solidária", que no caso da atuação das ONGs permite articular em torno de um mesmo projeto: ação filantrópica (altruísta), ação para o desenvolvimento, e ação da e para a cidadania" (SCHERER-WARREN, 1994, p. 19).

A dependência de recursos das agências internacionais e do poder público, também tem sido objeto de críticas a respeito do (escasso) potencial de autonomia e da crescente burocratização das ONGs. Assiste-se, na verdade, a uma multiplicidade de orientações e ações onde passa a reinar uma confusa indeterminação na definição dos papéis (entre sociedade civil e Estado) com a sobreposição e a transversalização de ações, proposições e orientações. A idéia de "terceiro setor", carregada de uma ética pautada na revalorização da filantropia e do assistencialismo, é reveladora deste cenário de complexificação das relações ou articulações sociais.

Assiste-se também ao robustecimento de uma solidariedade difusa, objetivada em campanhas que alinhavam diferentes setores e atores sociais (Estado, mercado e sociedade civil), tendo em vista um conjunto de esforços para reduzir ou minorar as catastróficas conseqüências da crise social hegemonicamente naturalizada nos planos nacional e mundial. Delineiam-se, portanto, novas ambigüidades que contribuem para o mascaramento dos tradicionais desafios da sociedade brasileira. Se os movimentos sociais urbanos da década de 70 apresentavam-se como o novo no tradicional, no sentido de questionar e alterar as relações com o Estado através de uma postura de autonomia (novo), tendo em vista a reivindicação de demandas distributivistas (tradicional); e se a participação da sociedade civil nos espaços da política institucional, a partir dos 80 (novo), tem implicado, em grande parte, num conjunto de mecanismos de desarticulação

e novas configurações clientelistas (tradicional); agora, o novo institucionalizado da sociedade civil, reintroduz o tradicional através do clamor a um sentimento de participação voluntária, descontextualizado das estruturas cada vez mais intactas e soberanas pautadas na retórica contundente e naturalizada da globalização.

Por outro lado, a institucionalização diz respeito à crescente participação da sociedade civil nos espaços de gestão das políticas públicas, através dos Conselhos Gestores, Conselhos Temáticos, Consórcios, experiências de Orçamento Participativo (entre outros). Embora recentes na trajetória política da sociedade brasileira e embora com múltiplas configurações, estas experiências apresentam importantes impactos na recondução das práticas e projetos dos movimentos sociais e do associativismo de maneira geral.

A participação social junto à elaboração da nova Constituição (1988) atesta este novo contexto. De acordo com Carvalho (1997, p. 07), "o processo constituinte, com a elaboração de emendas populares, marca este momento de inflexão, momento em que as experiências da fase anterior, predominantemente reivindicativa, de ação direta ou 'de rua', são sistematizadas e traduzidas em propostas políticas mais elaboradas e levadas aos canais institucionais conquistados, como a própria iniciativa popular de lei que permitiu as emendas constitucionais". Este novo momento - mais propositivo - de articulação entre a sociedade civil e o Estado vem sendo apontado como responsável pela desmobilização "da base" da sociedade civil. Em muitos casos, o arrefecimento da mobilização de base e a redução das iniciativas participativas a poucos representantes ou lideranças, introduz ou reproduz uma espécie de "elitismo associativista", cuja perpetuação junto aos postos dirigentes estimula a manutenção de uma hierarquia na qual a cúpula mantém e acumula as facilidades de acesso aos recursos, informações e conhecimentos, ampliando e aprofundando níveis de qualificação, ou um processo de especialização que por sua vez vem sendo cada vez mais requisitada e necessária frente às exigências da representação, ou frente "às crescentes inserções do movimento popular em arenas políticas diversas, o que resulta em uma necessidade de profissionalização dos líderes (a participação, por exemplo, em diversas comissões dos aparelhos públicos municipais que recentemente têm adotado práticas de planejamento participativo, ao

lado do necessário conhecimento dos procedimentos burocrático-administrativos para o encaminhamento das reivindicações da comunidade)" (SOUTO-MAIOR, 1996).

Assim é que os olhares aos movimentos sociais perdem muito de seu brilho na constatação de um arrefecimento das práticas associativas "autônomas" e "subversivas", seja pela importante incorporação dos militantes aos aparelhos público-estatais; seja pelos conflitos e diferenciações inter e intra movimentos e diferentes vinculações e posições junto ao sistema político-eleitoral; seja pelos novos mecanismos de absorção institucional. Ou ainda, pelo reconhecimento de que o propalado projeto de transformação não era compartilhado por uma ampla parcela, principalmente dos movimentos sociais urbanos, cuja base apresentava objetivos bem mais modestos voltados ao atendimento de carências e reivindicações de base territorial ou local.

O acentuado arrefecimento do grau de combatividade do associativismo de bairro nos anos 90 é destaque para a emissão de um diagnóstico de crise dos movimentos sociais, amplamente alardeado por diferentes setores sociais que presenciam um "amortecimento" nas práticas de organização coletiva nos moldes do associativismo de base dos períodos anteriores e das manifestações públicas por eles desencadeadas. De acordo com Leal (1994, p. 291), "o combativo movimento popular da década de 80 encontra-se hoje praticamente amorfo e relegado a um plano secundário". Nesta perspectiva comparativa, a concepção de crise apresenta-se imbuída de uma teleologia que não esconde os desapontamentos quanto à fracassada promessa redentora dos movimentos sociais.

Uma concepção diferente que pretende superar a linearidade e a dualidade, reconhece o caráter volátil, plural e indeterminado das ações e relações sociais. Sugere, portanto, em detrimento de um diagnóstico de "crise", novas configurações e (re) articulações desencadeadas e desencadeadoras de novas inserções (ou exclusões) no contexto societal. Estado, mercado e organizações sociais se redefinem, se reestruturam e se rearticulam frente às novas exigências e desafios políticos e sociais. Exemplo destas redefinições encontram-se nos outrora protagonistas dos movimentos sociais: igreja católica, ONGs, intelectualidade acadêmica e segmentos da esquerda⁵⁶ que redirecionam

⁵⁶ . De acordo com Doimo (1995), as conexões ativas que atualizaram os movimentos sociais enquanto campo ético-político referido ao popular se redefiniram. No caso da igreja católica, o modelo das CEBs declina frente às fissuras e divergências internas e frente a orientação ditada pela cúpula em Roma; e toma

seus projetos frente aos desafios impostos pela diversidade, competitividade e institucionalidade.

Exemplo ainda contraposto à idéia de crise, são algumas experiências inovadoras de participação na elaboração de políticas públicas que têm motivado uma ampla mobilização e participação da sociedade civil na problematização e deliberação dos investimentos públicos, a exemplo do que vem ocorrendo há mais de 10 anos na cidade de Porto Alegre com a implantação do Orçamento Participativo. Trata-se de uma experiência que, testemunhando um quadro mobilizatório da população, estimula a constatação de que "os movimentos populares brasileiros estão vivos e constituem elemento importante na conformação de processos democráticos no Brasil" (BAIERLE, 1997). O revigoramento do quadro associativo (principalmente das associações de moradores) na cidade a partir de um novo relacionamento com o poder público é significativo no tocante aos impactos das relações entre a sociedade civil e o Estado, através da construção de novas relações que buscam alternativas participativas tendo em vista a discussão acerca dos investimentos da cidade.

Diferente, portanto, de uma versão que vê apenas passividade e submissão nas relações com o poder público, testemunha-se, não sem ambigüidades, a construção de novos mecanismos ou desenhos institucionais que, requerendo uma participação mais qualificada e complexa, vem impactando de forma variada o quadro da organização tanto da institucionalidade política quanto das relações sociais. Trata-se de um conjunto de experiências que pretendem aprofundar o difícil e complexo processo de democratização do país. Os investimentos e a aposta na ampliação do controle público do Estado testemunham uma forte insatisfação popular com os mecanismos e resultados da democracia representativa liberal, indicando, conseqüentemente, a necessidade de implementação de um novo modelo democrático que assegure a ampla participação da sociedade civil no processo de discussão, definição e controle das políticas

força - impactada pela redução de sua clientela no Brasil - uma orientação espiritualista impulsionada pelo movimento de "Renovação Carismática". A aproximação com uma conduta "ativo-propositiva" por parte de segmentos da igreja é acompanhada pelos setores dos movimentos sociais vinculados a partidos de esquerda que passam a assumir crescentes compromissos com o sistema partidário, a reforma do Estado e a gestão da coisa pública. Esta conduta propositiva também torna-se cada vez mais compartilhada pelas ONGs, que passam a "incorporar critérios de eficácia e a dedicar-se a ações mais propositivas em termos de políticas públicas, em detrimento da mera "assessoria" a movimentos populares (...) e a intelectualidade

governamentais. O conceito de democracia deliberativa se impõe como alternativa promissora neste contexto de disputas entre diferentes interesses e projetos políticos, na medida em que submete um conjunto de regras e procedimentos a um ideal democrático pautado na articulação entre os princípios de participação cidadã e da promoção da justiça social.

Os Conselhos Gestores e as experiências de Orçamento Participativo são, entre as diferentes modalidades e as diferentes concepções de política participativa no país, exemplos de modelos de participação institucionalizada que resultam, em grande parte, de um conjunto de lutas e mobilizações travadas pela sociedade civil tendo em vista a implementação de novos arranjos políticos de caráter efetivamente democráticos.

Convém destacar uma das mais importantes ambigüidades deste quadro, qual seja, a implantação e generalização de experiências participativas em um contexto de implementação de um conjunto de medidas que, receituadas pelo ideário neo-liberal, se destinam à redução e/ou retirada da problemática social da ossada da intervenção e responsabilização estatal. Dentre as propostas, e seguindo análise de Raichelis (1998, p. 74), ressalta-se o enxugamento/diminuição do Estado, a contenção dos gastos públicos, os cortes no funcionalismo, a privatização das estatais, a priorização ao controle inflacionário e à estabilidade da moeda. Uma resultante imediata e direta da implementação destas medidas é a redução de serviços e recursos para a área social, que passa a ser crescentemente “acobertada” pelas iniciativas voluntaristas, comunitaristas e solidárias da sociedade civil⁵⁷.

É em disputa com este projeto de redução da política que muitas experiências, principalmente no âmbito do poder local, têm sido institucionalizadas no país, a exemplo dos Conselhos Gestores e do Orçamento Participativo, e vêm se constituindo como exemplos paradigmáticos de um novo contexto participativo da sociedade civil, ou de novas articulações entre setores desta e setores estatais que procuram viabilizar, ou

acadêmica abandona seu "otimismo teórico" em relação a tais movimentos e elege como prioritárias questões relativas à transição política e à reengenharia institucional" (DOIMO, 1995, p. 202).

⁵⁷. Ressalta-se que, como analisa Raichelis (1998, p. 77) este apelo voluntarista e comunitarista não apenas não é novo no país, como se atualiza na articulação da valorização da filantropia tradicional com “a filantropia do grande capital, que moderniza seu discurso e suas práticas, incorpora pautas que buscam homogeneizar o discurso dos diferentes segmentos da sociedade civil, redefinindo o papel socializador do capital e ampliando suas ações para fora da empresa como *parceiros* na implementação de políticas sociais”.

concretizar, um conjunto de princípios democráticos voltados para a idéia de controle público e democrático da sociedade civil sobre as instâncias de deliberação das políticas públicas.

Embora apresentando diferenças significativas, seja no tocante ao tipo de política pública ou ao seu formato institucional, as experiências de OP e de Conselhos Setoriais de Políticas Públicas apresentam, de maneira geral, um substrato comum, qual seja, o de se configurarem como mecanismos alternativos de tomada de decisões acerca das ações do Estado na definição e provisão dos serviços e recursos públicos. O caráter participativo destes modelos é o elemento diferenciador desses formatos institucionais, que no caso dos conselhos, passam efetivamente a tomar corpo e se generalizar por todo o país a partir da Constituição de 1988⁵⁸, em grande parte como resultado das lutas de significativos setores organizados da sociedade civil. No caso das experiências de Orçamento Participativo, embora também fruto de reivindicações da sociedade civil, sua implementação depende mais diretamente do interesse e do projeto político do governo. Vejamos brevemente em que consistem estes dois modelos de gestão que constituem-se como exemplos de mudanças institucionais advindas de pressões e lutas sociais.

⁵⁸ . A importância da Constituição Federal de 1988 no tocante à participação popular é destacada por Moreira (1999, p. 65) : "A Constituição Federal (...) é pródiga em normas-princípios expressos sobre participação popular (...) Por serem princípios, não têm a natureza de recomendações que facultem seu cumprimento. Ao contrário, se por um lado não encerram detalhes normativos, por outro acumulam força valorativa que condiciona outras tantas normas. A definição do caráter dessa 'participação popular' é extraído da Constituição Federal, pelas várias associações caracterizadoras e autorizadoras da ingerência decisória da sociedade civil nas ações de governo, tais como: '**gestão** administrativa, com a **participação** da comunidade' (art.194, incisoVII): 'as ações e serviços de saúde (...) constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: participação da comunidade' (artigo 198, inciso III): '**participação** da população..., **na formulação das políticas** e no **controle** das ações (artigo 204, inciso II e 227, par7º), '**gestão democrática** do ensino público' (artigo 206, inciso VI). As modalidades de participação não detalhadas pela Constituição Federal foram definidas pelas leis ordinárias, que vieram dispor, para o plano nacional, sobre a organização das políticas sociais e sobre a natureza jurídica das instâncias participativas/deliberativas - denominadas Conselhos".

2.3 - A Implementação de Experiências de Gestão Participativa: Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos.

Os Conselhos Gestores e/ou Setoriais de Políticas Públicas

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são espaços de articulação entre a sociedade civil e o Estado que discutem, definem e/ou deliberam acerca das políticas públicas. Trata-se de um padrão que se difere tanto dos "Conselhos Comunitários" implementados a partir dos anos 50 em toda América Latina nos marcos da ideologia desenvolvimentista, caracterizados pela subordinação político-estatal⁵⁹, como também se difere das experiências de "Conselhos Populares" que caracterizaram de forma mais aguda a atuação de determinados movimentos sociais urbanos nas décadas de 70 e 80⁶⁰ à luz de uma ideologia oposicionista aos ditames e regras da democracia liberal. Ainda há que se registrar as diferenças tanto com os Conselhos Administrativos, quanto com relação aos "Conselhos de Notáveis". No primeiro caso, são os conselhos que apresentam como objetivo gerenciar as unidades prestadoras de serviços (escolas, hospitais, entidades filantrópicas, etc...), mas que não apresentam o amparo legal nem o poder de influir no desenho das diferentes políticas públicas (TATAGIBA, 2000, p. 04). No segundo caso, trata-se dos conselhos presentes no interior do aparelho burocrático do Estado que são instituídos a partir dos anos trinta em diferentes setores administrativos e em diferentes esferas de governo. Eminentemente atrelados ao poder público, estes conselhos diferenciam-se dos atuais Conselhos Gestores pelo fato de que estes últimos,

⁵⁹ . De maneira geral, estes Conselhos Comunitários são criados pelo poder público como mecanismos de controle e neutralização das forças e demandas populares. Trata-se de um padrão de articulação Estado-sociedade que apresenta diferentes estruturas organizativas, de acordo com os projetos políticos e especificidades locais. De maneira geral, foram (ou são) criados por decreto pelos chefes do executivo (em âmbito municipal e/ou estadual).

⁶⁰ . Os Conselhos Populares são criados de forma autônoma pelos próprios movimentos e organizações populares, "sem uma estruturação formal e baseados em ações diretas e sem nenhum envolvimento institucional, a não ser os contatos com autoridades para pressionar sobre reivindicações, com a proposta de constituir-se em força política autônoma em relação aos partidos e ao Estado " (TEIXEIRA, 1996). De acordo com Teixeira, esses conselhos foram referências importantes na luta e conquista da introdução, na

além de serem resultado das lutas de importantes segmentos sociais que passam a tomar assento nesses espaços de discussão e/ou deliberação de políticas públicas, apresentam um importante ancoramento legal, apresentando um caráter de centralidade e um perfil sistêmico na dinâmica das políticas sociais (DRAIBE, 1998).

De maneira geral, podemos dizer que os Conselhos Setoriais de Políticas Públicas (ou Conselhos Gestores) apresentam uma natureza de "órgão público de caráter deliberativo, de funções permanentes, autônomo e de composição paritária, com funções político-administrativas (...). São órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação (Informativo CEPAM, 1999, p. 66). Ou seja, os conselhos devem ser instâncias de definição, decisão e controle das principais diretrizes e metas governamentais nas diferentes áreas sociais, que, embora não quebrem com o monopólio estatal de produção e execução das políticas públicas, podem (e devem) obrigar o Estado a seguir as diretrizes elaboradas em co-gestão com a sociedade civil.

Entretanto, nem todos os conselhos apresentam um caráter deliberativo ou estão amparados por legislação federal. Há ainda que se diferenciar um conjunto amplo de conselhos que apresentam a prerrogativa da participação da sociedade civil. De acordo com o estudo "Conselhos Municipais e Políticas Sociais (Comunidade Solidária/IBAM/IPEA), pode-se dividir os conselhos em três tipos principais:

1) Conselhos de programas: são os conselhos que são instituídos em função de situações-problema ou emergenciais, de acordo com os diferentes contextos políticos, econômico e sociais. "Dizem respeito não à extensão de direitos ou garantias sociais, mas a metas incrementais em geral vinculadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. A participação aqui, em geral, além de acolher a clientela-alvo ou beneficiária, contempla também as parcerias e sua potência econômica, ou política. Exemplos são os Conselhos Municipais de

Constituição de 88, de mecanismos de participação da sociedade no controle, fiscalização e proposição de políticas públicas.

Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, de Distribuição de Alimentos⁶¹;

2) Conselhos temáticos: São os conselhos instituídos na esfera municipal e que não estão vinculados diretamente ao sistema legal de caráter nacional. "Em geral, associam-se a grandes movimentos de idéias ou temas gerais que, naquele Município, por força de alguma peculiaridade de perfil político ou social, acolhe ou enfatiza o referido tema em sua agenda (...) Aqui, mais do que nas duas outras modalidades, os formatos são muito variáveis, embora, em geral tendam a seguir as características principais dos Conselhos de políticas, ou seja, a participação de representações da sociedade e a assunção de responsabilidades públicas. Neste grupo, incluem-se os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Cultura, de Esportes, de Transportes, de Patrimônio Cultural, de Urbanismo, etc..."⁶²;

3) Conselhos de políticas: São os conselhos amparados por legislação nacional e que apresentam um caráter de política pública mais estruturado e sistêmico, sendo previstos de atuarem nas três esferas governamentais (Município, Estado e no plano nacional). Apresentam "atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado"⁶³. Estão voltados à garantia de universalização dos direitos sociais. Entre eles, destacam-se os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Embora em muitos casos essa diferenciação possa apresentar um caráter menos rígido, ou mais "nebuloso", ela parece útil para um melhor entendimento acerca da multiplicidade dos conselhos na esfera municipal. Nesta perspectiva, os milhares de conselhos municipais espalhados pelo país diferem a partir de um conjunto de variáveis. No que se refere a área de atuação, existe uma variedade que vai desde os conselhos

⁶¹ . Comunidade Solidária/TBAM/IPEA, s/d, p. 211.

⁶² . Comunidade Solidária, op. cit.

⁶³ . Comunidade Solidária, op. cit.

articulados com as esferas estadual e federal (Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, entre outros), até os conselhos que são criados de acordo com as demandas e especificidades locais (Entorpecentes, Defesa das Comunidades Indígenas, etc...). Também no que se refere a sua composição, encontra-se conselhos paritários, tripartites, múltiplos, etc... No que diz respeito ao seu poder de decisão, temos conselhos deliberativos, consultivos, de assessoria. E ainda no que se refere à escolha de seus representantes, encontramos conselhos articulados com fóruns municipais, conselhos com indicações pré-estabelecidas por lei, ou ainda conselhos escolhidos em assembléias com diferentes procedimentos de eleição.

Há que se considerar os diferentes contextos e trajetórias de criação e desenvolvimento dos conselhos. Nesta perspectiva, encontra-se conselhos bastante atuantes, lado a lado com conselhos atrelados ao poder público, ou ainda conselhos sem qualquer trajetória de funcionamento e atuação. A criação dos conselhos ocorre por lei específica nas distintas esferas de governo, a partir de iniciativa do chefe do executivo. Esta iniciativa ocorre por diferentes tipos de interesses ou pressões, sejam de grupos e atores econômicos, políticos, ou ainda pela mobilização e pressão da sociedade civil. Em muitos casos, os conselhos não passam de peça fictícia da administração pública, existindo apenas na letra da lei. Também são inúmeros os casos de conselhos atrelados e controlados pelo poder público, legitimando um conjunto de ações e medidas bastante questionáveis tanto do ponto de vista técnico-administrativo, quanto de sua natureza ética e política. Em muitos casos, os conselhos são instrumentos diretos de acobertamento de fraudes do sistema político, ou de privilegiamento de determinados setores empresariais⁶⁴.

Os conselhos mais atuantes, ou com mais "poder de fogo" são os que foram criados a partir das pressões dos grupos e movimentos sociais. O Conselho Nacional de Saúde (CNS), o Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

⁶⁴ . Duas reportagens da Folha de São Paulo ilustram bem esta instrumentalização dos conselhos. No âmbito municipal, a matéria "Prefeitos Nomeiam Parente como Fiscal" de 02/12/1999 denuncia várias fraudes em diferentes conselhos municipais dos estados do Piauí, Ceará e Maranhão, através de desvio de verbas públicas nas áreas da educação e saúde. A nomeação de parentes dos prefeitos junto aos conselhos é escandalosa. Na esfera federal, matéria intitulada "Em Crise, Conselho de Educação Muda" (Folha, dia 26/02/2000), apresenta um conjunto de acusações de falta de independência dos conselheiros e suspeitas de falsificação de pareceres que beneficiam o ensino privado.

(CNDCA) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) são exemplos modelares deste processo.

O CNAS foi criado por lei federal em dezembro de 1993, sendo instalado oficialmente em fevereiro de 1994. Resultado das determinações da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)⁶⁵,

"após longo processo de lutas que envolveu diversificado conjunto de agentes e entidades sociais atuantes na área da assistência social. A elaboração da LOAS foi produto da mobilização de segmentos sociais que se organizaram com o objetivo de fortalecer a concepção de assistência social como função governamental e política pública, envolvendo intrincados processos de negociação e formação de consensos pactuados entre diferentes protagonistas da sociedade civil, do governo federal e da esfera parlamentar" (RAICHELIS, 1998, p. 121).

ONGs, movimentos populares, associações de usuários (a exemplo de pessoas idosas e pessoas portadoras de deficiência), e principalmente os assistentes sociais foram protagonistas neste processo de luta pela transformação da assistência social em política pública, com caráter de direito social, "supondo a participação, em diferentes níveis, dos segmentos organizados da sociedade civil em sua formulação, implementação e gestão" (RAICHELIS, 1998, p. 129).

Cabe aos conselhos, através de leis específicas, a atribuição dessas funções. As conferências e fóruns nacionais, estaduais e municipais de assistência social são definidas como espaços fundamentais de articulação da sociedade civil e de publicização das questões relativas à assistência social, bem como instrumentos de escolha de representação junto aos conselhos.

⁶⁵ . A LOAS é a legislação orgânica conformadora do sistema descentralizado e participativo na área da Assistência social, que dispõe sobre a participação da sociedade civil e sobre a transferência de recursos.

Um segundo exemplo de luta da sociedade civil pela implementação de Conselhos Paritários é o caso da área da criança e do adolescente. Moraes (1998) apresenta três importantes vertentes do movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. A primeira, composta por profissionais e entidades envolvidas com os projetos de atendimento direto, vai desembocar num importante movimento de luta, denominado Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR). A Segunda, composta por advogados, teóricos do direito, promotores e juizes, configura uma facção do mundo jurídico que se envolve diretamente nas discussões e na redação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)⁶⁶. A instituição da Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que congregava deputados de variadas siglas, caracteriza uma terceira vertente. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) é criado em 1991 com caráter deliberativo e composição paritária entre Estado e sociedade civil.

O Conselho Nacional de Saúde (CNS) apresenta uma trajetória de organização e luta social que tem início com o movimento sanitário durante a década de 70, que questionava o modelo de assistência médica de caráter curativo/privatista estabelecido. Além de profissionais e estudantes da área da saúde, os movimentos populares, as CEBs, os grupos de mães, etc..., articularam-se durante as décadas de 70 e 80, impactando sobremaneira os rumos da política de saúde no país. O Sistema Único de Saúde (SUS) é regulamentado em 1990 pela Lei Orgânica da Saúde. Em decorrência desse processo, e fazendo parte dessa nova legislação, são criados os conselhos de saúde nas diferentes esferas de governo, bem como as conferências de saúde nas respectivas esferas⁶⁷.

Em alguns casos com mais de dez anos de atuação, os diferentes conselhos vêm sendo objeto de estudos não apenas pelo seu caráter diferencial em relação à lógica tradicional de elaboração e deliberação das políticas públicas, mas também por se

⁶⁶. O Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) é a lei (8069/90) que dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente, definindo, em seu artigo 88, sobre a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, enquanto órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular, e paritários por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais e municipais.

⁶⁷. Os Conselhos Municipais de Saúde são órgãos permanentes e de caráter deliberativo. Atuam na formulação de estratégias e controle da política de saúde, inclusive nos seus aspectos econômico e financeiro. São compostos por representantes do governo, dos prestadores de serviços, dos profissionais de

caracterizarem como um novo campo de atuação social composto por um "exército"⁶⁸ de conselheiros, constituindo um novo espaço de canalização de energias participativas da sociedade civil junto ao campo institucional.

Em seu conjunto, as análises, apesar de referendarem estes espaços enquanto importantes mecanismos de publicização do Estado e de ativação da cidadania, apresentam de forma recorrente muitos limites e dificuldades. De forma bastante sucinta, podemos listar, entre elas: cultura autoritária, falta de qualificação da representação tanto da área governamental como da sociedade civil, vetos governamentais e mecanismos de obstrução e inviabilização das resoluções dos conselhos, carência de informações, falta de recursos e autonomia, conflitos de interesses no campo da sociedade civil, precária articulação com as bases e amarras burocráticas.

Entretanto, seguindo análise de Tatagiba (2000), estes constrangimentos não desautorizam um conjunto de avaliações que ressaltam o potencial destas experiências para a alteração – positiva e gradativa – das relações entre a sociedade e o Estado, seja no que diz respeito ao âmbito da construção de novos sujeitos políticos, quanto no que se refere ao âmbito das mudanças no exercício das funções fiscalizadoras e de controle público-estatal. Enquanto resultantes de um conjunto de esforços de diversos atores e setores políticos e sociais, estes conselhos constituem-se como exemplos da capacidade dos atores que estão fora da esfera estatal, de provocar mudanças institucionais em direção à implementação da democracia deliberativa ou participativa.

saúde e dos usuários, sendo que estes devem ser paritários com relação ao conjunto dos demais segmentos (MERCADANTE, 1999).

⁶⁸ . Fala de um representante do CNS no Seminário "Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil: avanços, limites e possibilidades" promovido pelo Instituto Pólis, Fórum Nacional de Participação Popular e Prefeitura Municipal de Santo André, em novembro de 1999.

As Experiências de Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo (OP) constitui-se como uma experiência de participação da população nas discussões e definições do orçamento público que, de acordo com Carvalho e Felgueiras (2000), teve início com o Conselho Popular do município de Vila Velha, Espírito Santo, em 1985. Diferente dos Conselhos que estão previstos em legislação, sua implementação está mais diretamente vinculada à conquista de diversas prefeituras por parte da oposição⁶⁹. De maneira geral, pode-se dizer que o Orçamento Participativo é uma modalidade alternativa de tratamento dos recursos públicos, por introduzir a população no processo de discussão e definição da peça orçamentária municipal.

O Orçamento Participativo constitui-se como um novo modelo de administração do orçamento público-estatal, caracterizado pela construção de um conjunto de aparatos institucionais que pretendem romper com uma prática histórica de manuseio orçamentário no Brasil, caracterizada pela opacidade e inacessibilidade da população. Pretendem romper, portanto, com um modelo patrimonialista de gestão do Estado brasileiro, caracterizado, segundo Fedozzi (1996), pela adoção do orçamento público como peça de ficção, que além de reproduzir a dualidade entre o país formal e o país real, configura-se como instrumento eminentemente clientelista de acesso aos recursos públicos, através das trocas de favores que atendem aos interesses particularistas e/ou privados. E ainda, segundo o autor, o processo de elaboração e execução do orçamento público no país apresenta uma centralidade ou uma retenção quase que absoluta dos setores da tecnoburocracia, o que configura um quadro de verticalidade e opacidade que impede o conhecimento do funcionamento geral do

⁶⁹. Embora diversos partidos tenham, de forma diferenciada, implementado mecanismos participativos, e em alguns casos antes mesmo da redemocratização (exemplo paradigmático de Lages), a centralidade do PT neste processo diz respeito ao seu programa, cuja ênfase na "democracia popular" vai se configurar como o eixo norteador do "modo petista de governar" (vide BITTAR, 1992; MENEGUELLO, 1989). É com a vitória do PT nas eleições municipais de 1988 na capital e em importantes cidades do Estado de São Paulo (São Bernardo do Campo, Santo André, Diadema, Campinas, Piracicaba e Santos) e nas capitais do Rio Grande do Sul e Espírito Santo, que efetivamente se institui um conjunto de mecanismos participativos, a exemplo do Orçamento Participativo.

orçamento não só por parte da população, como também de significativos setores e atores políticos e administrativos das diferentes esferas de governo.

É tendo em vista "abrir esta caixa preta" para o conjunto da população, que o OP visa não apenas a instituição de um novo modelo administrativo, mas fundamentalmente uma ruptura com um padrão de relacionamento Estado/sociedade pautado na dualidade público/Estado e privado/sociedade, que tem obscurecido o caráter privado do Estado, ao mesmo tempo que impedido um papel público da sociedade.

Destaca-se aqui a experiência do OP de Porto Alegre, não apenas pelo seu pioneirismo na instituição de um novo paradigma de relações entre o poder público e a sociedade, como também pelo seu sucesso no que se refere a sua capacidade de expansão, renovação e continuidade ao longo do tempo. Trata-se de uma experiência que tem servido como modelo para centenas de municípios no país⁷⁰. Inserida no âmbito da "administração popular" capitaneada pelo PT a partir da vitória nas eleições municipais de 89, o OP de Porto Alegre vem sendo apontado por diferentes atores sociais e políticos como uma "estratégia para a instituição da cidadania no Brasil" (FEDOZZI, 1996), que eleva a sociedade civil ao patamar de sujeito político ativo. Trata-se, portanto, de um modelo de administração que apresenta como premissa básica o fato de que a população não apenas deve ser consultada quanto às demandas de investimento do poder público, como também deve ser capacitada para deliberar acerca das prioridades, participando ativamente da própria execução e controle do orçamento público.

O OP pretende estabelecer um novo padrão nas ações políticas do município pautadas na construção de um conjunto de princípios democráticos de gestão pública, tais como: a ampla participação da sociedade civil, a transparência político-administrativa e a justiça na distribuição dos recursos públicos. Os indicadores sociais, os números orçamentários e os dados quantitativos da participação da sociedade civil têm servido como parâmetros de avaliação deste complexo mecanismo de gestão. No que se refere à participação da sociedade civil, o OP tem se caracterizado como exemplo

⁷⁰ . A multiplicação de políticas de OP no país e no exterior (Uruguai, Argentina, etc...) ocorre na medida em que forças de esquerda ascendem ao poder político. Algumas experiências de OP estão sendo

"contra a maré" frente ao conjunto de experiências participativas, seja pelo aumento considerável do número de participantes, seja pela extensão ou pluralização dos grupos e sujeitos envolvidos, ou ainda pela capacidade de ampliação dos temas e demandas em seu interior. Trata-se de um exemplo "contra a maré" na medida em que o conjunto de avaliações das experiências participativas em diversas cidades do país faz prevalecer a tese de que, via de regra, o processo de "institucionalização da participação" tem se caracterizado pela redução da capacidade organizativa e participativa da sociedade civil, caracterizada, na maioria dos casos, por um conjunto bastante limitado de grupos ou setores desvinculados de uma articulação mais efetiva com os respectivos públicos, o que tem desfigurado a adoção de mecanismos efetivamente representativos dos anseios populares.

O OP apresenta-se também como um processo com "múltiplas dimensões" (BAIERLE, 1999), na medida em que se constitui como uma prática de discussão e definição de problemas e prioridades que envolve diferentes interesses, atores e arenas e/ou espaços públicos e sociais. A dimensão de publicidade e de coletividade no trato das questões que tradicionalmente têm sido prerrogativa unilateral do Estado, proporcionada pelo OP, vem motivando um conjunto de avaliações acerca do caráter e do potencial efetivamente democrático desta experiência. Vejamos, portanto, no próximo capítulo, em que medida o OP constitui-se como exemplo de uma experiência de democracia deliberativa.

Quadro-Síntese do Capítulo 2

Este capítulo procurou analisar o papel da sociedade civil no processo de democratização da sociedade brasileira, salientando os diferentes momentos e características da atuação associativa urbana no país. Se as décadas de 70 e 80 testemunharam uma atuação mais combativa destes movimentos, no sentido de oposição ao autoritarismo e à eliminação das injustiças e discriminações sociais; os finais dos anos 80 e os anos 90 presenciaram uma atuação mais propositiva, caracterizada pelo que chamamos aqui de “institucionalização da participação”, ou por uma atuação política mais orientada pela disposição em construir e participar ativamente das instâncias de gestão das políticas públicas.

A criação e a implementação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de experiências de Orçamento Participativo, enquanto resultantes gerais deste novo contexto participativo, constituem-se em fartas evidências empíricas da capacidade dos atores sociais em impactar ou alterar a institucionalidade política. Constituem-se, por outro lado, como experimentos que, visando fazer frente aos limites da democracia liberal, impulsionam, mesmo que com tensões e dificuldades, um processo de reordenamento institucional em direção ao aprofundamento da democracia e da cidadania.

CAPÍTULO 3

A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre

O processo de democratização implica, de maneira geral, em ampliar e qualificar os espaços públicos de discussão e de tomada de decisão. Implica, portanto, não apenas no fortalecimento do associativismo civil, no sentido da criação de uma multiplicidade de atores coletivos que se articulam, discutem, questionam temas e problemas na esfera pública, como também no fortalecimento do Estado, no sentido de direcioná-lo para a efetivação da cidadania e da justiça social, através da oportunização e da ampliação de espaços públicos ocupados por uma multiplicidade de sujeitos com poder de decisão.

Democratizar o Estado e fortalecer a sociedade civil, tornando-a coletivamente densa e atuante são os grandes desafios de um processo de aprofundamento da democracia que apresenta uma concepção de institucionalidade alternativa a uma perspectiva liberal e “elitista” de democracia, caracterizada como um modelo político, ou como “arranjo institucional” criado para se alcançar decisões políticas através de um conjunto de regras que sustentam uma luta competitiva pelo voto. A democracia liberal ou competitiva, à parte seu viés elitista, conservador e redutor da cidadania, apresenta um viés institucional pautado na rigidez de um conjunto de regras e na supremacia das leis tendo em vista a defesa dos interesses individuais.

Em contraposição a este tipo e concepção de institucionalidade, a democracia deliberativa apresenta uma perspectiva alternativa, na medida em que, ancorada no conjunto de articulações Estado/sociedade, configura-se como um processo público e coletivo de deliberação política, pautado em um conjunto de pressupostos, tais como: o caráter de publicidade, a articulação entre o pluralismo e a construção do interesse comum; a participação igualitária de diferentes cidadãos; a necessidade de formatação de um processo decisório advindo de discussões coletivas e públicas; e, por fim, o estabelecimento de mecanismos que reduzam e/ou subvertam o quadro de dificuldades

(exclusão e desigualdades) à participação, dando oportunidade, portanto, à ampliação dos grupos e dos cidadãos envolvidos com a dinâmica deliberativa.

Parte, portanto, do pressuposto de que a efetivação dos princípios democráticos elencados acima depende de um conjunto de procedimentos institucionalizados que possibilitem, da forma mais fiel possível, a participação e representação dos diferentes segmentos sociais que, através de processos de discussão e negociação coletivas e públicas, decidam os interesses que serão objeto de intervenção governamental, obedecendo, portanto, ao princípio da deliberação coletiva.

Tendo em vista as enormes disparidades e desigualdades sociais do país, o modelo que melhor se aproxima deste ideal democrático parece ser aquele que apresenta maior capacidade em remover os obstáculos que historicamente têm minado o campo de promoção da cidadania, enquanto direito de participação e deliberação acerca dos assuntos da coletividade. Ou seja, para se constituírem em um modelo alternativo de gestão democrática, estas experiências devem ser capazes de instituir mecanismos de participação e decisão que não reproduzam o paradoxo da democracia eleitoral, caracterizado por conferir, através do sufrágio universal, “poder político ao povo, ao mesmo tempo que o mantém aprisionado socialmente, despojando-o, assim, dos efeitos práticos desta franquia” (FONTANA, 2000).

Para que estas experiências participativas adquiram um caráter de inovação institucional em direção à efetivação da democracia deliberativa, faz-se necessário não apenas que se introduza um conjunto mais amplo e representativo dos diferentes segmentos e atores sociais - garantindo, portanto, o princípio do pluralismo -, como também que se introduza um conjunto de práticas, regras e critérios (procedimentos) que interfiram positivamente nas condições subjacentes de desigualdades sociais, ampliando tanto as possibilidades de participação aos setores historicamente excluídos, quanto ampliando a densidade e a qualidade da representação⁷¹ - garantindo, portanto, a expansão das oportunidades igualitárias de participação para a concretização do controle social democrático.

⁷¹ . Seguindo aqui formulação de Boschi (1999), densidade, no sentido do “grau de organização dos interesses representados, e qualidade, em termos de legitimidade e de abrangência da representação”.

Vários estudos sobre experiências participativas vêm não apenas levantando suas possibilidades, como apontando uma série de dificuldades no estabelecimento de processos efetivamente democráticos, sinalizando para um olhar mais cauteloso acerca das promessas e expectativas que a introdução da participação da sociedade civil nestes espaços sugere. Elemento central é a idéia de que a participação de atores e/ou setores da sociedade civil não garante, por si própria, a reversão de uma lógica de poder em direção ao aprofundamento da democracia. Há que se qualificar essa participação e apurar os elementos constitutivos de uma efetiva reformulação nos mecanismos de decisão. Há ainda que se atentar para o fato de que os fatores impeditivos de processos participativos são complexos, envolvendo questões de natureza política, econômica, social e cultural, e que dizem respeito a uma sociedade estruturalmente assentada sob os pilares do clientelismo, do autoritarismo e das desigualdades sociais.

Considerando-se este quadro, pergunta-se: é possível se levantar os fatores centrais ou determinantes para a maior ou menor capacidade ou potencialidade democrática das experiências? Certamente que estas apresentam especificidades que são impeditivas de generalizações conclusivas amparadas em um ou outro fator, sendo, como afirma Boschi (1999), "teoricamente difícil identificar a partir de que momento a incidência de determinada variável seria responsável pela geração de ciclos virtuosos de abrangência contextual". Entretanto, algumas variáveis têm sido apontadas como centrais no processo de implementação de práticas cooperativas de controle social de políticas públicas. Como vimos, Velásquez (1999) sugere um conjunto de fatores que operam no controle social de gestão pública, enquanto modalidade de ação coletiva de caráter cooperativo entre diferentes sujeitos e interesses na busca de objetivos coletivos. São eles: 1) a estrutura de oportunidade política ou "o conjunto de opções oferecido por um sistema político e que possibilita aos atores tomar a decisão de participar na busca de bens públicos"⁷²; 2) a constituição de identidades sociais, ou o grau de articulação/desarticulação, de homogeneidade/heterogeneidade, a densidade da rede de

⁷² . Entre estas opções o autor menciona: "o grau de abertura do sistema político às demandas sociais e ao protesto cidadão, a existência ou não de grupos de apoio aos atores participantes, o grau de unidade das elites políticas e a capacidade do governo para instrumentalizar seus planos e programas. Esses elementos alteram os custos e a rentabilidade da ação coletiva; logo estimulam ou freiam a participação" (VELÁSQUEZ, 1999, p. 275).

relações sociais, a tradição associativa; e 3) a combinação de motivações que podem atuar num determinado momento a favor ou contra a participação. Velásquez (1999) distingue as macromotivações das micromotivações. No primeiro caso, trata-se do conjunto de motivos que não levam em conta as consequências ou os benefícios individuais da cooperação. No segundo caso, os motivos cooperativos ou de participação apóiam-se nos cálculos de custos e benefícios, caracterizando uma racionalidade instrumental. De acordo com o autor, a existência de uma estrutura de oportunidade política favorável e de identidades coletivas sólidas são os pré-requisitos para uma participação substantiva, caracterizada pela cooperação entre Estado e atores sociais através do diálogo e dos acordos, constituindo um processo de democratização da gestão local que se difere de uma participação formal e/ou instrumental, caracterizada por uma relação utilitária entre o Estado e os atores sociais⁷³.

Ressalta-se aqui, portanto, a combinação entre a vontade e o empenho do governo com uma tradição associativista sólida enquanto elementos centrais na avaliação do maior ou menor sucesso das experiências de gestão participativa. A organização da sociedade civil é, portanto, um fator relevante na implementação de mecanismos participativos, na medida em que, como analisa Avritzer (2000b) “a pré-existência de práticas participativas ao nível da sociedade civil aumenta as chances de sucesso dos arranjos participativos introduzidos pelas administrações públicas à nível local”.

Outro fator relevante, como vimos, diz respeito ao campo da organização estatal. O projeto, a capacidade (técnica e de recursos) e o comprometimento político são fatores determinantes no maior ou menor sucesso democrático da experiência. Retomando Velásquez, as variáveis vontade e comprometimento político e o acúmulo de experiência participativa e/ou associativa constituem-se como ingredientes importantes na implementação de práticas de democracia deliberativa.

⁷³ . A participação instrumental decorre da articulação entre um sistema político forte e identidades coletivas frágeis, configurando uma relação utilitária entre Estado e sociedade. Outros dois tipos decorrem do cruzamento das variáveis: a) identidades coletivas sólidas com sistema político fechado, dando margem à participação reivindicativa e/ou contestatória; e b) Quando as duas partes são desfavoráveis, o resultado é a não-participação, a desmobilização, o desinteresse, que abrem caminho para o clientelismo, o populismo, o autoritarismo, o assistencialismo, o tecnocratismo ou a combinações entre eles. (VELÁSQUEZ, op.cit.).

A questão que se coloca é: em que medida o cruzamento dessas variáveis é suficiente para se avaliar as possibilidades e limites não apenas de implementação, mas de sustentação – ao longo do tempo – de práticas de gestão democrática, no sentido do estabelecimento de um ciclo virtuoso que amplie e impacte positivamente tanto o campo da sociedade civil (fortalecendo-o), quanto a esfera do Estado (democratizando-o)?

É exatamente tendo em vista um processo de sustentabilidade de caráter virtuoso, e que portanto, reduza ou elimine obstáculos – desigualdades de participação, clientelismos, personalismos, corporativismos, etc... – que se introduz aqui um outro elemento de análise que, combinado com os fatores anteriormente apresentados, parece compor um quadro mais rico e complexo na avaliação das possibilidades e limites da gestão democrática, qual seja, o desenho institucional. Ou seja, embora o maior ou menor sucesso das experiências participativas – enquanto exemplos ou modelos de democracia deliberativa – dependa dos seus respectivos contextos e/ou especificidades no que diz respeito às correlações de forças, ao tamanho do município, ao grau de adensamento humano, ao conjunto de problemas, recursos, etc..., um conjunto de elementos ou fatores se apresentam como determinantes neste processo, quais sejam: o projeto, a vontade e comprometimento político do governo, a tradição associativa local e o formato ou desenho institucional. Parte-se aqui do pressuposto de que a maior ou menor capacidade de combinação entre essas variáveis, em se tratando de ambientes urbanos altamente complexos, é fator decisivo para o maior ou menor sucesso da experiência quanto a sua capacidade de promover uma sustentabilidade de caráter virtuoso. Neste sentido, parece possível estabelecer uma escala na qual ao aumento da combinação entre as variáveis corresponde um aumento nas chances de sucesso de implementação do modelo de democracia deliberativa aqui proposto. Assim, a inexistência de combinação entre as variáveis, apresentaria frágil, ou quase nula possibilidade, enquanto o ponto de combinação entre todas ocuparia o topo de possibilidades.

É por apresentar uma importante capacidade de combinação entre estas variáveis, que o OP de Porto Alegre tem se configurado como uma experiência participativa que muito se aproxima dos ideais da democracia deliberativa. Senão vejamos.

3.1 – Origem e Implementação do Orçamento Participativo

De acordo com “as regras do jogo” da democracia brasileira, o poder executivo possui a prerrogativa de iniciar e coordenar todo o processo de definição acerca dos tributos, das finanças e do orçamento público. No âmbito municipal, o Executivo, de acordo com a Lei Orgânica Municipal (LOM) é responsável pela elaboração do projeto de lei orçamentária anual, devendo enviá-lo, no caso de Porto Alegre, ao legislativo até o dia 30 de setembro de cada ano para apreciação e aprovação.

O poder legislativo apresenta, entre outras atribuições, a prerrogativa de apreciar, apresentar emendas e aprovar a peça orçamentária do município, fiscalizando a sua execução pelo poder executivo. A participação da população em todo este processo limita-se, via de regra, à escolha dos representantes dos poderes executivo e legislativo através do sufrágio universal.

O Orçamento Participativo apresenta-se, portanto, como alternativa a esta dinâmica de elaboração do orçamento público, na medida em que incorpora, através da criação de mecanismos de participação direta e representativa, um amplo contingente da população até então excluída desta dinâmica de definição orçamentária.

Em Porto Alegre, a experiência do OP teve início com a vitória da frente popular⁷⁴ nas eleições municipais de 1988, e passou gradativamente a se constituir na política central da administração do município. Trata-se, certamente, de uma experiência que veio se qualificando no tempo, e apresentando diversos conflitos e contradições. O sucesso atribuído a esta experiência, já passados mais de 10 anos de implementação, veio se solidificando a partir de críticas, problemas e reavaliações que propiciaram a introdução de novas regras, novos espaços e novos atores e relações políticas e sociais.

Enquanto processo, o OP veio tomando corpo e se instituindo através do cruzamento e da articulação de interesses que se estabeleceram entre os novos detentores do poder público municipal e as organizações comunitárias do município, que já vinham se articulando e lutando, durante os anos 80, por reivindicações não apenas relativas às

⁷⁴ . Coligação composta pelo Partido dos Trabalhadores - PT e pelo ex Partido Comunista Brasileiro (atual PPS).

melhorias sociais nos diferentes bairros da cidade, como relativas à implementação de espaços públicos de discussão e formulação de políticas públicas. Durante o governo anterior de Alceu Collares (PDT) Associações de Moradores e Conselhos Populares, capitaneados pela Uampa (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), participavam ativamente das discussões acerca da implantação de Conselhos Municipais em Porto Alegre.

Convém ressaltar que a história do associativismo de bairro de Porto Alegre, de acordo com Baierle (1992), apesar de remontar aos anos 30, apresenta significativo avanço durante os anos 50, impulsionada pela identidade trabalhista que articulava um amplo conjunto de trabalhadores urbanos. Em 1959 é fundada a FRACAB (Federação Riograndense de Associações Comunitárias e de Amigos de Bairro). Durante os anos 70 e 80 e seguindo a lógica de organização e mobilização popular do quadro nacional de maneira geral, multiplicam-se os grupos e as entidades associativas, num processo de politização e de desenvolvimento de uma postura de enfrentamento com o poder público.

A Uampa surge em 1983 tendo em vista organizar e representar os movimentos comunitários "combativos". Com a redemocratização, a entidade passa a se colocar como interlocutora central nas discussões com o poder público, seja na discussão e proposição para a implementação dos Conselhos Municipais no governo Collares, seja na implementação de projetos assistenciais (ticket do leite do governo Sarney) do governo estadual, seja ainda na implementação do OP no governo municipal de Olívio Dutra.

Se por um lado, a ênfase e o compromisso com a democracia popular por parte da nova administração municipal foi a pedra de toque da implementação de um processo de discussão pública do orçamento municipal, por outro lado, alguns setores da sociedade civil, a exemplo da Uampa, já vinham discutindo e demandando a participação das organizações populares nas discussões e deliberações orçamentárias. Seguindo análise de Avritzer (2000b), o termo Orçamento Participativo, antes de ter sido adotado pela administração, já constava de documentos da Uampa desde 1986, acentuando a importância e a centralidade do orçamento público para a definição das prioridades e o atendimento das demandas populares. A proposta de intervir diretamente

na definição da peça orçamentária continua presente nas discussões e documentos da Uampa até a vitória de Olívio Dutra (PT) em 1988. Este contexto de organização comunitária, bem como a atuação da Uampa tendo em vista a ampliação e a democratização do poder municipal tornam-se terreno fértil para a efetivação de um projeto de governo que apresentava como eixo central a democracia popular.

O Orçamento Participativo gesta-se, portanto na interação entre a sociedade civil e o Estado. Segundo Avritzer (2000b), “é bastante claro que sem a contribuição decisiva da administração do Partido dos Trabalhadores na implementação da proposta ela não haveria se tornado realidade; mas é igualmente correto afirmar que a ausência do termo orçamento na proposta de governo do PT para a prefeitura de Porto Alegre demonstra que a identificação do tema orçamento foi obra do movimento comunitário”.

A idéia de implementação de um processo coletivo e público de discussão e formulação do orçamento municipal veio, entretanto, se construindo na prática, e sofrendo críticas, crises, re-significações e alterações.

No primeiro ano de gestão, a administração enfrentou diversos obstáculos na implementação do OP. Iniciando o processo de consultas gerais à população através da divisão da cidade em quatro regiões⁷⁵, a experiência inicial do OP apresentou um conjunto de dificuldades e problemas. Em primeiro lugar, a nova administração assume uma prefeitura com uma grave crise administrativa e financeira⁷⁶. Tendo em vista que as demandas por serviços urbanos vêm sendo represadas durante décadas de desenvolvimento urbano excludente (FEDOZZI, 1996), a não realização de muitas obras elencadas na discussão do orçamento de 1989 foi um fator extremamente frustrante para a população, fazendo aumentar sua desconfiança com relação ao processo.

Além disso, a administração carecia de um método que viabilizasse o planejamento participativo, mostrando-se inexperiente para administrar os graves problemas sociais, e com falta de uma definição teórica e de um projeto estratégico para a cidade. O boicote dos meios de comunicação de massa, os conflitos internos, principalmente entre a Secretaria Municipal de Planejamento e a Secretaria de Governo (BORBA, 1998), e a participação da sociedade civil que, caracterizada por diferentes

⁷⁵ . De acordo com a divisão da cidade prevista no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

⁷⁶ . A anterior gestão de Alceu Collares (PDT) aprovava, no final do mandato, um plano de carreira que comprometia 98% da receita, além de ter aprovado anistia fiscal para os devedores do Município.

configurações associativas e composta por alguns grupos mobilizados e outros socializados em uma cultura clientelista e populista (GENRO, 1995), completaram esse quadro inicial de dificuldades.

Porto Alegre é a capital do Rio Grande do Sul, situado no extremo sul do Brasil. Apresenta uma área total de 476,30 Km² e população de 1.286.251 ha (IBGE, 1996). O município é o mais importante centro urbano e industrial do Estado, sendo que nas duas últimas décadas o setor de comércio e serviços vem substituindo o setor secundário como fonte gerador de renda e emprego na cidade.

O processo de urbanização do município reproduz um quadro de desigualdades sociais que caracterizam as demais capitais do país. O processo de concentração de terras, tanto na área rural como urbana, e a mecanização da agricultura são fatores determinantes para o processo migratório e de favelização que vem ocorrendo nas últimas décadas. A população do município que era menos de 300.000 em 1940, passa para 600.000 em 1960 e para mais de 1.000.000 em 1980. Entretanto, se até 1980 a migração campo/cidade podia ser considerada a principal responsável pelo processo de exclusão social, atualmente já é o descenso social que coloca milhares de trabalhadores nesta situação (BAIERLE, 1992)

A questão habitacional é um dos problemas mais graves da cidade, sendo que 1/3 da população mora em sub-habitações e/ou em condições de moradia bastante precárias.

Por outro lado, a cidade apresenta um conjunto de indicadores sociais bastante acima da média nacional, a exemplo da expectativa de vida: 71,4 anos; mortalidade infantil: 18 por 1.000 ha; abastecimento de água: 99% e coleta de esgoto: 79%.

Porto Alegre também se destaca no cenário nacional pela atuação de lideranças políticas que ascenderam na esfera nacional (Getúlio Vargas, João Goulart, Leonel Brizola). O comportamento político-eleitoral do município tem historicamente se situado à esquerda, se comparado ao espectro nacional, sendo que mais recentemente, o município elege pelo quarto mandato consecutivo um governo encabeçado pelo Partido dos Trabalhadores - PT.

Referências: Baierle (1992); Abers (1997); Navarro (1999); e dados do site do governo municipal de Porto Alegre: www.portoalegre.rs.gov.br/dadosger/dados.htm

E ainda, de acordo com Santos (1997), a ênfase no "poder popular" que caracterizou o início da gestão, foi um elemento propulsor de uma concepção romântica, já que tanto o partido quanto as lideranças comunitárias, socializadas em uma cultura de confronto e protesto, não estavam voltados e capacitados para uma participação institucionalizada que requer uma postura de diálogo e negociação. Sem uma metodologia clara e sem recursos, o Orçamento Participativo tornou-se motivo de protestos e descrença da população, que vê consideravelmente diminuída sua motivação para a participação no segundo ano de implementação⁷⁷.

Apontada pelos opositores como "política do feijão com arroz" com limitada capacidade tanto de pensar a cidade como um todo como de incorporar um conjunto mais amplo de interesses e atores sociais, a equipe do governo passa a adotar novas medidas que vão impulsionar o processo de reconhecimento e crescimento do OP.

De acordo com Navarro (1999), os conflitos iniciais foram bastante positivos, na medida em que, ao evitar o estabelecimento de um "modelo" imposto ou ancorado em orientações teóricas prévias, institui, a partir de "elementos da realidade" e com a colaboração e participação de segmentos organizados da sociedade civil, uma nova forma de administração que garantiu ao mesmo tempo: um aumento da eficiência administrativa, maior justiça na alocação dos recursos, e maior capacidade participativa e de controle social.

As mudanças mais significativas que foram sendo implementadas dizem respeito a:

- 1) realização de uma reforma tributária que, aliada à desconcentração dos recursos promovida pela Constituição Federal, criaram condições para que o município retomasse a sua capacidade de investimentos públicos, passando de 3,2% em 1989 para 10% em 1990 e 16% em 1991;

- 2) reestruturação interna da administração, com a criação e reformulação de instâncias que, a exemplo da Coordenação das Relações com a Comunidade (CRC) e Gabinete de Planejamento (Gaplan), passam a se articular de forma horizontalizada, seja

⁷⁷ . Exemplo do baixo índice de participação é a superioridade no número de participantes do executivo (25) com relação ao da comunidade (16) em uma determinada região (SANTOS, 1997).

com o gabinete do prefeito; seja com as instâncias de participação comunitária, e ainda com as secretarias e outros órgãos municipais;

3) definição de uma nova divisão das regiões da cidade que, rompendo com critérios de base estritamente geográfica, passa a adotar critérios sócio-espaciais e de acordo com a tradição territorial das organizações sociais (FEDOZZI, 1996), ampliando para 16 o número de regiões. Internamente a cada região, tem sido criadas micro-regiões;

4) aperfeiçoamento da metodologia para a distribuição dos recursos, através da substituição da lógica da "concentração dos investimentos"⁷⁸ pela lógica da distribuição por "setor de investimento" em todas as regiões da cidade (saneamento, pavimentação, etc...) que reformula os critérios de distribuição dos recursos ⁷⁹;

5) instituição de novas instâncias participativas como o Conselho do Orçamento Participativo (COP), as assembléias regionais e os fóruns de delegados.

O aperfeiçoamento e complexificação do OP vai configurando um formato institucional que, diferente da tese da "dualidade de poderes"⁸⁰, reconhece o Estado de direito e estabelece uma nova forma de relação com a comunidade pautada no reconhecimento mútuo e na negociação.

A retomada dos investimentos, o aperfeiçoamento da metodologia de distribuição dos recursos e a construção de uma nova dinâmica institucional participativa

⁷⁸ . Em 1991 a metodologia caracterizava-se pela concentração de 70% dos recursos a serem investidos nas cinco regiões consideradas prioritárias, sendo os demais 30% para as outras regiões. Introduziu-se, para a escolha das regiões prioritárias, um conjunto de critérios: 1) mobilização popular da região; 2) importância da região para o desenvolvimento urbano da cidade; 3) carência da região em infra-estrutura urbana e serviços; e 4) população em áreas de carência máxima.

⁷⁹ . Os critérios "mobilização popular da região" e "importância da região" foram questionados por seu excessivo grau de 'subjetivismo' . No caso do primeiro critério, indagava-se a respeito da forma de medição da mobilização popular e sobre os riscos de se instituir mecanismos artificiais de participação. No caso do segundo critério, questionou-se acerca da imprecisão e dos possíveis desvios em direção à discriminação, tendo em vista a definição a partir de argumentos puramente técnicos (FEDOZZI, 1996). Ao critério da carência do serviço ou infra-estrutura, somou-se os critérios de: "prioridade de investimento escolhido pela região", incorporando a decisão da população; e "população total da região", que pretende somar ao critério da carência, a questão do número ou quantidade dos habitantes por região.

⁸⁰ . A tese da "dualidade de poderes", de base marxista, embasava de forma bastante importante o programa de governo do PT que via nos Conselhos Populares o instrumento fundante de uma democracia socialista em contraposição à democracia burguesa.

faz crescer, ano no quadro após ano, o número de participantes e a credibilidade do processo, como pode ser visto a seguir:

Quadro 1: Distribuição do número total de participantes por ano nas assembléias do OP

ANO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Participantes	976	3694	7610	10735	9638	11821	10148	11908	13687	16813

Dados Relativos aos Totais por Região (duas rodadas)

Fonte: PMPA/Gabinete de Planejamento (Gaplan)

No segundo mandato da administração da Frente Popular, ampliou-se a agenda de temas com a instituição de novas instâncias na tentativa de proporcionar uma ampliação dos atores e questões tratadas no OP. Instituiu-se o programa "Cidade Constituinte"⁸¹ e as Plenárias Temáticas⁸² que, obedecendo a mesma metodologia do OP⁸³, pretendem ampliar a base social de participação, tornando-a mais heterogênea e plural, não apenas no que diz respeito aos temas, como no que se refere aos atores, "atraindo setores sociais e grupos de interesses que até então não estavam presentes na discussão do OP, a exemplo dos sindicatos e de alguns setores empresariais - muito embora esses dois setores sociais tenham presença minoritária mesmo entre o público das Plenárias Temáticas -, além de uma ampla diversidade de instituições civis e grupos de interesse" (FEDOZZI, 1996, p. 213). Além da proposta de qualificar o processo de publicização dos espaços de discussão através da introdução de novos atores sociais, as plenárias temáticas impulsionam uma reorientação das atenções em direção aos interesses de base mais universais. Não apenas a rua ou o bairro são objeto de

⁸¹. O Programa "Cidade Constituinte" consiste na realização de assembléias anuais, onde a população e o governo discutem e aprovam resoluções para um planejamento de médio e longo prazo para a cidade.

⁸². São criadas cinco Plenárias Temáticas: "Saúde e Assistência Social"; "Educação, Cultura e Lazer"; "Transporte e Circulação"; "Desenvolvimento Econômico e Tributação"; e "Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano".

⁸³. Resumidamente, a metodologia do OP e das Plenárias Temáticas é a seguinte: reuniões das 16 regiões para discutir problemas e prioridades; realização de duas rodadas de Assembléias Regionais e Temáticas abertas a todos (indivíduos e organizações), com a presença do poder público para prestar contas e avaliar o plano anterior e eleger os delegados dos Fóruns Regionais e temáticos; reuniões intermediárias entre as duas assembléias para a hierarquização das prioridades. Na Segunda rodada elege-se os representantes do

preocupação, mas a saúde da população, os indicadores sociais ou o futuro da cidade passam a fazer parte das discussões e preocupações.

Agora, já na sua quarta gestão, a administração da Frente Popular comemora o sucesso da experiência que se consolida como modelo de gestão democrática da cidade, pautada na busca da justiça distributiva dos recursos públicos; na transparência e eficiência administrativa obtida pela reorganização institucional e pelo controle popular; e finalmente, na ampliação e consolidação da participação da sociedade civil neste processo. Estima-se que 25% da população de Porto Alegre participam de alguma forma do OP⁸⁴. Os dados relativos à evolução do número de participantes (individuais e coletivos) são elucidativos para a constatação da ocorrência de uma "febre de participação" na cidade (NAVARRO, 1999).

COP (32 das regiões mais 10 das temática) que será a instância máxima de deliberação e acompanhamento do processo junto ao executivo.

3.2 – Apresentação Geral do Modelo do Orçamento Participativo

De acordo com Fedozzi (1996), o OP de Porto Alegre está sustentado em dois princípios básicos, quais sejam: - regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; e - um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, que perfazem um ciclo anual de atividades públicas de orçamentação do Município.

A estrutura do OP está assentada em três tipos de instâncias: 1) executivo municipal, cujas unidades administrativas e órgãos internos são responsáveis pelo gerenciamento e processamento técnico-político da discussão com a população (Gabinete de Planejamento - Gaplan, Coordenação das Relações com a Comunidade - CRC, Assessorias de Planejamento - Asseplas, Fórum de Assessorias Comunitárias-Fascom, Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo - Crops, e Coordenadores Temáticos - CTs) (Quadro 2); 2) instâncias comunitárias autônomas, formadas principalmente por organizações de base regional na cidade que articulam a participação dos moradores e a escolha das prioridades das regiões (conselhos populares, associações de moradores, união de vilas, etc...); e 3) instâncias permanentes de participação comunitária, com funções de co-gestão dos recursos públicos (Conselho do Orçamento Participativo - COP, Assembléias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Plenárias Temáticas e Fórum Temático do Orçamento) (Quadro 3).

O processo de participação dá-se em diferentes níveis e através de diferentes instâncias, sendo que a divisão da cidade em 16 regiões propiciou a ampliação da participação, através da discussão, por cada região, das dificuldades, carências e prioridades. As assembléias regionais são os espaços de mediação mais ampla entre o poder público e a população, e configuram-se como instâncias fundamentais de troca de informações, através da prestação de contas da prefeitura, da avaliação conjunta do plano de investimentos do ano interior e da apresentação e discussão das novas prioridades. São também os espaços de escolha dos representantes do COP e dos delegados regionais e temáticos. Além de amplas reuniões intermediárias que ocorrem

⁸⁴ . Segundo Documento "Plano de Investimentos do OP de 1998" da PMPA.

por região e das assembleias regionais (duas rodadas), os fóruns de delegados constituem-se como instâncias intermediárias entre a população e o poder público, apresentando um caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador da população.

Quadro 2 – Unidades e Instâncias da Administração Municipal responsáveis pelo Orçamento Participativo. Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS

	GAPLAN GABINETE DE PLANEJAMENTO	FÓRUM DAS ASSEPLAS ASSESSORIAS DE PLANEJAMENTO	CRC COORDENAÇÃO DAS RELAÇÕES COM A COMUNIDADE	FASCOM FÓRUM DAS ASSESSORIAS COMUNITÁRIAS	CROPS COORDENADORES REGIONAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	CTS COORDENADORES TEMÁTICOS
Data de Criação	1990 (informal) 1994 (formalização)	1990 (informal)	1981. Em 1989 vincula-se ao Gabinete do Prefeito	1990	1992	1994
Participantes	Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal	Coordenadores de planejamento das secretarias e órgãos	Assessores e funcionários das secretarias e órgãos	Assessores comunitários das secretarias e órgãos	Assessores comunitários da CRC e secretarias	Assessores da CRC e/ou secretarias
Atribuições	<ul style="list-style-type: none"> * Coordenação do planejamento estratégico * Gerencia a execução do Plano de Investimentos (PI) * Coordena a elaboração da proposta orçamentária do exercício seguinte 	<ul style="list-style-type: none"> * Discute os procedimentos técnico-administrativos para a elaboração do orçamento e o procedimento das demandas comunitárias em cada região 	<ul style="list-style-type: none"> * Articula a relação com a comunidade através dos coordenadores regionais * Coordena as reuniões da 1ª e 2ª rodadas do Orçamento Participativo * Coordena as reuniões do Conselho do Orçamento Participativo 	<ul style="list-style-type: none"> * Discute e propõe políticas de participação popular, articulando tanto quanto possível o trabalho das várias secretarias 	<ul style="list-style-type: none"> * Subordinados ao CRC * Cada uma das 16 regiões tem um CROP responsável, que acompanha todo o processo do Orçamento Participativo 	<ul style="list-style-type: none"> * Cada uma das cinco temáticas tem um CT que acompanha o processo de discussão nas plenárias
Periodicidade	Permanente	Reuniões esporádicas	Permanente	Semanal	Permanente	Permanente
Coordenação	Indicação do Prefeito Municipal	Indicação das Secretarias Municipais	Indicação do Prefeito Municipal	Indicação das Secretarias Municipais	Indicação da CRC	Indicação da CRC

Fonte: Fedozzi (1996)

Quadro 3 – Instâncias Institucionais de Participação Comunitária no Orçamento Participativo (PMPA)

	ASSEMBLÉIAS REGIONAIS	FÓRUM REGIONAL DO ORÇAMENTO	CONSELHO DO PLANO DE GOVERNO E ORÇAMENTO	PLENÁRIAS TEMÁTICAS	FÓRUM TEMÁTICO DO ORÇAMENTO
Data de Criação	1989	1991	1990	1994	1995
Participantes	<ul style="list-style-type: none"> * Moradores da Região * Conselhos Populares * Entidades Comunitárias 	<ul style="list-style-type: none"> * Delegados eleitos em cada uma das 16 regiões em que a cidade foi dividida 	<ul style="list-style-type: none"> * 1 do CRC * 1 do GAPLAN * 32 Conselheiros (com 32 suplentes) eleitos em cada região da cidade * 10 Conselheiros (com 10 suplentes) eleitos nas Plenárias Temáticas * Representante da UAMPA * Representante do SIMPA 	<ul style="list-style-type: none"> * Entidades de categorias profissionais (sindicatos, empresários, organizações não-governamentais, movimentos ecológicos, étnicos, etc.) * Movimentos estudantis * Moradores da cidade 	<ul style="list-style-type: none"> * Delegados eleitos em cada uma das cinco Plenárias Temáticas
Duração do Mandato		Um ano	Um ano		Um ano
Atribuições	Recolher demandas e priorizar conforme critérios anualmente rediscutidos	<ul style="list-style-type: none"> * Fiscalização e apoio aos representantes no Conselho do Orçamento Participativo (COP) * Atuação regional e municipal * Fiscalização das ações da Prefeitura na sua região 	<ul style="list-style-type: none"> * Discutir proposta orçamentária do Governo e alocar recursos para investimentos, articulando a priorização da comunidade com as demandas institucionais das secretarias 	<ul style="list-style-type: none"> * Discutir e hierarquizar diretrizes e resoluções sobre políticas setoriais e obras para toda a cidade, para orientar a discussão no Conselho do Orçamento Participativo (COP) 	<ul style="list-style-type: none"> * Fiscalização e apoio aos representantes no Conselho do Orçamento Participativo (COP) * Atuação regional e municipal * Fiscalização das ações da Prefeitura
Periodicidade	2 Rodadas por ano	Variável	Semanal	Variável	Variável
Coordenação	CRC +Conselhos Populares e/ou entidades comunitárias+COP+ GAPLAN	Conselhos Populares e/ou entidades comunitárias e/ou órgãos de governo agendados	<ul style="list-style-type: none"> * Comissão paritária (CRC, GAPLAN, e 2 Conselheiros) * CRC preside as reuniões 	CRC+ GAPLAN+Secretarias e membros escolhidos nas plenárias	Coordenadores Temáticos e/ou entidades e delegados

Fonte: Fedozzi (1996)

À complexidade das instâncias de participação alia-se a complexidade dos critérios para a distribuição dos investimentos que, definidos pelo COP, são aplicados a partir do conjunto de prioridades levantadas pelas diferentes regiões. São três os critérios para a distribuição dos investimentos (Quadro 4). Trata-se, de acordo com Fedozzi, de um conjunto de critérios: objetivos, na medida em que são válidos mediante normatização conhecida e escrita, não sendo, portanto, ocultos, subjetivos ou impessoais, uma vez que independem da vontade pessoal, da posição privilegiada de sujeitos políticos ou da maior capacidade de pressão de grupos pessoais; e universais, uma vez que apresentam "validade idêntica para o conjunto dos indivíduos e atores participantes e para a totalidade das decisões sobre a alocação dos investimentos públicos municipais, que caminha em sentido contrário a decisões *ad hoc* (particularistas) da política governamental" (FEDOZZI, 1996, p. 150).

Quadro 4: Critérios Gerais para a Priorização de Obras

População Total da Região (peso 2)	
Até 25.000 habitantes.....	nota 1
De 25.001 a 45.000 habitantes.....	nota 2
De 45.001 a 90.000 habitantes.....	nota 3
Acima de 90.001 habitantes.....	nota 4
Carência do Serviço ou Infra-Estrutura (peso 4)	
De 0,01% a 14,99%.....	nota 1
De 15% a 50,99%.....	nota 2
De 51% a 75,99%.....	nota 3
De 76% em diante.....	nota 4
Prioridade Temática da Região (peso 5)	
Quinta prioridade.....	nota 1
Quarta prioridade.....	nota 2
Terceira prioridade.....	nota 3
Segunda prioridade.....	nota 4
Primeira prioridade.....	nota 5

Fonte: Regimento Interno, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000

Fases e instâncias participativas do OP de Porto Alegre:

- Primeira rodada de assembléias regionais e temáticas: cada uma das 16 regiões realiza a primeira assembléia regional e temática durante os meses de março e abril. A equipe de governo (prefeito, assessores, CRC, secretários municipais...) participa destas assembléias, prestando contas do Plano de Investimentos do ano anterior e apresentando o do ano atual. A comunidade avalia o plano e elege os delegados para os fóruns regionais e temáticos de delegados, de acordo com a seguinte tabela de proporcionalidade:

Quadro 5 : Proporcionalidade para a Eleição dos Delegados nas Regiões e Temáticas

FAIXAS	CRITÉRIOS	DELEGADOS
Até 100	01 para 10	+ 10
101 à 250	01 para 20	+ 08
251 à 400	01 para 30	+ 05
A partir de 401	01 para 40	proporcional

Fonte: Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais, 2000

- Rodadas intermediárias das regiões e temáticas: a população de cada região realiza uma série de encontros para discutir e definir as demandas e temas prioritários. O governo, através dos diferentes órgãos, presta informações para instruir a discussão da comunidade, apresentando um diagnóstico das demandas de acordo com a sua importância e viabilidade. Através das plenárias, a população escolhe cinco prioridades, entre as 12 prioridades temáticas já instituídas (saneamento básico, política habitacional, transporte e circulação, saúde, assistência social, educação, áreas de lazer, esporte e lazer, organização da cidade, desenvolvimento econômico e cultura). São atribuídas notas às prioridades de cada região, sendo que a primeira prioridade recebe nota 5, a segunda nota 4 e assim sucessivamente. Estas notas são somadas às notas dos outros dois critérios gerais (carência do serviço ou infra-estrutura e população total da região). As três prioridades de cada região e temática serão definidas em função de sua maior pontuação;

- Segunda rodada de assembléias regionais e temáticas: nestas plenárias, o governo apresenta as despesas e a estimativa de receita do ano seguinte. Também são entregues pela comunidade as prioridades e demandas, além da realização de eleições de conselheiros do COP: dois titulares e dois suplentes de cada região e temática;

- Fóruns regionais de delegados e fóruns temáticos: são instâncias formadas pelos delegados eleitos na primeira rodada que, assessorados por representantes do governo (coordenadores regionais do OP - CROPs e coordenadores temáticos - CTs), discutem e acompanham o processo do OP, fiscalizando as obras e apoiando os representantes no Conselho de Orçamento Participativo - COP. As reuniões são semanais e realizadas nas comunidades (Conselhos Populares, igrejas, etc...), e abertas à população de maneira geral;

- Conselho do Orçamento Participativo - COP: o conselho é instalado anualmente no mês de julho, sendo o "órgão de participação direta da comunidade que tem por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e a despesa do orçamento do município" (regimento interno/PMPA). No total são 44 membros do COP, sendo 42 eleitos pelas regiões e temáticas, 1 representante da Uampa e um representante do Simpa (Sindicato dos Municipiários de Porto Alegre). Além disso, dois representantes do governo municipal (CRC e Gaplan) fazem parte do COP sem direito a voto. Os conselheiros comunitários são eleitos através da apresentação de chapas durante a segunda rodada de assembléias, sendo que a votação é aberta a todos os moradores maiores de 16 anos. O mandato é revogável pela assembléia da região ou plenária temática. O COP se reúne semanalmente e discute as demandas e prioridades definidas pelo processo, articuladas com as demandas e disponibilidade de recursos apresentados pela prefeitura. Além de discutir e aprovar o montante total de recursos do orçamento, o COP acompanha a execução das obras aprovadas e discute os critérios técnicos apresentados pelo governo. Em setembro os conselheiros discutem e aprovam a matriz orçamentária, cuja redação final realizada pelo Gaplan é encaminhada para a aprovação da Câmara Municipal. Este documento final constitui-se em referência básica - pública e legítima - para o controle e fiscalização das ações e gastos do governo.

Este conjunto de instâncias caracteriza-se, segundo Fedozzi (1996), pela sua dinâmica de co-gestão na deliberação do conjunto de prioridades e recursos públicos. São instâncias institucionais permanentes de participação da sociedade civil no processo de decisão da peça orçamentária. Além destas instâncias⁸⁵, um conjunto de organizações comunitárias autônomas completam o quadro complexo da estrutura institucional do OP de Porto Alegre (associações de bairros, união de vilas, clubes de mães, ONGs, etc...). Trata-se de um conjunto de espaços e atores sociais que participam do OP, articulando demandas e mobilizando as comunidades e contribuindo para a definição e escolha das prioridades. Enquanto instâncias autônomas, apresentam diferenças significativas quanto à capacidade de organização, persuasão e mobilização, não obedecendo, portanto, ao conjunto de regras (critérios, regionalização, etc...) que normatizam as instâncias de co-gestão anteriormente apresentadas.

⁸⁵ . Considerando-se também o conjunto de instituições específicas do poder público, apresentadas no

3.3 – Para Além da Implementação: a Sustentabilidade (Virtuosa) da Experiência.

Vimos que o Orçamento Participativo é uma alternativa de discussão e definição do orçamento público que incorpora a dimensão da cidadania, na medida em que a população passa a demandar, discutir e definir, através de diferentes instâncias de participação, a peça orçamentária do município. Vimos que, no caso de Porto Alegre, esta experiência vem se solidificando no tempo através de reavaliações que permitiram a ampliação e complexificação do processo. Neste sentido, vem se configurando como um modelo dinâmico de cooperação entre Estado e sociedade na definição acerca dos investimentos da cidade. A ampliação de quatro para 16 regiões do OP, a introdução de novos critérios de distribuição dos recursos, a criação das plenárias temáticas, a ampliação de instâncias participativas, são elementos que atestam o caráter aberto e dinâmico desta experiência de gestão pública.

As articulações entre o Estado e a sociedade civil têm sido originária e historicamente o elemento central para a continuidade e dinamicidade da experiência. A resultante desta dinâmica é a constituição de um desenho institucional inovador, caracterizado por um conjunto de critérios, regras, espaços que, por seu turno, tem impactado a dinâmica própria da realidade sócio-política do município. Nesta perspectiva, os fatores: vontade política, tradição e organização associativa e o desenho institucional, têm, de maneira articulada e interdependente, se constituído como variáveis ou fatores decisivos na continuidade e sustentabilidade da experiência. São, portanto, estas três condições que, (repete-se) intimamente articuladas, vêm permitindo o desencadeamento de uma importante inovação política no município. Senão vejamos:

3.3.1 – O Projeto e o Comprometimento Político-Governamental

Um fator central na implementação e na capacidade de sustentação de um modelo de gestão pública de caráter participativo certamente é não apenas a sua inserção

como prioridade no conjunto das propostas e objetivos político-partidários, como o comprometimento do governo com a efetivação desta proposta. Embora apresentando diferentes facetas, a participação da população enquanto sujeito deliberativo em cooperação com o Estado tem sido preocupação e bandeira dos partidos de esquerda, à luz de uma concepção de democracia pautada nos ideais de cidadania e de promoção da justiça social. Reitera-se aqui, portanto, a importância do projeto político-partidário enquanto elemento fundamental para a implementação e para a continuidade e aperfeiçoamento da experiência. Nascido com a proposta de instituir o socialismo no país, o PT vem firmando-se historicamente como um partido de oposição comprometido com as bandeiras da participação popular (ou governo popular) e da promoção da justiça social. Da ênfase original no poder popular, no conflito de classes e numa concepção instrumental de democracia (MENEGUELLO, 1989), o PT vem, na medida em que se transforma em um partido de massas, e na medida em que passa a conquistar postos políticos importantes tanto na esfera do executivo como no parlamento, reformulando suas concepções e programas no sentido de pluralização e/ou incorporação de novos atores e demandas, de valorização da democracia como valor universal, de reconhecimento do Estado de Direito e de respeito ao espaço e ao papel das instituições típicas do regime democrático (sufrágio universal, poder judiciário, etc...) (KOWARICK; SINGER, 1993). O PT de Porto Alegre segue portanto, uma tendência geral de ampliação em seu projeto de instauração do “poder popular”, através da extensão do leque de reconhecimento e de legitimidade de novos atores, necessidades e interesses sociais.

O OP apresenta a capacidade de articular os dois princípios gerais do projeto político do PT, quais sejam, a participação popular e a inversão de prioridades tendo em vista atender os interesses e necessidades da população mais pobre, compensando as desigualdades sociais. A definição do conjunto de temas a serem objeto de priorização no OP – saneamento básico, habitação, pavimentação, transporte e circulação, saúde, assistência social, áreas de lazer, esporte, iluminação pública, desenvolvimento econômico e cultura – atesta uma preocupação do governo em investir prioritariamente nas áreas que cobrem as necessidades básicas de um amplo contingente populacional que se vê historicamente excluído destes direitos sociais. Por outro lado, os

investimentos do governo para motivar a participação dos setores mais pobres têm surtido efeito na priorização das obras municipais.

De acordo com Dias (2000, p. 17), a estratégia que melhor reflete o objetivo político-partidário de redistribuição de renda através do Estado é o “estímulo à participação das camadas mais carentes da população, aproximando o poder público municipal das regiões mais desassistidas da cidade e fornecendo os mecanismos necessários à intervenção de seus moradores na definição das escolhas governamentais. Assim, ao objetivo de ampliar a *accountability* do governo soma-se a escolha de priorizar determinados segmentos da população, o que resulta em um tipo de resposta direcionado ao macro-objetivo de compensar, através do Estado, as desigualdades engendradas pelo capitalismo”.

O projeto partidário-governamental mostra-se comprometido não apenas com a implementação, como também com a continuidade da experiência participativa, reformulando, a partir da interlocução com os atores sociais, as regras, os critérios e os mecanismos de participação e de priorização de demandas. Há que se destacar o efetivo comprometimento da administração municipal na implantação e na sustentação da proposta, e que diz respeito não apenas à centralidade do OP no conjunto das ações governamentais, como também ao montante de recursos – humanos e materiais – que são destinados tendo em vista um expressivo investimento no processo.

O governo disponibiliza assessoria para todas as 16 regiões e as cinco plenárias temáticas do OP. Disponibiliza transporte (ônibus) para as assembléias regionais, bem como para os passeios inter-regionais que visam conhecer as obras do OP. Oferece infraestrutura para a realização das reuniões, produzindo manuais informativos e divulgando dados e regimentos. Investe na formação de delegados e conselheiros, através dos cursos de capacitação⁸⁶. Investe também na mobilização das comunidades mais carentes, disponibilizando técnicos para tal.

Com a entrada do PT no governo municipal, a administração reestrutura vários setores da máquina administrativa tendo em vista a incorporação do OP às instâncias centrais do poder público. De acordo com o organograma (anexo 1), o OP está diretamente articulado com a CRC e o Gaplan, ocupando lugar de destaque no conjunto

⁸⁶ . Ver Roteiro do Curso de capacitação do OP/Porto Alegre de 2001 em anexo 2.

das instituições do governo, e intermediando as instâncias governamentais e comunitárias. Vê-se, neste organograma, que o Conselho do Orçamento Participativo (COP) é a instância de co-gestão central do orçamento municipal.

A importância e o status que a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) passa a obter, bem como a disponibilização de um amplo quadro da administração para uma atuação direta junto às instâncias do OP, e ainda o conjunto de esforços e empreendimentos da administração municipal tendo em vista motivar, organizar, assessorar e divulgar a participação social, oferecendo subsídios materiais, técnicos e políticos, atestam a centralidade do governo para o sucesso deste modelo participativo.

Abers (1998) ressalta bem a importância do governo para o sucesso do OP de Porto Alegre. De acordo com a autora, o quadro de mobilização e de organização social no município que se desenvolveu a partir do OP, foi resultado direto de uma política que envolveu um grande investimento do governo. Trata-se de investimentos que dizem respeito tanto aos recursos financeiros, através do importante aumento dos gastos municipais com obras previstas no OP, quanto de investimentos humanos, através da preparação e da disponibilização de vários assessores e funcionários para uma atuação direta, contínua e cotidiana junto aos mais diferentes bairros e regiões da cidade. De acordo com a autora, o OP de Porto Alegre “é um exemplo notável de gênese de organização cívica a partir da ação do Estado” (ABERS, 1998, p. 47).

A centralidade da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) e do Gaplan, bem como a articulação do COP com estas instâncias tornaram-se medidas facilitadoras de uma maior aproximação da comunidade com os centros de poder político-administrativo. Apesar do maior envolvimento da Coordenação de Relações com a Comunidade, toda a equipe de governo participa do OP. O prefeito, os secretários de governo, os diretores, assessores e técnicos participam das assembleias regionais e temáticas, das conferências, congressos, encontros que visam informar, assessorar, responder dúvidas e questionamentos, discutir acerca dos planos, projetos e recursos municipais de maneira geral. Uma atuação mais efetiva por parte do governo dá-se através dos coordenadores regionais e temáticos do OP, sendo que cada uma das 16

regiões e cinco plenárias temáticas contam com um coordenador regional e temático. O governo participa ainda de forma mais direta através da atuação da equipe do CRC, além dos Centros Administrativos Regionais (CARs) implementados em diferentes regiões da cidade e que contam com a atuação dos seus respectivos coordenadores regionais.

A presença e a participação do executivo (prefeito, secretários...) nas assembléias regionais e temáticas e nos encontros e seminários que visam discutir o OP têm despertado um sentimento de confiança da população a respeito da seriedade e do comprometimento do poder público junto ao OP. O depoimento de uma delegada ilustra esta confiança no governo:

“Antes de participar do OP eu achava que era só jogo político, mas agora que eu vejo o prefeito e os secretários nas assembléias e reuniões do OP insistindo no poder popular, eu vejo que eles estão mesmo dividindo a decisão com a gente. Vejo que a coisa é séria” (Entrevista realizada em 2000).

Os dados da pesquisa Cidade (1999) que apresentam a avaliação dos participantes sobre a atuação dos representantes da administração municipal junto ao OP, expressam esta perspectiva positiva por parte dos delegados e conselheiros:

Quadro 6 – Avaliação dos Participantes do OP Sobre a Atuação dos Representantes da Prefeitura

AS INFORMAÇÕES E ESCLARECIMENTOS PRESTADOS PELOS REPRESENTANTES DA ADMINISTRAÇÃO POPULAR SOBRE O OP SÃO SATISFATÓRIAS?	CASOS ENTRE ELEITOS	% ENTRE ELEITOS	CASOS ENTRE NÃO ELEITOS	% ENTRE NÃO ELEITOS
SEMPRE	74	43,5	284	32,68
QUASE SEMPRE	45	26,5	216	24,85
ÀS VEZES	41	24,1	203	23,36
NUNCA	4	2,4	23	2,64
NÃO SABE	5	2,9	107	12,31
NÃO RESPONDEU	1	0,6	36	4,14
TOTAL	170	100	869	100

Fonte: Cidade (1999)

Os dados indicam uma avaliação mais positiva entre os delegados e conselheiros (70% de “sempre” e “quase sempre”) se comparados aos não eleitos (57,53%), que também apresentam um índice maior de desconhecimento da atuação dos representantes da prefeitura. De acordo com Cidade (1999, p. 95), “isto parece demonstrar (...) que a maior dificuldade na relação entre a população e os representantes da Prefeitura não se localiza em uma discordância ou oposição a forma de atuação destes representantes, mas sim um desconhecimento sobre esta atuação entre os não eleitos”.

Há que se registrar também a importância dos coordenadores das regionais e temáticas. Como vimos, em cada região da cidade existe a figura do CROP e do CT. Compete a estes coordenadores acompanhar e assessorar as reuniões dos fóruns de delegados, colaborando na organização das reuniões, oferecendo subsídios e informações atualizadas, informando a posição do governo sobre assuntos de interesse do fórum, sobre a situação dos recursos, atividades e obras. Além disso, foram criados vários Centros Administrativos Regionais (CARs) que pretendem cobrir as 16 regiões da cidade⁸⁷, atuando de forma mais próxima ao cotidiano dos moradores.

Ressalta-se ainda a importância de uma concepção política - por parte de setores da administração - pautada na idéia de que é necessário organizar e mobilizar a população tendo em vista construir a sociedade civil e a cidadania. Esta idéia apresenta uma noção ao mesmo tempo mais ampla e dinâmica de sociedade civil, diferente de uma perspectiva que tende a reduzir a sociedade civil aos grupos organizados. De acordo com Genro (1997, p. 21):

“O partido moderno do socialismo contemporâneo não será mais o partido cuja espinha dorsal repousa principalmente nas fábricas. Será o partido que organizar, na sociedade civil, as condições para que as classes trabalhadoras novas e antigas, dispersas ou ainda agrupadas, tornem-se a vanguarda de uma nova cidadania. Seu propósito objetivo será, ao mesmo tempo, instituir a democratização e o controle social do Estado e a construção de instituições públicas

⁸⁷ . São oito os CARs, sendo que cada Centro cobre duas regiões do OP.

autônomas que apontem para o desenho de um novo Estado democrático”.

Este ideário certamente reforça a necessidade do Estado gerar condições para a organização social. Daí segue uma importante atuação dos funcionários e coordenadores da administração municipal, no sentido de estimular e mobilizar a organização comunitária. Uma intervenção mais intensiva destes atores ocorreu no início do processo, através de visitas aos bairros, de realização de reuniões e encontros, de contatos com antigas lideranças e pessoas dos bairros, esclarecendo acerca da importância da organização e da participação. Este investimento tem rendido frutos no tocante ao crescimento de entidades comunitárias no município, sendo que em muitos casos, apenas um coordenador atuava em mais de uma região com o propósito de discutir e formar o fórum regional do OP, conforme relato a seguir:

"Fui coordenador da região Centro, caracterizada por setores médios (bancários, comerciantes, empreendedores...) e alguns bolsões de pobreza localizados. Era uma região difícil pois era dominada por duas pessoas. O meu papel foi de mobilizar, organizar, visitar as associações de bairro, ajudar na formação do fórum regional. Os representantes agiam pela sua própria cabeça. Depois fui para a região Cristal. Também de classe média com algumas vilas muito pobres, e também controlada por uma pessoa que hoje mudou muito e participa do OP, e outro que se elegeu vereador. Já tinha um histórico anterior na cidade de organização popular, mas o OP ajudou a rearticular as regiões" (Entrevista realizada em 1998).

Outro aspecto que destaca o OP como importante mecanismo de estabelecimento de novas relações Estado-sociedade, é a introdução de uma metodologia de discussão coletiva que descentraliza as decisões sobre os investimentos na cidade. Trata-se de uma experiência que tem contribuído para a despersonalização da figura do prefeito e desmistificado a autoridade do governo. A presença, o posicionamento e o

compromisso da equipe do governo nas assembleias, nas caravanas do OP, nas reuniões e debates públicos têm sido um elemento central de mudança nas expectativas e nos padrões de relacionamento da população com relação ao Estado, como atestam os seguintes depoimentos e que apresentam uma avaliação diferenciada acerca destas mudanças:

"Com o OP, a administração está abrindo para que a gente se assenhere do que está acontecendo, e a gente está começando a tomar conta. Na nossa posse, o Raul Pont⁸⁸ disse assim: 'cada vez mais eu ouço menos as pessoas dizerem nas rodadas: eu queria aproveitar a presença do prefeito para pedir que asfaltassem a minha rua'. Cada vez mais estão se dando conta que não é espremendo o prefeito numa reunião que as coisas vão sair, e sim que se tem um rumo para conquistar as coisas" (Entrevista com Conselheira da região Sul realizada em 2000),

"Sou líder de minha comunidade desde 1975 e atuo até hoje. Naquela época as demandas iam direto para o prefeito que atendia melhor. Hoje não, assessoria evita que a gente tenha acesso aos chefes e tem aquele ditado, 'quem vai ao santo vai a Deus'. O Villela foi uma beleza de prefeito na época da ditadura pois nos atendia sempre" (Entrevista com Conselheiro da região do Partenon realizada em 2000).

O compromisso da administração municipal com o OP é percebido através da presença e postura da equipe de governo nos encontros com a comunidade posicionando-se contra uma relação personalista e hierárquica. Elemento fundamental é o comprometimento com a definição de 100% dos recursos destinados para investimentos, o que no Plano de Investimentos de 2000 significou um total de 15,12%

do total de recursos⁸⁹. Além da quantidade de recursos, a realização das obras definidas pelo OP tem aumentado a confiança da população. Se cruzarmos os depoimentos que enfatizam a importância das obras com os dados da pesquisa realizada pela ONG Cidade (1999), podemos concluir que a realização das obras é um elemento central para o aumento da credibilidade e da participação da população junto ao OP. De acordo com a tabela (Quadro 7), mais de 80% dos eleitos – delegados e conselheiros – apresentaram resposta positiva quanto ao beneficiamento de sua região ou temática com obras e serviços do OP.

Quadro 7 - Distribuição dos eleitos, nas regiões e temáticas, de acordo com a avaliação sobre a obtenção de benefícios (obras e serviços) através do OP

SUA REGIÃO OU TEMÁTICA JÁ FOI BENEFICIADA COM OBRAS E SERVIÇOS ATRAVÉS DO OP?	CASOS NA TEMÁTICA	% NA TEMÁTICA	CASOS NA REGIÃO	% NA REGIÃO
NÃO	4	11,4	20	14,8
SIM	31	88,6	108	80
NÃO SABE	0	0	3	2,2
NÃO RESPONDEU	0	0	4	3
TOTAL	35	100	135	100

Fonte: Cidade (1999)

Alguns exemplos contrapostos são úteis para se perceber a importância da quantidade dos recursos, bem como o comprometimento do governo no processo. No caso da experiência de OP de Vitória⁹⁰, Afonso e Ferraz (1994) advertem que "além do pequeno percentual de receita destinada ao investimento, há que se acrescentar que em 1991 poucas obras prioritizadas no ano anterior e incluídas no orçamento foram executadas, e em 1992 nenhuma, dada a crise econômica que afetou fortemente a receita

⁸⁸. Prefeito de Porto Alegre na terceira gestão do PT.

⁸⁹. De acordo com documento da PMPA (Plano de Investimentos e Serviços - 2000). Além dos investimentos, o Plano prevê despesas de 55,61% com pagamento de pessoal, sendo que o restante caracteriza-se como despesas de custeio.

⁹⁰. Em Vitória/ES o OP foi implementado com a administração de Vítor Buaiz (PT) em 1989, apresentando também um conjunto de limites que inviabilizaram a ampliação e continuidade da experiência.

da administração". Além disso, ocorreu uma personalização da administração na figura do prefeito.

Em Recife, de acordo com análise de Wampler (1999) as administrações⁹¹ de Jarbas e de Magalhães despenderam entre 1996 e 1998 menos de 30% do que foi discutido e negociado com os delegados do OP, sendo que o governo privilegiou projetos que não constavam do OP e cujos gastos são desconhecidos, uma vez que a implantação dos projetos ficou a cargo de cada secretaria de governo. Considerando-se várias outras dificuldades que dizem respeito à estrutura organizacional do OP de Recife, o autor conclui que a experiência "não teve o mesmo sucesso que a de Porto Alegre devido à falta de vontade política do executivo, a um modelo institucional que tende antes a fragmentar que a congregar os representantes das comunidades (delegados)⁹² e à continuação do processo de tomada de decisões em nível privado" (WAMPLER, 1999).

No caso da experiência de Florianópolis⁹³, Colaço (1999) analisa que um fator importante de desgaste do OP foi a definição, por parte do executivo, de que o CMOP (Conselho Municipal do OP) deveria definir apenas 75% dos recursos destinados ao investimento, sendo que os outros 25% eram definidos pela administração. Esta cota era justificada no sentido da execução de obras para toda a cidade, mas que entretanto, foi

⁹¹ . O OP de Recife foi implementado na gestão do prefeito Jarbas Vasconcellos (PMDB) de 1993-96 e continuou na gestão de Roberto Magalhães (PFL) de 1997-2000.

⁹² . O autor refere-se ao processo de escolha dos delegados (total de 320) realizado por eleições onde apenas as organizações registradas na Secretaria de Políticas Sociais tinham direito a voto. Além da exclusão dos cidadãos e outros grupos civis do processo, o mesmo estrutura-se sob uma base desarticulatória entre os delegados que passam a maior parte do processo discutindo apenas as obras de suas regiões, uma vez que o único espaço destinado à participação de todos é o Fórum da Cidade do Recife, instância máxima de deliberação que conta com a participação de ONGs, membros dos Conselhos Gestores, vereadores, delegados e empresários. Na gestão de Roberto Magalhães este fórum é substituído pelo Fórum Geral do OP, sendo também introduzida a regra de eleição direta para os delegados, independente de entidade constituída. Entretanto as eleições foram marcadas pela "corrupção e por táticas políticas clientelistas, usadas por muitos vereadores que procuraram eleger seus assessores e cabos eleitorais para ocuparem um espaço político no programa"(Wampler,op.cit.).

⁹³ . Em Florianópolis, o OP foi instituído em 1993 com a vitória da Frente Popular (PPS,PT,PSDB e PDT) nas eleições municipais de 1992. Tendo como modelo o OP de Porto Alegre, a equipe de governo inicia um processo que vai se reestruturando no tempo e apresentando uma série de fragilidades. A experiência tem vida curta, sendo desativada com a entrada de Ângela Amim (PPB) na administração subsequente. Além das especificidades locais como o número de regiões (13), outras diferenças são encontradas, como a coordenação do Conselho do Orçamento, que no caso de POA é paritária (Estado e sociedade civil) e em Fpolis era exclusividade do Gaplan (Gabinete de Planejamento). Certamente a não continuidade da experiência é, entre outros, um limite no estabelecimento de um quadro comparativo mais rigoroso.

utilizada no atendimento de demandas dos setores mais organizados. Este procedimento "revelou uma concepção paternalista de Estado dos dirigentes da administração e em decorrência, a restrição dos mesmos em relação à ação dos cidadãos como indivíduos racionais também na esfera pública. O desdobramento prático de tal concepção foi, além de estimular as comunidades a terem uma relação diferenciada e com critérios pessoais (não universais) com a prefeitura para conseguirem recursos, contribuiu para difundir a idéia de que o OP era só para obras locais, ou seja, que a cidade como um todo não é problema dos cidadãos e sim do prefeito" (COLAÇO, 1999).

Soma-se a isso, o descompromisso do prefeito e da equipe de governo com o processo, uma vez que eram freqüentes as ausências nos espaços de discussão coletiva, bem como apresentavam pouco interesse em atualizar e publicar dados e informações do governo.

A manipulação dos recursos e a não realização de obras previstas no OP são fatores centrais de desgaste e de perda de credibilidade do processo. No caso de Porto Alegre, além deste maior grau de comprometimento⁹⁴, há que se considerar outros dois elementos que caracterizam a atuação da administração municipal. Por um lado, o investimento em infra-estrutura, através da disponibilização de transporte para as assembleias e para as caravanas do OP, de publicação de dados e recursos municipais, de produção de farto material informativo. Por outro lado, um importante investimento no sentido de construir e consolidar uma identidade local pautada na idéia de "cidade democrática" ou "capital da cidadania"⁹⁵. Interessante, neste sentido, resgatar análise de Frey (1996) a respeito da importância - para um melhor êxito político-administrativo - do estabelecimento de uma relação emotiva e afetiva entre a população, o governo e a cidade em si. Analisando os casos de Curitiba e Santos, o autor afirma que, no caso de Curitiba, a identificação da população com alguns rótulos criados e promovidos pelas autoridades locais, a exemplo de "capital ecológica", "a cidade onde o Brasil está dando certo", a "cidade classe média e de *high-tech*", configura um empreendimento bem-

⁹⁴. Isso não significa que o OP é um "mar de rosas" na cidade, uma vez que apresenta muitas dificuldades relativas à realização de obras - atrasos, falhas técnicas, emperramentos jurídicos etc... Entretanto, a experiência vem atestando um importante grau de confiabilidade. Dados da pesquisa Cidade (1999) mostram que a maioria (58,5%) dos entrevistados respondeu de forma positiva com relação a terem sido beneficiados com obras ou serviços do OP.

sucedido de marketing que promove a cidade e "leva o curitibano a acreditar na sua sorte privilegiada de viver numa cidade bem gerenciada e exclusiva" (FREY, 1996). No caso de Santos, observou-se esforços semelhantes de construção de uma identidade local, porém com enfoque diferenciado, uma vez que esteve pautado em torno da idéia de participação popular, integração dos excluídos e justiça social.

O investimento na criação de uma identidade política local tem sido uma estratégia exitosa, na medida em que constrói um sentimento de pertencimento coletivo pautado em um alto grau de emotividade - orgulho de ser cidadão de uma cidade que é nacional e/ou internacionalmente reconhecida. No caso de Porto Alegre, a atuação do governo tem investido na construção de uma identidade local em torno da idéia de "capital democrática do país". O OP tem sido referência nacional e internacional em termos de gestão pública de caráter democrático. Observa-se uma preocupação muito grande com a criação de slogans⁹⁶, com a produção de material de divulgação e com a participação constante em encontros nacionais e internacionais, bem como disputa de prêmios, a exemplo da premiação do OP na Segunda Cúpula Mundial das Cidades da ONU, ocorrida em Istambul em 1996. No livro "Rio Grande do Sul: a vitória da esquerda", Marques (1998), reiterando a idéia de que o Rio Grande do Sul é o "Estado mais politizado do Brasil", enfatiza o reconhecimento internacional do OP salientando que "Porto Alegre se especializou internacionalmente, em dar mostras de ser portadora de uma consciência política excepcional na comparação com outros conglomerados urbanos de porte". A participação de inúmeros pesquisadores e autoridades políticas nas reuniões do OP, bem como a constante divulgação nestes espaços, de depoimentos e notícias que são veiculadas em outras cidades e países tem contribuído para a construção de uma identidade local. O trecho da entrevista com um conselheiro da região Centro-Sul é ilustrativo neste sentido:

"Os problemas dos bairros foram terminando com as demandas do OP.
Antes se fazia reunião com os moradores e não se conseguia nada.

⁹⁵ . Ou "Porto da Cidadania" de acordo com título de uma coletânea coordenada por Genro (1997).

⁹⁶ . Por exemplo o slogan "OP é 10" quando em 1998 foram completados dez anos de experiência na cidade, ou "OP 2000: bom para todo mundo", e ainda "OP: a conquista do espaço democrático".

Depois de 89 tem um jeito diferente de administrar. Antes era só a relação dos candidatos e os eleitores, agora as pessoas vêem resultados em participar e fizemos passeio para ver as obras das diferentes regiões. Não sou filiado a partido mas agora sou defensor do PT e antes não, mas eles demonstraram esse trabalho que foi para a Turquia, e também para a França onde levaram quatro conselheiros e um representante da prefeitura. É gratificante" (Entrevista realizada em 1998).

Trata-se de um conjunto de atividades e estratégias que contribuem para a valorização da experiência, e por conseguinte para um maior grau de adesão e credibilidade ao processo. Enfim, os cursos de capacitação de conselheiros e delegados promovidos pela administração municipal, a ativação de diferentes fóruns municipais para a discussão e proposição de medidas de ampliação da qualidade de vida local, e fundamentalmente, a participação e presença intensiva das lideranças políticas e assessores do governo municipal junto aos espaços de discussão do OP têm aumentado a confiança e a credibilidade do governo, além de possibilitado uma reversão da tradicional imagem personalista, superior e equidistante dos ocupantes dos postos de liderança política. O compromisso diz respeito também ao respeito às decisões (assessoradas) tomadas nos diferentes espaços públicos, através da alocação dos recursos de acordo com as negociações e acordos firmados entre as diferentes partes. A resultante geral desse investimento e comprometimento do poder público é o engrossamento da fila dos que se dispõem a dispendir grande parte de seu tempo nesta experiência. O aumento da confiança da população, acrescido pelo efeito-demonstração, provoca um ciclo ou um processo em espiral de reforço mútuo entre confiança/participação/atendimento de demandas/aumento de participação.

Em que pese a importância da vontade política, esta variável perde força, em se tratando da implementação da democracia deliberativa, quando desacompanhada da existência de um contexto associativista e participativo da sociedade civil. Como vimos, a combinação entre um Estado forte e uma sociedade civil fraca tende fortemente a

desembocar em uma relação utilitária pautada na manipulação e dominação do primeiro sobre a segunda.

Neste sentido, a implementação da democracia deliberativa requer, pelo lado do Estado, um aparato que, subsumido a um governo voltado e comprometido com os ideais de radicalização da democracia, forneça infra-estrutura, recursos e incentivos à renovação das relações políticas em direção ao aprofundamento dos processos públicos de caráter participativo. Pelo lado da sociedade civil, requer uma organização civil forte, atuante e predisposta ao estabelecimento de relações cooperativas com o poder público tendo em vista a deliberação democrática. Em Porto Alegre, este segundo ingrediente também estava presente.

3.3.2 - Tradição Associativa e Combativa da Sociedade Civil

O segundo fator de destaque é a trajetória ou o grau de tradição de organização e mobilização coletiva. Esta premissa está fortemente ancorada no conceito de capital social, enquanto acumulação histórica de práticas cooperativas e associativas que, através de regras de reciprocidade e horizontalidade, conciliam o interesse próprio com a solidariedade (PUTNAM, 1996). Ou, como coloca Boschi (1999), o conceito de capital social indica que o acúmulo de relações sociais horizontalizadas que estão na base do associativismo são elementos centrais de ruptura com o clientelismo e o autoritarismo. De acordo com o autor, “relações verticais, assimétricas e hierárquicas dariam lugar à instauração de práticas autoritárias e de relações sociais predatórias, por sua vez, impeditivas da geração de políticas conducentes ao desenvolvimento. Sem o capital social, tenderiam a vigorar relações clientelistas fundadas em relações assimétricas, hierárquicas e verticais, com a conseqüente utilização de bens públicos como moeda de troca para se auferirem benefícios privados” (BOSCHI, 1999, p. 02).

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, Avritzer (2000b, p. 21), em análise das experiências de OP de Porto Alegre e de Belo Horizonte, afirma a importância da tradição associativa para a implementação de experiências bem-sucedidas de democracia participativa. De acordo com o autor, “Porto Alegre tem uma formação histórica mais ativa, com mais participação, menos relação com mediadores políticos e maior mobilização dos próprios atores comunitários”⁹⁷. Segue ainda o autor afirmando que “a existência de um forte movimento de atores comunitários está na base do sucesso da proposta do OP (...) sendo também devido à adequação da forma institucional da participação às práticas pré-existentes entre os atores comunitários que a participação desses mesmos atores é grande”⁹⁸.

⁹⁷ . A análise está ancorada em pesquisa realizada pelo autor que apresenta um conjunto de dados sobre práticas associativas no município. Um dado importante diz respeito às práticas anteriores à existência do OP e que se refere aos mecanismos de obtenção de benefícios materiais. A porcentagem das associações que recorriam aos políticos é de 41%, ao passo que 54% afirmavam recorrer a mobilização. Confrontados com os dados de Belo Horizonte, o autor conclui que esta cidade, se comparada a Porto Alegre, “tem uma formação histórica mais conservadora, com menos mobilização e com maior preservação de mediadores políticos” (op.cit.)

⁹⁸ . Avritzer, op. cit. p. 22.

Em que pese toda a importância do Estado neste processo, há que se ressaltar que, certamente, o OP teria seguido outro caminho não fosse a organização comunitária prévia no município que, desde meados dos anos 80 vinha, principalmente através da Uampa, reivindicando a democratização do Estado através da participação popular junto às diferentes áreas e esferas das políticas públicas, inclusive nas discussões e na definição das prioridades de investimentos do orçamento público. De acordo com membro do governo e ex-militante do movimento comunitário:

“À medida que a frente popular assume, muitas propostas foram incorporadas, inclusive o OP que se tentou viabilizar desde a época do governo do Alceu Collares, que acabou escolhendo outra saída: audiências públicas e Conselhos Municipais aprovados no último ano do governo, negando a discussão do orçamento cuja proposta foi absorvida pelo governo da frente e qualificada no tempo” (Entrevista realizada em 1998).

A participação da sociedade civil na implementação e no processo de qualificação do OP de Porto Alegre ao longo do tempo é, portanto, elemento central, na medida em que, junto com a administração municipal, deu forma e vida a uma nova maneira de definir as prioridades do município. Convém ressaltar que a plataforma geral do PT de instituir a participação popular centrava-se, quando assumiu o poder em 1989, na atuação dos Conselhos Populares. O PT também assumiu um processo de discussão e revisão dos Conselhos Municipais que foram criados na gestão anterior⁹⁹.

⁹⁹. Os Conselhos Municipais passam a ser inscritos na Lei Orgânica Municipal de 1990, sendo diferenciados dos "Conselhos Populares", uma vez que estes são definidos como espaços de organização e articulação autônoma dos movimentos populares, enquanto os "Conselhos Municipais" são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública. De acordo com a Lei Orgânica, todos os conselhos apresentam caráter deliberativo, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração, sendo compostos por número ímpar de membros. De acordo com Lei Complementar que regulamenta os conselhos (Lei 267/92), no que se refere à composição, define-se como norma geral a garantia de maioria de representantes às entidades comunitárias de moradores, entidades representativas de trabalhadores e entidades civis vinculadas à área de atuação do conselho. Estes representantes devem ser eleitos em assembleia geral especialmente convocada para este fim e convocados, no caso das entidades comunitárias, pela UAMPA. Ressalta-se que a reivindicação da UAMPA, de monopolizar a representação dos conselheiros comunitários, foi incorporada na legislação.

Além da revisão e criação de conselhos participativos em várias instâncias e áreas da administração municipal, a construção de um novo mecanismo de discussão e definição do orçamento público proposta pelo movimento comunitário foi incorporado pela administração que, como vimos, encontrou muitas dificuldades para a efetivação desse processo, não apenas por problemas de recursos que dificultava e/ou inviabilizava muitas obras, como também por indispor de um projeto claro de co-gestão, o que veio depois a ser considerado um elemento positivo na medida em que viabilizou um processo de construção conjunto que veio se refazendo a partir das dificuldades, conflitos e reavaliações.

De acordo com ex-presidente da Uampa, a mesa de instalação da discussão do orçamento através do OP foi presidida pela Uampa que, articulada através de Conselhos Populares e Associações de Moradores das diferentes regiões da cidade, manteve uma importante liderança nas grandes discussões da cidade, a exemplo da Lei Orgânica do Município e do OP. Neste primeiro momento os Conselhos Populares eram as instâncias mais importantes do OP pois escolhiam os conselheiros do COP e faziam as reuniões intermediárias. Foi a partir de 1992 que o processo se reestruturou com a introdução, pela administração, dos coordenadores regionais e temáticos e da incorporação da participação individual. Segundo os assessores da administração municipal, era necessário ampliar a participação dos bairros e das regiões menos organizadas, além do que, em alguns casos os Conselhos Populares ficavam a cargo de poucas pessoas que dominavam o processo de discussão e priorização de obras no OP.

Neste sentido, em que pese a importância da tradição associativa para romper com relações hierárquicas e clientelistas, é importante resgatar alguns elementos no sentido de relativizar um excessivo grau de preponderância desta variável.

Como vimos, a sociedade civil constitui-se como um conjunto amplo e variado de organizações e/ou associações que se mobilizam, articulam e se organizam, a partir de diferentes setores e atores sociais, tendo em vista debater questões, defender interesses, denunciar injustiças, solucionar problemas, promover ações solidárias, enfim, interferir de alguma forma na dinâmica societal.

A capacidade de auto-organização e a autonomia, bem como a capacidade de tensionamento de questões e problemas, ou os impactos na esfera pública são elementos

constitutivos de um conceito de sociedade civil que, amplamente referenciado nos movimentos sociais, amplia a esfera da política com a introdução de um novo contingente de temas e atores.

Entretanto, se por um lado este conceito vem restabelecer uma dimensão transgressora da política, ampliando a própria noção de política e dos atores políticos, por outro lado, há que se considerar ou relativizar um “exagerado” grau de comprometimento político e democrático atribuído aos atores da sociedade civil. O próprio Arato (1995) em reformulações referentes ao trabalho "Civil Society and Political Theory", relativiza uma dicotomia excessiva entre as lógicas de coordenação da ação: lógica comunicativa (sociedade civil), e lógica instrumental (Estado e mercado). Empiricamente, o entrecruzamento das lógicas parece demonstrar que a realidade social é mais complexa e multifacetada, apesar de uma identificação hegemônica da ação estratégica nas esferas do Estado e mercado - o que não significa dizer que não atuem comunicativamente (por exemplo o Parlamento). Do lado da sociedade civil, parece faltar uma coordenação precisa e unívoca quanto ao seu caráter democrático e comunicativo. Nesta perspectiva, Arato alerta para o fato de que a unidade da sociedade civil apresenta-se óbvia somente quando considerada numa perspectiva normativa. Longe de apresentar um projeto comum de organização da sociedade, a sociedade civil, ou as organizações, movimentos, articulações desta esfera, apresentam padrões de comportamento diferenciados, apresentando conflitos de projetos e de interesses, e reproduzindo em alguns casos, situações e condições de desigualdade.

É neste sentido que se torna necessário, em primeiro lugar, se qualificar esse associativismo. Uma vasta literatura acerca dos movimentos sociais já levantou um conjunto de problemas ou limites que dizem respeito às desigualdades internas, os corporativismos, e a manutenção, em muitos casos, de relações clientelistas com partidos e lideranças políticas. No caso específico de Porto Alegre, Genro (1995, p. 19) salienta que “a lógica mais geral do movimento comunitário é geográfico-corporativa e tende a reproduzir uma relação de clientelismo entre as próprias lideranças. E as armas que essas lideranças usam nas suas disputas e para influenciar o Estado são as mesmas armas da política tradicional”.

Em segundo lugar, a explosão de uma identidade movimentalista ou de movimentos coletivos é uma característica generalizada das décadas de 70 e 80 nos principais centros urbanos do país, sendo que Porto Alegre não foge a esta regra. Seguindo análise de Abers (1998), até os finais dos anos 70 o associativismo de bairro de Porto Alegre, principalmente através das Sociedades Amigos de Bairro (SABs), até 1960, e pela Fracab, até 1970, seguia, como de resto no país, uma prática clientelista, na medida em que as associações coordenavam ou mediavam as relações com os líderes políticos dos partidos políticos no poder. De acordo com a autora, e seguindo a trajetória mais ampla de outras cidades do país, foi nos finais dos anos 70 e durante os 80 que um novo associativismo (com a ajuda dos “agentes externos”¹⁰⁰) mais combativo e autônomo vai tomando corpo na cidade e desempenhando um importante papel de lutas e protestos na política local. Neste sentido, a autora adverte que, embora esse associativismo tenha se espalhado por diversas regiões da cidade,

“a maioria dos bairros de Porto Alegre era ainda dominada por associações clientelistas, também em expansão, especialmente sob a égide do PDT (Partido Democrático Trabalhista), sucessor do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) de antes do golpe militar (...) vasta parcela da periferia mais pobre da cidade continuava praticamente desmobilizada, e suas associações permaneciam controladas por cabos eleitorais que desencorajavam formas mais participativas de organização” (ABERS, 1998, p. 53).

Em terceiro lugar, em que pese o papel e atuação da Uampa no processo de discussão e organização do OP, esta entidade apresenta um histórico muito mais pautado na centralização e na hierarquia dos postos de direção do que na horizontalidade e descentralização. De acordo com Baierle (1992), a Uampa, embora liderando e representando os movimentos comunitários combativos da cidade, construiu uma trajetória eminentemente articulada à dinâmica político-partidária, desgastando-se no tempo enquanto legítima representante dos interesses comunitários. Segundo o autor,

¹⁰⁰ . Tais como os ativistas da ala progressista da Igreja Católica e de Organizações Não-Governamentais

"51 associações de moradores acorreram ao ato de fundação, mas a entidade constituiu-se, desde o início, como um espaço de articulação inter-partidária. Contudo, como os partidos que passam a controlar a entidade não tinham na origem uma política específica para os movimentos comunitários, essas lideranças passavam a atuar com um alto grau de autonomia individual para o encaminhamento de questões como a luta pelo acesso à terra e aos serviços urbanos".

Se por um lado esta aproximação entre a Uampa e o PT foi um fator importante para a implementação do OP, na medida em que ocorre uma aproximação de interesses e projetos; por outro lado, esta vinculação político-partidária da entidade significa um reduzido peso desta enquanto representante de um conjunto mais amplo das associações comunitárias do município, não apenas devido a sua identificação partidária, como também em virtude de uma atuação mais voltada para os interesses e preocupações político-partidárias.

Seguindo raciocínio de Baieler (1992), constata-se que algumas características são centrais para o entendimento do processo de desgaste da Uampa. Em primeiro lugar, suas lideranças secundarizavam os movimentos comunitários na hierarquia dos atores e temas responsáveis pela transformação social, cuja prioridade estava na luta de classes. Resultava daí uma postura de vanguarda e autoridade, com ênfase nas lutas sociais mais gerais (reforma agrária, desemprego, etc...); em segundo lugar, o formato "associação de moradores" predominou na estruturação de representação de interesses da cidade que, pautada na

"institucionalidade remanescente do Estado populista, dificultou a ruptura com uma série de vícios que marcavam a atuação dos quadros dominantes nestas associações, tais como: 1) a centralização das decisões na figura do presidente da associação; 2) a hierarquização do processo de representação em uniões municipais, federação estadual e confederação nacional (únicas); 3) o enquadramento jurídico e político dentro dos critérios exigidos pelos governos e políticas sociais; 4) a secundarização de questões quase evidentes neste tipo de atuação

locais. Registre-se que as comunidades "combativas" eram as afiliadas à Uampa.

(mulheres, negros, analfabetos, trabalhadores do setor informal), diluindo-se as diferenças num falso amálgama - a comunidade de moradores" (BAIERLE, 1992).

A história da Uampa está marcada, portanto, por um distanciamento com as bases do movimento comunitário. Com a redemocratização, a Uampa passa a investir mais intensamente nas discussões e na ocupação de novos espaços institucionais, o que vem aprofundando um processo de esvaziamento e burocratização da entidade. O atual reconhecimento legal da Uampa nos espaços de participação institucional, configura-se, de acordo com Baierle, como uma conquista dos movimentos, ao mesmo tempo que um aprisionamento institucional: "a entidade que surgiu para socializar a prática do enfrentamento é hoje 'enfrentada' pelos novos formatos organizativos (...) na medida em que estes expressam uma ruptura mais profunda com a cultura delegativa que dava sustentação àqueles formatos tradicionais, através de plenárias abertas a toda a população"¹⁰¹. Não é por acaso que a Uampa tem sempre defendido a representação por entidades junto ao OP, e que tenha conseguido, ainda na gestão de Alceu Collares (PDT), fazer valer na letra da lei o monopólio desta entidade para a indicação da representação comunitária junto aos Conselhos Municipais então criados¹⁰².

Esta trajetória da Uampa é um indicativo de que, embora esta entidade tenha liderado um processo de lutas e reivindicações para a implementação do OP, sua atuação tem se mostrado bastante limitada no sentido de contribuir decisivamente para a expansão do associativismo civil que se verificou na cidade durante os anos 90. O aumento desse associativismo de bairro é muito mais fruto da introdução do OP, uma vez que este requer e estimula a organização comunitária para a obtenção de obras públicas.

¹⁰¹ . Baierle, op. cit.

¹⁰² .De acordo com Baierle, "há uma confusão entre organização e movimento. Se organização é movimento, basta torná-la para dirigir o movimento. Não por outro motivo, o grosso da atuação da UAMPA é arbitrar eleições em Associações de Moradores, tornando-se seus dirigentes especialistas em fórmulas eleitorais e de estatutos, o que pode explicar também o seu envolvimento quase total na discussão de um modelo institucional para os Conselhos Municipais na gestão Collares. Enquanto o conteúdo de cada Conselho passava sem maiores problemas, era questão de vida ou morte definir se os Conselhos teriam ou não poder deliberativo, se a UAMPA teria maioria ou não" (BAIERLE, 1992, p. 86).

Há que se ressaltar, portanto, a importância da combinação do fator tradição associativa com outros fatores, como o projeto político e o desenho institucional. Vimos que o OP vem apresentando uma dinamicidade em seu formato institucional que é fruto dos encontros ou articulações entre diferentes atores, notadamente os atores governamentais e as entidades ou associações comunitárias, sendo estas fortemente capitaneadas pela Uampa. A resultante institucional tem sido fruto desses encontros e debates, ao mesmo tempo que tem oferecido condições de ampliação e incorporação de novos temas e atores sociais. Lembremos que a participação foi bastante tímida nos dois primeiros anos do OP, tendo aumentado significativamente a partir de um amplo conjunto de medidas que vão desde a reforma tributária, passando pela reestruturação da administração municipal, pela nova regionalização da cidade e mudanças nos critérios de distribuição dos recursos, entre outras. O aumento progressivo da participação junto ao OP (Quadro 1) indica a importância do conjunto de medidas – regras, critérios, espaços – que foram sendo implementadas no decorrer do tempo.

3.3.3 – O Desenho Institucional do Orçamento Participativo

Se por um lado, a coincidência de interesses entre os setores sociais e governamentais, o contexto de articulação e organização civil que caracterizou os anos 80, e a abertura e os investimentos da administração pública para a criação de espaços participativos - em uma palavra - a combinação dos fatores vontade política e tradição associativa, pode ser considerada a chave de implementação do OP, por outro lado, esses fatores não garantem, por si próprios, e como outras experiências demonstram, uma sustentabilidade capaz de impactar positivamente tanto o campo da institucionalidade estatal quanto o campo da organização social. É neste sentido que se insere, nessa combinação, a variável do desenho ou formatação institucional.

Enquanto resultante das articulações Estado e sociedade, o desenho institucional configura-se como o conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos. Algumas regras, critérios e espaços que foram criados e institucionalizados no OP, parecem centrais para a operacionalização do modelo.

Um primeiro conjunto de regras refere-se à participação da população junto ao OP. Embora aberto à participação de toda a população do município, o OP apresenta determinadas características quanto ao perfil de seus participantes. Sendo uma política de co-gestão, envolve a participação do governo e da sociedade civil de maneira geral.

Por parte da sociedade, participam do OP os cidadãos de maneira geral, seja na qualidade de moradores, representantes comunitários e representantes de diversas instâncias de representação de interesses. Dentre as entidades que mais participam do OP, as associações de moradores são as que lideram, seguidas de longe pelos grupos religiosos ou culturais, os partidos políticos, sindicatos, conselhos populares, clubes de mães, entre outros (Quadro 8).

Quadro 8 - Entidade em que mais participa (escolha múltipla)

Entidade	Casos (1998)	(*)%
01 Associação de moradores	425	40,90
02 Grupo religioso ou cultural	94	9,05
03 Partido político	62	5,97
04 Sindicatos	51	4,91
05 Conselho popular	41	3,95
06 Centro comunitário	36	3,46
07 Comissão de rua	34	3,27
08 Comissões institucionais ('CLIS', etc...)	25	2,41
09 Clube de mães	21	2,02
10 Entidade carnavalesca	21	2,02
11 Clube esportivo ou recreativo	15	1,44
12 Conselhos institucionais	54	5,20
13 Outros	111	10,68
14 Não respondeu	-	-

(*) O percentual refere-se ao total de participantes pesquisados (1.039)

Fonte: Cidade (1999)

Destaca-se aqui um conjunto de regras a respeito de quem participa do OP e que são indicadores importantes para a avaliação da ampliação dos atores participativos, conferindo um certo grau de pluralismo e de maiores oportunidades de igualdade participativa. Em primeiro lugar, a introdução das plenárias temáticas do OP: seguindo a mesma lógica e base territorial, as plenárias temáticas foram introduzidas a partir de 1994 com o objetivo de ampliar os atores e temas das discussões do orçamento. Embora ainda motivo de certa confusão acerca das diferenças entre as regionais e temáticas, a introdução desses espaços participativos dá-se no sentido de procurar ampliar o conjunto de atores e entidades nas discussões acerca dos problemas, necessidades e prioridades da cidade, incorporando temas como saúde, educação, cultura, desenvolvimento econômico e assistência social.

Tendo em vista que o OP é um mecanismo de disputa por escassos recursos públicos e de poder, num quadro de enormes carências de infra-estrutura urbana e de atendimento de serviços públicos, a tendência da população demandar e priorizar o calçamento de ruas, saneamento e obras na área habitacional é natural e justa. Trata-se de um conjunto de demandas que dizem respeito mais diretamente às associações de moradores e organizações afins, sendo que a introdução das plenárias temáticas procura articular outras organizações e/ou entidades ao OP, a exemplo de sindicatos, grupos culturais, ONGs, entidades empresariais, etc...

Em segundo lugar, há que se considerar a regra de participação individual no processo de discussão do orçamento. De acordo com Fedozzi (1996) o "sujeito do OP é por excelência o indivíduo enquanto cidadão". Trata-se de um mecanismo que vem permitindo a oxigenação do processo, ao mesmo tempo que uma reorganização da sociedade civil. Se por um lado a inserção individual "é o oxigênio do OP pois permite a universalização da participação via diferentes identidades sociais que não reduzem o indivíduo apenas à representação de uma classe social" (FEDOZZI, 1996); por outro lado, a não redução da participação às entidades constituídas tem permitido o questionamento de uma representação comunitária tradicional, e motivado o desenvolvimento de novas associações. Diversas lideranças comunitárias têm surgido a partir do OP, bem como novas articulações locais e regionais de caráter coletivo. É inegável o aumento do número de lideranças locais e a criação de novas associações de bairro. O trecho de entrevista com uma conselheira da região Sul e atual presidente de associação de moradores é ilustrativo deste processo:

"Estou no bairro desde 1971, estudei até o segundo grau e nunca me interessei pelos problemas da comunidade. Com o OP comecei a me envolver com a associação de moradores pois vi que a antiga presidência era vitalícia. E como diz o belga lá¹⁰³, isso aqui é um vício, depois que tu pega não larga mais. E a gente foi vendo que não era só papo. Quando a gente entrou tinha um grupo que manipulava as pessoas e mudavam a relação de obras em benefício próprio na hora da entrega para a prefeitura. Juntamos várias pessoas de diferentes bairros da região e deu um inchaço nas rodadas de 1993, e fizemos um pacto para mudar e dividir as obras com todo mundo. Agora sou conselheira pela primeira vez e estou apavorada pois não tenho ritmo e controle das reuniões. Eu não acreditava que fosse ser conselheira mas está

¹⁰³ . Referindo-se ao depoimento do engenheiro belga Heiko Dittner, membro do Movimento Internacional pela Democracia Direta, que passou uma semana em Porto Alegre e em entrevista ao jornal Correio do Povo (19/07/98) afirmou que "este projeto, que é colocado em prática há dez anos aqui, é o que o mundo inteiro quer para o futuro. A participação da população na escolha das prioridades de investimento é o único caminho para resolver problemas causados pela globalização (...). É um caminho sem volta. Quem participa nunca mais quer deixar de fazê-lo".

havendo a necessidade de renovar. Tenho que aprender a mandar o cara ficar quieto sem mandar ele ficar quieto. Temos muitas vezes que abrir mão de tantos metros de asfalto para ganharmos o saneamento. Ou perder tudo agora para ganhar depois. Tem a importância da negociação e do consenso. Tem muita competição também e tem a questão do manejo com as pessoas. Muita gente vem só por causa de obras, mas quando as pessoas criam consciência de como funciona, continuam. E a gente também fica com medo de que entrem pessoas sem seriedade" (Entrevista realizada em 1998).

Seguindo análise de Abers (1998), constata-se que cresceu não apenas o número de pessoas envolvidas no OP através do comparecimento às assembléias e reuniões, como também cresceu significativamente o associativismo de bairro na cidade. Em um *survey*¹⁰⁴ realizado em 1995 constatou-se que 76% dos entrevistados eram membros de algum tipo de associação civil. Destes, segundo Abers, 83% participavam de entidade de seu bairro (clube de mães, comissão de rua, associação de moradores, etc...). 33% dos membros responderam que antes do OP não participavam de nenhum grupo cívico. Outros 25% já participavam de alguma entidade, mas que viram sua participação aumentar significativamente após sua entrada no OP.

Embora os atores centrais do OP sejam as associações de moradores e os atores governamentais, o conjunto de regras - que vêm sendo construídas coletivamente - na medida em que abre a participação para todos, incentiva a renovação das lideranças, amplia os fóruns e temas de discussão e investe na organização comunitária, configura-se em importante fator de ampliação e pluralização do OP de POA.

Se por um lado, este conjunto de procedimentos ampliou o processo participativo, estimulando a criação e renovação do associativismo local, por outro lado tem contribuído para o enfraquecimento das entidades de caráter federativo que, a exemplo da Uampa, acaba perdendo o seu peso enquanto representante e articuladora do associativismo de bairro local.

¹⁰⁴ . O *survey* foi realizado por Rebeca Abers em colaboração com duas ONGs da cidade (Cidade e Fase/RS) e com a CRC/PMPA. Foram aplicados questionários com 10% dos participantes de todas as 16 regionais e cinco temáticas, totalizando 622 questionários respondidos.

Com um assento junto ao COP, a Uampa tem perdido, para o próprio governo, a possibilidade de tomar frente no processo de discussão e disputa pela renda da cidade. É nesta perspectiva que suas lideranças vêm questionando a validade das regras de escolha de representantes do OP, na medida em que estas retiram o monopólio de representação das associações de moradores:

"Houve um racha na concepção de participação popular. A posição oficial do governo que privilegiava a participação de todos, difusa, com menos controle social e inorgânica; e o movimento popular sustentava que o interlocutor com o Estado é o movimento organizado, sendo a instância privilegiada. O cidadão organizado deve ser priorizado pelo Estado, pois é uma opinião coletiva, discutida. A opinião do desorganizado é individual. A mesa de instalação da discussão do OP foi presidida pela Uampa, e nessa época não havia polarização (...) agora, essa mobilização não tem sentido. Tem uma instância de participação popular onde o movimento tem que ir docilmente buscar o seu quinhão. O método apaziguou, institucionalizou o movimento popular. Reduziu a luta do movimento aos parâmetros institucionais e o movimento perdeu força" (Entrevista com presidente da Uampa, realizada em 2000).

"Achamos que as entidades têm que estar sempre à frente do que o cidadão. Elas são legítimas para discutir todas as questões da cidade, porque os presidentes e a diretoria discutem as questões gerais para toda a vila, o bairro, e os cidadãos só pensam na sua rua, sua casa. Questionamos desde 94 o OP pois enfraquece as entidades. O OP deve ser discutido pelos conselhos populares e não pelos CARs e fóruns de delegados. Os delegados são eleitos (100, 200) e não são comprometidos com o processo, sendo que quando acaba a discussão das obras, ficam só uns 20 ou 30. Já os presidentes das associações

ficam firmes" (Entrevista com ex presidente da Uampa, realizada em 2000).

A defesa ou manutenção do monopólio de representação por entidades parece redutora de um projeto de instituição da democracia deliberativa, na medida em que limita os atores, os interesses e os temas de debate público e reproduz a lógica dos organizados. Além do que, uma característica central da sociedade civil é a sua heterogeneidade, seja no que se refere aos interesses, aos temas, aos atores, e nesta perspectiva trata-se de um campo isento de uma "virtuosidade" dada a priori. Interesses corporativos, autoritarismos, clientelismos, também são práticas correntes no interior desta esfera social.

Neste sentido, a regra de participação para todos os cidadãos tem se configurado como importante fator de ampliação e pluralização dos atores do OP, bem como do associativismo civil de maneira geral. Elemento de comparação são as experiências de Florianópolis e Vitória no tocante à introdução de regras que priorizam as entidades.

No caso da experiência de Florianópolis, a introdução, a partir de 1994, de eleição indireta para todos os conselheiros do CMOP (Conselho Municipal do Orçamento Participativo), bem como a inclusão de representação via entidades constituídas foram mecanismos redutores do processo participativo. Ampliou-se o número de delegados de cada região através da indicação de um delegado por entidade comunitária presente na Assembléia Geral (com a apresentação, por entidade, de dez assinaturas). Instalou-se a Coordenadoria Regional, formada pelo colégio dos delegados (agora coordenadores regionais) de cada região, incluindo-se os indicados pelas entidades, e este colégio indicou os conselheiros do OP. De acordo com Colaço (1998), estas modificações deslocaram o processo de tomada de decisões de uma esfera mais ampla (assembléias de base regional) para um colegiado (coordenadores), burocratizando o OP através da introdução de relações hierarquizadas, e conseqüentemente "pendendo substancialmente para a centralização e para o afastamento de práticas configurativas da democracia direta" (COLAÇO, 1998). Estas medidas vieram fortalecer e solidificar a participação da Ufeco (União Florianopolitana

de Entidades Comunitárias)¹⁰⁵ que vinha pressionando para que se introduzisse o critério de representação por entidades no OP¹⁰⁶, tendo em vista assumir o controle do processo. A liderança desta entidade junto ao OP veio a efetivar-se com o próprio aval da equipe do governo que, temendo o boicote da Ufeco, justificava a medida no sentido de que viria a fortalecer as entidades comunitárias. Ainda segundo Colaço (1998), estas medidas contribuíram sobremaneira para a baixa representatividade e para o esvaziamento do conselho do OP, que passa a ser "palco de um duplo tensionamento: de um lado, por paulatinamente, excluir setores não-organizados. De outro lado, por incluir setores tradicionalmente clientelistas"¹⁰⁷.

No caso da experiência de Vitória, Afonso e Ferraz (1994), ao analisarem um conjunto de dificuldades e limites do processo de implementação do OP, ressaltam o não envolvimento dos setores não-organizados da sociedade civil, uma vez que o modelo incluía apenas a participação das associações de moradores, limitadas ainda à participação de uma associação por bairro, procurando com esta medida "neutralizar a prática da administração anterior, que sistematicamente incentivava a criação de organizações paralelas nos bairros, como forma de desestabilizar aquelas que lhe faziam oposição ou se recusavam a aceitar os mecanismos de cooptação, praticamente impostos às organizações" (AFONSO; FERRAZ, 1994). De acordo com as autoras, se por um lado muitos bairros que contavam com mais de uma associação não conseguiam se organizar para definir quem obteria o monopólio da representação, por outro lado, há que se considerar a própria fragilidade dos movimentos, que "contam com poucos quadros, de modo geral sem formação política e com pouca experiência de relação com o poder público, o que os tornam presas fáceis de esquemas clientelistas e cooptativos.

¹⁰⁵ . Fundada em 1987, a Ufeco, embora tenha se configurado como entidade representativa e com certo nível de reconhecimento, passa gradativamente a se configurar como reduto das forças políticas conservadoras do município e até hoje vem monopolizando uma representação formal do conjunto das entidades comunitárias nos espaços institucionais de participação. (LUCHMANN, 1991).

¹⁰⁶ . O próprio presidente da Ufeco admite que no primeiro ano do OP, a entidade boicotou o processo, seja protestando publicamente contra a exclusão das entidades, seja atuando diretamente junto à Câmara de Vereadores, introduzindo uma série de emendas por fora das discussões do OP (COLAÇO, 1998).

¹⁰⁷ . De acordo com pesquisa realizada pelo autor, observa-se um processo de "elitização" dos participantes do OP no decorrer dos anos. Tanto o nível de escolaridade quanto o nível de renda crescem substantivamente no período de quatro anos. O percentual de quem tem nível superior passa de 10% em 1993 para 29,80% em 1996, e o percentual dos que tem o 1º grau incompleto decresce quase quatro vezes - de 50% em 1993 para 14,90% em 1996. No que se refere à renda, decresce os que recebem de 1,1 a 3,0 sm, de 40% em 1993 para 18,1% em 1996, e eleva-se gradativamente os que estão nas faixas superiores (COLAÇO, 1998).

Em Vitória, a experiência do movimento estava calcada em relações deste tipo"¹⁰⁸. Nesta perspectiva, concluem as autoras, não houve, durante o período de instituição do OP, uma ampliação significativa dos quadros do movimento comunitário, embora tenha ocorrido casos isolados de organização de moradores, principalmente de setores de classes médias.

Se estas experiências demonstram que a ênfase na sociedade civil organizada - notadamente as associações de moradores - tem se configurado em um mecanismo de exclusão de atores e grupos sociais e de conseqüente estreitamento da participação, no caso de Porto Alegre, a ampliação da participação para diferentes atores e setores sociais vem impulsionando o quadro do associativismo civil na cidade. Por outro lado, a atuação intensiva dos atores estatais tem, de certa forma, substituído as organizações autônomas da sociedade civil no sentido de (o Estado) tomar frente enquanto organizador e articulador dos diferentes setores e atores sociais. Em que medida este processo afeta a autonomia das associações civis do município será objeto de discussão mais adiante.

Em terceiro lugar, há que se considerar as regras para escolha de conselheiros e delegados do OP, na medida em que pretendem estimular a ampliação dos atores envolvidos e a renovação da representação. É nesta perspectiva que o artigo 7º do Regimento Interno (RI) do COP define que "não poderá ser conselheiro(a) titular ou suplente, aquele que já tiver assento em outro conselho, for detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera), for cargo em comissão, assessor político ou exercer FG (função gratificada) de chefia nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas municipal, estadual e federal". Parágrafo único do artigo 7º: o conselheiro (a) só poderá representar a uma região da cidade ou a uma plenária temática. No artigo 8º do RI consta que "o mandato dos(as) conselheiros(as) (região, temática e entidade) é de 1 (um) ano de duração, podendo haver uma reeleição consecutiva. Os(as) conselheiros(as) das regiões ou das temáticas serão eleitos na 2ª Assembléia geral popular (2º rodada), ou de maneira extraordinária, pelo fórum da região ou temática quando houver vacância do cargo". Quanto à perda do mandato, o artigo 23 do RI dispõe sobre o motivos de revogação do mandato, sendo que compete ao respectivo fórum de delegados (regional e temático) a avaliação e a deliberação acerca da perda do mandato

¹⁰⁸ . Afonso; Ferraz, op.cit.

de seus respectivos conselheiros, em reunião especialmente chamada para este fim com prazo de 15 dias de antecedência.

Trata-se de um conjunto de normas que pretende limitar o acúmulo de mandatos, o uso político eleitoral da representação e a manutenção ou conservação de mandatos por um longo período de tempo, ou seja, estimular a renovação e o controle popular sobre a atuação representativa.

Outro conjunto de regras diz respeito aos diferentes espaços ou instâncias de participação. O OP de Porto Alegre apresenta diferentes fases e instâncias de participação com diferentes graus de institucionalidade, seja no que diz respeito à obediência a um conjunto de normas (escritas), seja no que se refere a maior vinculação com o poder público, e seja ainda quanto ao caráter decisório. Neste sentido, as instâncias comunitárias são as que apresentam menor grau de institucionalização e maior grau de autonomia. Trata-se de um conjunto heterogêneo de organizações comunitárias (associações de moradores, união de vilas, clubes de mães, grupos religiosos, culturais, etc...) que se articulam em bases identitárias distintas, embora o peso maior seja das associações com identidade territorial local ou regional (associações de moradores, conselhos populares...). São as organizações que mais próximas estão do cotidiano da população, configurando-se portanto, como articulação de 1º nível. No que se refere à participação no OP, esses grupos e entidades consultam a população, articulam demandas, organizam encontros e participam das assembleias, fóruns e encontros de maneira geral.

As assembleias do OP são as instâncias (duas rodadas por ano) que articulam o conjunto dos cidadãos, grupos organizados e poder público, tendo em vista a apresentação do OP e dos recursos e gastos do governo para a população, bem como a escolha dos delegados que vão compor o fórum de delegados regional e temático. A primeira rodada de assembleias que ocorre nas 16 regiões e cinco temáticas é um momento muito importante do OP, já que marca o início do ciclo anual de discussão e acompanhamento do orçamento. A partir da mobilização da comunidade (lideranças, grupos representativos, entidades...) e da divulgação e participação da prefeitura, a 1º rodada constitui-se, em função da escolha dos delegados, como instância com maior capacidade de mobilização, atraindo maior número de participantes. Tendo em vista que

o fórum de delegados é a instância responsável pela discussão e priorização das demandas ao orçamento dos diferentes bairros da região, e tendo em vista que a escolha dos delegados obedece a uma lógica de proporcionalidade¹⁰⁹, estas assembleias acabam se constituindo no fórum mais concorrido em termos de presença e participação. Uma característica básica da engenhosidade do OP está no fato de que "amarra" o atendimento da demanda pelo poder público à participação nas instâncias do OP, e nesta perspectiva, impossibilita ou dificulta outros mecanismos de satisfação de demandas. Certamente as diferenças no grau de organização e mobilização entre os diferentes bairros e setores sociais afetam a escolha de prioridades, através de mecanismos de escolha de delegados que em muitos casos são questionáveis, a exemplo dos "inchaços"¹¹⁰ promovidos por determinadas lideranças ou entidades comunitárias. Tendo em vista que cada região é composta por uma grande quantidade de bairros que apresentam, em muitos casos, acentuadas desigualdades sócio-econômicas, os setores menos organizados tendem à sub-representação nos fóruns, e por conseguinte, a exercer menos influência e controle do processo de discussão, negociação e priorização das demandas. Entretanto, como observa Abers (1997a), a participação no OP dá-se não só a partir dos cálculos dos seus custos, mas de seus benefícios e, no caso do OP uma participação baseada em uma lógica corporativa ou individualista compensa, de certa forma, o problema da desigualdade através do "efeito-demonstração"¹¹¹.

Se, por um lado, o processo articula cidadãos/organização para apresentação de demandas/instâncias e fóruns do OP, dificultando ou retirando a possibilidade de apresentação e o atendimento das demandas através de forma individualizada (por grupos, entidades, movimentos sociais) e direta ao poder público, como tem sido característica dos movimentos sociais urbanos, de maneira geral¹¹², e se por outro lado, a população passa a perceber a íntima articulação entre a organização, a participação nas

¹⁰⁹. Devido à ampliação do número dos participantes nas assembleias, houve uma modificação na regra da proporcionalidade que passa de cinco (cada cinco presentes dá direito a um delegado) para a tabela atual: até 100 participantes tem direito a dez delegados, de 101 a 250 com direito a mais oito e sucessivamente, de acordo com o quadro na página 116.

¹¹⁰. Trata-se de um termo que se refere à capacidade de determinados grupos ou lideranças elegerem mais delegados por levarem mais pessoas ou "encherem" as assembleias com este objetivo.

¹¹¹. A questão das desigualdades, assim como outras dificuldades ou limites do OP serão tratadas no próximo capítulo.

instâncias do OP e a realização de obras, um mecanismo que no princípio privilegia os mais organizados passa, paulatinamente a se constituir em mecanismo mobilizador para os menos organizados. É nesta perspectiva que a partir do momento em que passa efetivamente a atender as demandas sociais priorizadas no OP, consolida-se um processo bem-sucedido de "efeito-demonstração". De acordo com Abers (1997a), os primeiros bairros a receberem investimentos do OP foram os historicamente conhecidos pela sua maior capacidade de organização, sendo que, ao longo do tempo e com a incorporação dos critérios de distribuição dos recursos, a população passa crescentemente a se mobilizar e perceber o OP como meio para obter as melhorias em seus bairros. Através do efeito-demonstração, muitos bairros se mobilizam e novas associações são criadas, sendo que a percepção, por parte dos não-participantes, de que a mobilização e organização são recompensadas com investimentos públicos nos bairros têm se configurado como importante elemento motivador da participação. A importância do efeito-demonstração pode ser percebida se comparados os números da participação ao longo do tempo, ou entre os primeiros anos do OP, quando as expectativas foram frustradas e as obras não-realizadas, e os anos subseqüentes, após a reestruturação financeira e o início da execução das obras. Foi a partir do terceiro ano que a participação se generalizou, incorporando centenas, senão milhares de novos participantes que entram em cena na medida em que percebem que sua participação significa a possibilidade de mudanças efetivas em suas condições de vida. A partir deste momento, o OP ganha credibilidade "transformando velhas formas 'contestatórias' de ativismo em ativismo positivo e propositivo" (ABERS, 1997a).

As rodadas intermediárias são instâncias que ocorrem entre a 1º e a 2º rodada de assembléias, e são espaços destinados à escolha e priorização das obras, bem como espaços destinados à escolha de delegados. Nestes encontros, a prefeitura participa de forma menos formalizada, através de funcionários que prestam informações acerca dos critérios do OP, da viabilidade técnica de determinada obra, etc... Já a 2º rodada de assembléias constitui-se em um espaço de apresentação das despesas e estimativas de receita do governo para o ano seguinte, além da entrega formal das prioridades das

¹¹² . De forma mais ou menos articulada com outros grupos, a atuação dos movimentos sociais tem se caracterizado por reivindicações diretas ao poder público, através de diferentes instrumentos de pressão:

regiões e temáticas ao governo, e realização das eleições dos conselheiros do COP¹¹³. Trata-se de um novo marco que sinaliza o término do processo de discussões de priorização de demandas das regiões e temáticas e o início de um novo ciclo de participação institucional com caráter de co-gestão, que se dá através do fórum de delegados e do Conselho do OP/COP.

O fórum de delegados constitui-se como instância de 2º nível, apresentando um grau intermediário de institucionalização uma vez que, escolhidos diretamente pela população, os delegados apresentam um grau maior de autonomia para definir a estrutura organizacional e os critérios de priorização das demandas¹¹⁴. Além disso, apresenta um peso decisório importante, na medida em que os conselheiros devem obedecer às decisões do fórum dos delegados na definição do conjunto de prioridades do OP. Trata-se de uma instância de participação permanente e que apresenta, nas diferentes regiões e temáticas, uma média de 50 participantes efetivos que se reúnem semanalmente para discutir problemas e encaminhar as necessidades que foram definidas como prioritárias pelo fórum. Dentre as atribuições dos delegados, destacam-se não apenas a priorização das demandas, mas o acompanhamento de todo o processo de controle social, através da participação, junto com os conselheiros do COP, na definição de regras do OP e através da fiscalização de obras, além de participarem de diversos encontros, seminários e comissões temáticas que são criadas no processo.

O Conselho do Orçamento Participativo é a instância de co-gestão que apresenta um maior grau de institucionalização, uma vez que está submetido a um conjunto de normas (Regimento Interno) e configura-se como instância central de decisão acerca da peça orçamentária do município. Eleitos diretamente na 2º rodada de assembleias, os conselheiros reúnem-se semanalmente tendo em vista "planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e a despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre" (PMPA/RI do COP).

ocupação de espaços públicos, passeatas, uso da mídia, etc...

¹¹³ . De maneira geral, a eleição dos conselheiros é a confirmação pública, através de eleições diretas de todos os inscritos na assembleia, de uma escolha que foi sendo definida e negociada durante os encontros e reuniões, sendo bastante comum a apresentação de chapa única.

¹¹⁴ . Algumas regiões elaboraram um regimento interno que normatiza as atividades dos delegados. Embora em muitos casos os fóruns sigam os critérios de distribuição dos recursos do COP para orientar a

Trata-se da instância mais próxima do poder público e também mais sujeita as suas influências e determinações. Entretanto, isso não significa necessariamente um maior distanciamento com as outras instâncias participativas. Tendo em vista o processo de escolha dos conselheiros (eleições diretas)¹¹⁵, o caráter de revogabilidade do mandato, bem como a íntima articulação com os respectivos fóruns de delegados, os conselheiros do COP mantêm - certamente com uma significativa ampliação de atribuições e atividades - uma articulação com as suas bases¹¹⁶.

Quadro 9 - Critérios de Proporcionalidade para a Eleição de Conselheiros do Orçamento Participativo

Percentual de votos obtidos por chapa	Número de conselheiros que elege
75,1% dos votos	2 titulares e 2 suplentes
62,6% a 75% dos votos	2 titulares e 1 suplente
55,1% a 62,5% dos votos	2 titulares
45% a 55% dos votos	1 titular e 1 suplente
37,6% a 44,9% dos votos	2 suplentes
25% a 37,5% dos votos	1 suplente
24,9% ou menos votos	não elege

Fonte: Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais do Orçamento Participativo, 2000

Enquanto instância deliberativa central do OP, o COP apresenta um grau de complexidade maior, uma vez que discute e define o conjunto da peça orçamentária municipal. De acordo com Abers (1997b), as atribuições dos conselheiros transcendem em muito a sua capacidade de tomar decisões racionais e bem fundamentadas sobre

priorização das demandas, alguns fóruns deliberam de acordo com regras próprias, a exemplo da votação por maioria ou pelo consenso.

¹¹⁵. Dentre os fatores que têm garantido um certo consenso junto ao OP, para além do conjunto de regras e critérios, destaca-se a atuação da Prefeitura, através dos seus membros que coordenam os processos do OP, estimulando a formação de chapas consensuais nas eleições para Conselheiros (DIAS, 2000). Uma análise sobre os riscos dessa interferência direta da prefeitura encontra-se no quarto capítulo.

¹¹⁶. De acordo com Souza (2000, p. 53), “ao contrário da representação, a idéia política de *delegação* é infensa a uma separação entre dirigentes e dirigidos: teoricamente (...) delegados são extraídos, em assembléias, sobre os fundamentos de um processo transparente de debate e competição, a partir de suas organizações ou áreas de origem; possuem mandatos de relativamente curta duração e revogáveis com facilidade, não podendo perpetuar-se em suas funções; são simples elos entre as bases, que são a instância decisória última e essencial, a as instâncias executivas e decisórias complementares, sendo obrigados a permanecer em contato regular com aqueles que os elegeram (para recebimento de instruções, socialização de informações e prestação de contas) e não tendo autorização para decidir livremente em nome das bases”.

todas as questões, sendo que na prática, o conselho passa a maior parte do tempo discutindo a distribuição dos investimentos, delegando ao poder público a definição das questões mais amplas da cidade, e neste sentido, o conselho apresenta um forte caráter ratificador das propostas da administração municipal, embora ocorram algumas controvérsias. Certamente a amplitude e complexidade de questões a serem tratadas no COP, bem como as diferentes condições de recursos e informações entre os conselheiros e o governo são fatores que limitam a capacidade decisória dos eleitos pela população. Entretanto, há que se considerar que os conselheiros, além de uma trajetória no próprio conselho que amplia a sua qualificação (além dos cursos de capacitação de delegados e conselheiros promovidos pela administração municipal), mantêm laços fortes e contínuos com as suas regiões e temáticas, participando de sucessivas reuniões e encontros que contribuem para um processo de capacitação. Isso significa dizer que o COP não é a única instância de discussão, uma vez que estas se dão nos fóruns de delegados e nas entidades comunitárias às quais geralmente estão vinculados. Em pesquisa realizada pela ONG Cidade (1999), os dados relativos ao perfil dos eleitos (delegados e conselheiros) do OP corroboram a íntima articulação entre os eleitos e uma participação junto às organizações da sociedade civil (Quadro 10). Entre os 159 delegados pesquisados, 91,2% (145) participam de entidades, e entre os 39 conselheiros pesquisados, 92,3% (36) participam de alguma entidade. Conforme o Quadro 6, as associações de moradores configuram-se como as entidades que apresentam maior índice de vinculação dos eleitos (delegados e conselheiros):

Quadro 10 - Distribuição dos eleitos de acordo com a entidade da qual mais participa

Entidade da qual mais participa	Casos	%
Associação de moradores	80	47,1
Comissão de rua	6	3,5
Clube esportivo	4	2,4
Partido político	3	1,8
Conselhos institucionais	8	4,7
Entidade carnavalesca	0	0
Centro comunitário	5	2,9
Clube de mães	0	0
Grupo religioso ou cultural	8	4,7
Clube recreativo	0	0
Conselho popular/União de vilas	10	5,9
Sindicatos	4	2,4
Comissões	2	1,2
Outras	10	5,9
Não respondeu	16	9,4
Não participa de entidades	14	8,2
Total	170	100

Fonte: Cidade (1999)

A organização do OP em 16 regiões configura um desenho institucional que, baseado na territorialidade, permite uma maior aproximação com as bases da sociedade. As assembléias e fóruns regionais são espaços que, mais próximos da população, permitem uma relação mais estreita entre estas e seus representantes, sejam delegados ou conselheiros. Enquanto os fóruns de delegados e as rodadas de assembléias e intermediárias ocorrem nos espaços locais (centros comunitários, sedes de conselhos populares, igrejas, etc...), as reuniões do COP e das plenárias temáticas são realizadas no prédio da prefeitura municipal. De acordo com Echavarría (1999) os espaços locais ou regionais apresentam marcadores físicos ou simbólicos que contribuem para as interações entre os cidadãos convocados para integrar a deliberação. A ocupação dos espaços locais permite uma rápida identificação e apropriação por parte dos cidadãos, bem como são espaços caracterizados pela maior horizontalidade e reflexividade. Além disso, a divisão com base regional amplia as oportunidades de participação na medida em que os custos de deslocamento são bem menores. Trata-se, portanto de um desenho que apresenta importante capilaridade social.

A divisão regional (e micro-regional) que caracteriza a territorialidade do OP amplia também a percepção para além dos problemas estritamente locais (a rua, o

bairro). Se o COP é uma instância central de articulação entre as diferentes regiões da cidade, as regiões são instâncias que articulam os diferentes bairros de determinada área geográfica, oportunizando um olhar para além do especificamente local. As negociações intra-regionais para o levantamento de prioridades, bem como os passeios e visitas aos diferentes bairros da região e às obras de outras regiões têm permitido a ampliação de perspectivas e expectativas por parte dos participantes do OP. Neste sentido, O OP garante uma maior aproximação não apenas entre os cidadãos entre si, como também entre estes e o poder público, e este processo tem apresentado um teor educativo não apenas através da maior qualificação técnica e política, como através de uma perspectiva ética de reconhecimento do outro e de suas carências e prioridades, ampliando a noção de interesse para a coletividade e/ou a cidade de maneira mais geral. Pode-se afirmar que o OP constitui-se como estrutura de mediação entre o individual e o coletivo, na medida em que ao mesmo tempo que satisfaz necessidades particulares, promove - a partir dos espaços de discussão; das visitas a outros bairros e regiões; e das regras de distribuição dos recursos - a capacitação política, o desenvolvimento da solidariedade e a ampliação das preocupações para questões relativas à coletividade.

Certamente que não se trata, como coloca Abers (1997a), de uma "solidariedade de freiras" uma vez que as concessões para outros bairros ou regiões dão-se, em muitos casos, por razões estratégicas, na medida em que a concessão do presente significa uma recompensa futura. Além disso, os critérios estabelecidos para a distribuição dos recursos fazem com que no COP, os interesses particularistas sejam inibidos ou subsumidos frente à legitimidade e moralidade institucionalizada do processo. Entretanto, a ação cooperativa não ocorre apenas por razões estratégicas, assim como a participação não se efetiva apenas tendo em vista a obtenção de ganhos materiais e individuais. São inúmeros os exemplos de delegados e representantes que, ao conquistarem as demandas de seu bairro ou região, continuam participando ativamente impulsionados por princípios de pertencimento coletivo ou de cidadania. E ainda recorrendo novamente a Abers (1997a), destaca-se que "muitos dizem que a participação só funciona num contexto de forte solidariedade, contra-argumento que a solidariedade pode também resultar da participação".

Ainda outro conjunto de regras refere-se aos critérios de distribuição do recursos, na medida em que estabelecem objetivamente os parâmetros para a definição das obras e investimentos na cidade. Trata-se de um recurso central dos conselheiros do COP que, não eliminando os conflitos, aumenta consideravelmente a capacidade de obtenção de consenso, à luz de um conjunto de critérios que visam eliminar privilégios na alocação dos recursos públicos, configurando-se como importante mecanismo de redistribuição dos recursos públicos e de promoção da justiça social.

Na medida em que abre as contas do poder público para toda a população, e na medida em que institui diferentes instâncias participativas de discussão acerca das prioridades de investimento através de um conjunto de critérios que priorizam os setores mais carentes da população, o OP institui novas relações Estado/sociedade com capacidade de romper com uma cultura política de base clientelista, pautada na troca de favores e na manutenção de privilégios. Na medida em que as negociações e definições passam a se dar de forma coletiva e pública, o OP apresenta forte capacidade de inibição de práticas e interesses particularistas, desmontando tradicionais esquemas de favorecimentos pessoais e/ou privados.

O critério de mobilização popular foi retirado em 1992, uma vez que privilegiava os setores com maior capacidade de mobilização. Entretanto, o caráter participativo se mantém através do critério das prioridades definidas por cada região e temática e que, combinado com os critérios da população total e da carência de serviço ou infra-estrutura, faz relativizar o peso e a preponderância dos atores com maior poder de mobilização, constituindo um engenhoso mecanismo de contra-pesos que, aliado ao investimento do poder público na organização comunitária e ao fator "efeito-demonstração", vem favorecendo os setores mais carentes da cidade, uma vez que são os mais desprovidos de condições básicas de infra-estrutura urbana e de serviços, e que são as questões centrais de tratamento do OP. Além da redistribuição dos recursos em direção ao atendimento dos mais pobres, o OP também apresenta importante capacidade de redução dos "custos de participação", na medida em que está assentado em bases territoriais, em que oferece infra-estrutura (condução às assembleias, divulgação do OP, cursos de capacitação construção dos CARs, etc...), mobilizando funcionários da administração para a organização comunitária. Além da própria realização de obras

como pavimentação, construção de moradias, etc... que operam não apenas como efeito-demonstração como melhoram efetivamente as condições de vida da população, removendo ou diminuindo obstáculos ao processo participativo.

Dados relativos ao perfil sócio-econômico dos participantes do OP (Quadros 7 e 8) revelam a maior incidência de pessoas que se encontram na faixa salarial de até dois salários mínimos e com escolaridade de 1º grau completo, somando 25,6% do total pesquisado (1.039).

Quadro 11 – Distribuição do percentual dos participantes do OP por faixas de renda – Salário Mínimo (SM) - 1999

	0 - 2	2 - 4	4 - 8	8 - 12	MAIS DE 12	TOTAL
HOMENS	13,09%	12,70%	11,26%	5,29%	5,58%	48,41%
MULHERES	17,13%	12,80%	9,34%	4,14%	6,35%	51,40%

Universo da Pesquisa: 1039 - Fonte: Cidade (1999)

Quadro 12 – Distribuição do percentual dos participantes do OP por faixas de escolaridade - 1999

	SEM INSTRUÇÃO	1 GRAU INCOMPL	1 GRAU COMPLETO	2 GRAU INCOMPL	2 GRAU COMPLETO	3 GRAU INCOMPL	TOTAL
HOMENS	0,96%	22,81%	6,06%	4,72%	6,45%	6,74%	48,41%
MULHERES	2,02%	23,10%	6,16%	2,79%	6,64%	9,34%	51,40%

Universo da Pesquisa: 1039 - Fonte: Cidade (1999)

O conjunto de regras mostra que o OP vem se solidificando como um engenhoso desenho institucional, cuja metodologia está assentada em três pilares básicos, quais sejam: a) aumento e qualificação da participação: apresenta um conjunto de elementos que oportunizam aos setores mais excluídos da sociedade não apenas uma intervenção direta nos espaços de discussão, diminuindo, portanto, os "custos de participação" (ABERS, 1997a), como uma capacitação e qualificação, tanto numa perspectiva técnica quanto política; b) redução do clientelismo e redistribuição dos

recursos municipais: apresenta um conjunto de critérios objetivos, impessoais e universais (FEDOZZI, 1996) para a priorização e distribuição dos recursos de investimentos na cidade, configurando-se em uma engenhosidade política que articula conflito e consenso, diversidade de interesses e interesse comum; e c) aproximação Estado e sociedade: rompe com uma prática e uma concepção de política pautada na hierarquia, personalismo e inacessibilidade, desmistificando a política e o político, e aproximando o cidadão ao centro do poder estatal.

De maneira sucinta podemos apresentar as principais características que permitem uma aproximação deste modelo com os ideais da democracia deliberativa:

1- Articulação entre participação direta e representação – a organização ou a metodologia de discussões e de deliberação do orçamento público municipal está assentada em um conjunto de espaços que articulam o local (bairro) com a região e com o contexto municipal mais geral (cidade). Apresenta diferentes níveis de participação, que vai da esfera local e regional, caracterizada pela participação direta (junto às associações de bairro, conselhos populares, clubes de mães, assembleias regionais) que se articula com a representação dos delegados junto aos fóruns regionais e finalmente com os conselheiros junto ao COP, responsáveis pela discussão do orçamento confrontando o conjunto das demandas regionais. A articulação entre a participação direta e a representação, segue uma articulação entre os diversos fóruns, fundamentalmente a partir do procedimento de regionalização. Assim, o processo desenvolve-se de forma piramidal, e atento para o fortalecimento dos laços entre representantes/representados;

2- Aumento das oportunidades de participação – a ampliação dos lugares e espaços com base territorial ou geográfica aumenta as oportunidades de participação para significativos setores da população que, de outra forma, vê-se excluída da possibilidade de discutir e opinar acerca dos seus problemas locais ou regionais. A precariedade de condições de vida impossibilita a sustentação dos custos de participação - não apenas materiais (transporte, trabalho, etc...), como simbólicos (sentir-se bem). Na medida em que o local significa, de forma mais incisiva, uma identificação com o outro, um pertencimento coletivo e um compartilhamento de problemas, vivências, saberes e valores, oferece outras motivações de participação que vão além das motivações

estritamente voltadas aos ganhos materiais. A articulação com os outros “locais”, e a possibilidade de participação em outros espaços amplia as possibilidades de relações e trocas, bem como propicia a ampliação da percepção acerca dos problemas sociais. Trata-se de um processo que estimula laços de solidariedade e de pertencimento coletivo;

3- Maior capacitação técnica e política – o conjunto de regras ou os mecanismos institucionais do OP tem proporcionado maiores oportunidades de desenvolvimento de conhecimentos, de habilidades e de relações políticas no município. As discussões que se travam em diferentes espaços públicos são fundamentais para a troca de conhecimentos, expectativas e valores. Além da participação junto a esses espaços, o poder público oferece anualmente cursos de capacitação de delegados e conselheiros. Além disso, as visitas e os “passeios” inter-bairros e inter-regiões possibilitam a ampliação do olhar para além das fronteiras do especificamente territorial ou local;

4- Pluralização de temas e atores sociais – como vimos, a ampliação dos espaços e temas de discussão têm permitido a pluralização dos atores e dos interesses sociais junto à dinâmica do OP. Pluraliza-se também o quadro do associativismo local, bem como suas lideranças. São inúmeros os depoimentos de mulheres e homens que passam a atuar em prol de suas comunidades em função do OP, seja a partir da visualização de obras, seja a partir da presença em algum fórum local ou regional, ou seja ainda em função da importante capacidade de redução ou eliminação de mecanismos clientelistas ou particularistas de obtenção de recursos ou satisfação de demandas. A possibilidade de participação individual tem sido um importante mecanismo de pluralização de atores e de surgimento - e de rotatividade - de novas lideranças sociais;

5- Publicização da discussão e definição do orçamento público – uma questão central é o caráter público do processo de discussão e definição acerca da distribuição dos recursos públicos da cidade. Pode-se afirmar que o OP configura-se como uma esfera pública formatada, caracterizada por apresentar graus ou níveis diferenciados de institucionalização. Assim, se por um lado o COP é a esfera pública que apresenta maior rigor quanto ao conjunto de regras institucionais, os espaços comunitários de discussão

(associações locais) constituem-se como espaços públicos mais abertos e, que portanto, dizem respeito a uma organização mais autônoma da sociedade civil. O caráter de publicidade desses espaços confere um grau de dinamismo e de sustentabilidade pautado em resoluções que, advindas de discussões e negociações abertas entre os participantes, faz aumentar a confiabilidade no processo, ao mesmo tempo que faz inibir ou reduzir os interesses particularistas. A ampla divulgação de informações (jornais, folhetos, manuais, etc...) pelo poder público amplia o grau de transparência deste modelo de participação social;

6- Critérios de redistribuição dos recursos – além do formato público, um mecanismo fundamental do OP de Porto Alegre diz respeito ao estabelecimento de um conjunto de critérios que, estabelecidos coletivamente, norteiam as escolhas ou as prioridades de aplicação dos recursos, constituindo-se em um engenhoso recurso de articulação entre o pluralismo, a participação ampliada e a busca do bem comum. Combinado com outros procedimentos e regras de participação, o estabelecimento de critérios para a redistribuição dos recursos impede o privilegiamento de determinados setores sociais, seja a partir de seu maior grau de organização e articulação; seja a partir de uma maior proximidade com o poder estatal ou de maior acessibilidade aos canais de mediação tradicionais (Câmara de Vereadores, cabos eleitorais, secretários de Estado, etc...). Por outro lado, o privilegiamento dos setores mais carentes faz prevalecer a tese da promoção da justiça social.

Convém recuperar aqui uma idéia chave da teoria neo-institucional. Segundo Immergut (1996, p. 162), “para compreender o impacto das instituições sobre os conflitos políticos contemporâneos, é preciso analisar os incentivos, as oportunidades e as restrições que elas oferecem aos atores envolvidos nas disputas em curso”. Seguindo este raciocínio, percebe-se a importância do formato do OP para a compreensão dos impactos no aumento do associativismo civil na cidade. No que se refere aos incentivos, além do tipo de demanda e de realização das obras, há que se recuperar os mecanismos criados para o atendimento destas demandas. O OP introduz um novo mecanismo de filtragem para o estabelecimento das prioridades que recorre à organização das comunidades e regiões. Incentiva a participação, mobilização e discussão coletiva,

reduzindo ou limitando os mecanismos individuais e clientelistas de satisfação de interesses.

Se num primeiro momento o OP atuou com os mais organizados, após a realização de mudanças nos procedimentos, contribuiu para neutralizar um percurso - de outra forma "natural" - de elitização associativa e participativa. A visualização da realização das obras para os mais organizados e mobilizados, o investimento material e humano na mobilização dos bairros com menos tradição associativa, a mudança nos critérios de distribuição dos recursos, a articulação bairros-região-COP, enfim, um conjunto de medidas que foi sendo incorporado ao processo contribuiu para ampliar o quadro de motivações à participação.

Ao mesmo tempo que se constitui como elemento de incentivo à participação, o OP veio desencadeando um conjunto de procedimentos que ampliam as oportunidades efetivas de participação. A regionalização e o aumento do número de regiões, os procedimentos de escolha de delegados e conselheiros, a introdução de novos temas, atores e espaços de discussão e interlocução são exemplos neste sentido. O procedimento de regionalização apresenta o efeito imediato de que, à ampliação dos espaços locais de participação, sucede uma diminuição dos custos de participação, dando oportunidade à entrada de um considerável número de pessoas que até então ficavam à margem deste debate.

Um outro conjunto de procedimentos diz respeito à escolha dos representantes comunitários nos fóruns de delegados e no COP. Por um lado, o processo de escolha obedece ao princípio da proporcionalidade, e neste sentido, quanto mais participantes nos fóruns de eleição, maior o número de representantes. Por outro lado, a abertura para a participação individual e a não definição a priori das entidades de representação coletiva (associações de moradores, conselhos populares, etc...) tem sido determinante para uma maior oxigenação do processo, com impactos no tecido associativo. Além do aumento no número de organizações capitaneadas por indivíduos estreates na organização coletiva, houve um declínio considerável de associações clientelistas e "de fachadas" (presidente vitalício), e em muitos casos, uma readaptação de lideranças tradicionais aos novos moldes representativos.

A não priorização de representação por entidades rompe com os monopólios da tradicional representação comunitária das associações de moradores e conselhos populares. Abre-se espaço para a manifestação da pluralidade e heterogeneidade dos atores sociais e amplia-se o universo das demandas sociais, através da instituição de espaços públicos de negociação e disputa entre diferentes indivíduos e entidades sociais.

Além destes procedimentos, há que se recuperar a introdução de novos espaços de discussão e manifestação, a exemplo das plenárias temáticas e dos encontros mais gerais para discutir a cidade como um todo. Incorporado ao processo do OP, as plenárias temáticas, embora mais recentes, têm introduzido nas regiões um conjunto de temas como: direitos humanos, educação para a cidadania, relações de gênero, meio-ambiente, etc... que vem requerendo a participação de novos atores e setores sociais (academia, ONGs, etc...) no processo.

Além dos incentivos e das oportunidades, o OP também apresenta a importante capacidade de restringir ou limitar interesses e demandas. Seguindo análise de Immergut (1996, p. 144), “a situação normal da política não é o consenso, mas uma diversidade de preferências. As regras institucionais resolvem conflitos porque limitam as instâncias de decisão em que podem ser examinadas propostas alternativas. É assim que elas forjam o consenso”.

Ora, tendo em vista as disparidades entre o montante de recursos e de demandas, e ainda, tendo em vista os diferentes interesses, preferências e as gritantes desigualdades sociais, como forjar o consenso? Como construir o tão propalado bem-comum? Aqui entra em cena o conjunto de regras e critérios de priorização e distribuição dos recursos orçamentários, em uma operação bem-sucedida de articulação entre os interesses individuais e coletivos, e de estreitamento ou afunilamento dos diferentes interesses tendo em vista a prevaência das regras que oportunizam a priorização das regiões e populações mais carentes da cidade. O estabelecimento destes critérios, através de notas e pesos (ver Quadro 4, p.117) constrói uma matemática que, ao favorecer os bairros mais pobres, obedece a uma nova lógica de priorização dos investimentos públicos em direção à promoção da justiça social. Trata-se, portanto, de um mecanismo bem-sucedido que, fruto de conflitos e negociações, limita ou reduz o

peso ou capacidade dos setores historicamente mais organizados, constringendo, ao mesmo tempo, as investidas particularistas através da exposição pública dos interesses e acordos sociais.

Convém ressaltar a importância do tipo de demanda que caracteriza o OP. Os indivíduos tendem a se organizar quando a política diz respeito a um tipo de demanda que afeta diretamente a sua vida. As experiências de OP atendem a esse tipo de demanda, e se caracterizam como políticas de caráter redistributivo, na medida em que priorizam a alocação de recursos para determinados setores sociais em detrimento de outros. Nesta perspectiva apresentam grande visibilidade e forte impacto agregador, abrangendo vastas categorias sociais (SOUZA, 1990). O OP trata da distribuição de recursos e serviços públicos de primeiro nível¹¹⁷, cujo caráter de usufruto imediato constitui-se como um importante fator de mobilização.

Com o passar dos anos e com a realização e visualização das obras, o OP vê aumentar significativamente o envolvimento da população:

“O OP envolve a cidade e se materializa em obras, e a população entendeu que ir à assembléia em sua região é conquistar a sua demanda” (Entrevista com assessor da PMPA realizada em 1999).

“Minha associação hoje é mobilizada porque está vendo obras. No primeiro ano consegui botar 90 pessoas do bairro na assembléia e tirar nove delegados, que depois baixou para três delegados. Mas agora estão vendo as obras e as pessoas me procuram todos os dias, devido a essas obras, caso contrário são omissas. Mas cada vez mais estas

¹¹⁷ . Diferente, portanto, das políticas regulatórias que compreendem o conjunto de princípios, ações e medidas que são direcionadas às diferentes áreas sociais: saúde, educação, cultura, etc..., e tendem a apresentar uma importante capacidade de desagregação. Embora definidas globalmente para cada setor, atingem os indivíduos ou grupos não como membros de uma classe, afetando de maneira diferente pessoas pertencentes a um mesmo segmento social (AZEVEDO; AVRITZER, 1994). Trata-se de um conjunto de políticas que regulam a organização de serviços considerados de segundo nível, cuja existência não significa o usufruto de um benefício imediato, mas, via de regra, apenas a possibilidade de vantagem futura (op.cit). Além disso, a subdivisão em diferentes áreas ou temas requer uma participação diferenciada (em cada área específica) e geralmente mais qualificada, na medida em que requer alto nível de informação técnica e político-administrativa.

“pessoas estão participando” (Entrevista com conselheiro do COP realizada em 1999).

Retomando Velásquez (1999), podemos dizer que o OP, por definir obras e serviços públicos, apresenta um forte caráter motivador para a participação, e tendo em vista as enormes disparidades e desigualdades sociais, não é à toa que a maioria dos participantes são os que se encontram em condições sócio-econômicas mais precárias, vivendo sem as condições mínimas de infra-estrutura urbana.

Certamente, as motivações são variadas e dizem respeito tanto aos interesses estritamente individuais (micro-motivações), como os interesses ou motivações de caráter cooperativo, pautado na solidariedade e/ou no dever de cidadania (macro-motivações). Percebe-se, no OP, dois movimentos no que se refere à questão das motivações. Um primeiro movimento diz respeito à ampliação do número de participantes, e o segundo trata das mudanças no tipo próprio de motivações. Na medida em que, inseridos de maneira geral por motivos ou interesses individuais, e na medida em que as pessoas passam a perceber que a realização destes interesses ocorre através da mobilização e da participação junto às assembléias e fóruns públicos, ocorre um acentuado aumento da presença e participação junto a estes espaços, multiplicando-se os grupos e associações locais. Já, na medida em que o OP está estruturado em diferentes fóruns regionais e preocupado com a ampliação da participação dos setores não-organizados e mais carentes, e ainda, está assentado em um conjunto de critérios objetivos e universais, procurando a promoção de uma justiça distributiva, tem propiciado a emergência e ampliação de laços cooperativos e solidários, a exemplo da priorização de obras para os setores mais carentes por parte dos bairros e lideranças com melhores condições de vida e de infra-estrutura urbana. Tem propiciado também a ampliação de uma percepção local em direção à realidade e aos problemas mais gerais (região, cidade). Trata-se de um movimento que possibilita, portanto a alteração de motivações de base exclusivamente individuais tendo em vista a ampliação das preocupações em direção à melhoria das condições de vida da coletividade de maneira geral.

E ainda com relação à questão do tipo de política, na medida em que o OP lida diretamente com o montante de recursos para a realização de obras em um contexto de extremas necessidades sociais, e na medida em que altera substancialmente o mecanismo de definição desses recursos, o OP atende simultaneamente aos interesses tanto da administração pública, quanto aos interesses sociais de maneira geral. De acordo com Abers (1998, p. 73):

“Essa coincidência de interesses foi talvez a chave que inaugurou o ciclo de organização cívica (...) Por um lado, o governo percebeu que ganhava credibilidade e apoio político ao prover de infra-estrutura e serviços os bairros que efetivamente participavam. Por outro lado, os moradores tendiam a se mobilizar apenas quando acreditavam que sua participação lhes trouxesse benefícios. O resultado transcendeu a mera estratégia eleitoral, desencadeando uma transformação fundamental na vida política de Porto Alegre” .

A ativação da cidadania e de um associativismo de bairro voltado ao debate público e transparente constitui-se como resultante desse processo.

Característica central da engenhosidade do OP está no fato de que promove a participação ativa da população a partir de um sistema de regras e critérios que impede, ou reduz drasticamente outras possibilidades de obtenção de benefícios. Essa capacidade de canalização dos interesses para os espaços públicos, e sob a proteção, tendo em vista a diversidade de interesses e as desigualdades sociais, de um conjunto de critérios pautados na justiça distributiva parece ser a mola-mestra da sustentabilidade democrática da experiência.

Nesta perspectiva, pode-se dizer que a participação ativa da população junto ao OP não significa necessariamente que a sociedade civil porto-alegrense está, a priori, mais amadurecida ou apresenta-se como mais combativa se comparada com outros pólos urbanos do país, estando, portanto, muito mais propensa ao engajamento junto ao processo; e sim que a dinâmica institucional tem apresentado novas condições que restringem outros procedimentos (clientelismo) na obtenção de benefícios, e que se

caracterizam pela organização social e pela participação nas discussões e negociações públicas de apresentação, defesa e priorização de demandas por obras e serviços públicos. O desenho institucional do OP é, portanto, o resultado das articulações Estado e sociedade, e ao mesmo tempo propulsor da cidadania, apresentando importante capacidade de retroação sobre a organização social, através da multiplicação dos grupos e dos espaços de discussão coletiva e da ampliação da percepção acerca das necessidades e problemas sociais.

A dinamicidade e capacidade de ampliação de seu desenho institucional tem provocado a expansão dos espaços e temas de discussão, desencadeando a adesão ou articulação com outros fóruns de discussão e deliberação, a exemplo de alguns Conselhos Gestores do município, que vêm aderindo ou fortalecendo as articulações com o OP, através da participação em suas assembléias e da apresentação e escolha de delegados. A ampliação de temas e interesses do OP dá-se, portanto, não apenas através da introdução das plenárias temáticas, como também através da articulação com outros fóruns de discussão da cidade.

No caso do Conselho Municipal de Assistência Social, a representação dos usuários segue a metodologia de regionalização do OP, através da criação das Comissões Regionais de Assistência Social (CRAS), compostas por representantes comunitários oriundos das 16 regiões do OP¹¹⁸. No caso do Conselho Municipal de Saúde, discute-se a ampliação dos representantes dos usuários que se dá atualmente através das Comissões Locais de Saúde (CLIS) – atualmente em 11 distritos da cidade, tendo em vista uma maior organicidade com o OP¹¹⁹.

¹¹⁸ .O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Porto Alegre foi criado pela Lei Complementar 352/95, enquanto instância deliberativa das políticas de assistência social na esfera municipal, de acordo com a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social). Sua composição é constituída por 45 membros na qualidade de conselheiros titulares, assim distribuídos: 15 membros representantes do Poder Executivo Municipal, quatro representantes do Executivo Estadual da área da assistência social, um representante do Poder Executivo Federal da área, dois funcionários do Poder Legislativo Municipal, três representantes de entidades prestadoras de serviços de assistência social com atuação municipal, um representante da categoria do setor de assistência social, dois representantes de entidades de organização e/ou representação dos usuários com atuação municipal, 16 representantes dos usuários oriundos das Comissões Regionais de Assistência Social - CRAS, um representante da UAMPA.

¹¹⁹ . O Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre, apesar de regulamentado pela Lei 277/92, apresenta uma trajetória de participação comunitária que se institui em meados dos anos 80. Como decorrência do Programa das Ações Integradas de Saúde - PAIS - implementado no Brasil em 1984, foi instituído em Porto Alegre a Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde - CIMS, caracterizada como instância

Enfim, a experiência do OP tem se mostrado como exemplo de uma institucionalidade que apresenta uma importante capacidade de manter uma sustentabilidade de caráter virtuoso, na medida em que tem impactado positivamente o quadro da organização e da participação social, fortalecendo, em alguns casos, os espaços e as discussões públicas, e subvertendo uma lógica de atuação política pautada no clientelismo, no privatismo e no autoritarismo.

A incorporação de milhares de pessoas no processo de discussão do OP traz também uma série de riscos e dificuldades. Requer uma constante avaliação acerca das possibilidades e limites que vão se impondo no cotidiano desta experiência. Como vimos, os impactos do OP foram além da redefinição da elaboração do orçamento propriamente dita, atingindo relações políticas e sociais mais gerais no âmbito da esfera municipal (e estadual). Vejamos, no próximo capítulo, alguns destes impactos tendo em vista avaliar as possibilidades e limites do OP enquanto experiência de democracia deliberativa.

local de planejamento, gestão e acompanhamento das ações de saúde no município. De acordo com regimento interno da CIMS/POA (1987), integram a CIMS um representante de cada uma das instituições conveniadas com o INAMPS, Secretarias Estadual e Municipal de Saúde e outros Ministérios, bem como entidades comunitárias, sindicais e outras representações de setores profissionais e entidades e prestadores de serviços da área da saúde. Destaca-se a organização das Comissões Locais de Saúde - CLIS - com base físico-territorial, totalizando 11 CLIS nos diferentes distritos sanitários da cidade. Cada Comissão é formada por um técnico e dois usuários moradores da região. Totalizando 54 membros, a CIMS vai ser o embrião do atual Conselho Municipal de Saúde. De acordo com Silva (1999), o CMS surge através de lei complementar municipal encaminhada à Câmara Municipal em 1991, com o objetivo de atender o disposto no artigo 101 da Lei Orgânica Municipal e da Lei Orgânica de Saúde. A eleição do governo da Frente Popular na esfera municipal foi um fator desencadeador de forte participação junto ao Conselho nos primeiros anos de atuação. Atualmente, embora apresente uma extensa lista de representantes em sua composição, totalizando 68, a média de participação dos conselheiros é de 30 participantes.

Quadro-Síntese do Capítulo 3

Este capítulo procurou analisar os fatores determinantes para o sucesso do OP de Porto Alegre enquanto experiência de democracia deliberativa. Dentre estes fatores, destacou-se aqui o cruzamento entre a vontade, o projeto político e o comprometimento da administração municipal e a tradição associativa local. Destacou-se também que, como resultante das articulações entre o Estado e a sociedade, o desenho institucional do OP vem se constituindo como uma variável importante para um processo de sustentabilidade virtuosa da experiência, caracterizado pela capacidade de articular: participação direta e representação; diversidade de interesses e interesse comum; participação individual e coletiva; aumento das oportunidades de participação e publicização das discussões à luz de critérios voltados ao bem-comum.

O desenho institucional do OP, assentado em um conjunto de regras, critérios e espaços de participação, tem, por outro lado, impactado as relações sócio-políticas do município, seja por ampliar o quadro do associativismo comunitário local, seja por alterar a prática tradicional de clientelismo nas relações políticas municipais. O caráter territorial e o conjunto de regras e critérios do OP têm se configurado como mecanismos de pluralização dos atores e dos espaços públicos, conferindo um importante grau de capilaridade social.

A canalização dos interesses para os espaços públicos submetidos a um conjunto de critérios de priorização das obras completa a engenhosidade do OP em sua capacidade de estabelecer, na prática, um conjunto de princípios da democracia deliberativa, tais como o pluralismo, a ampliação das oportunidades de participação aos setores mais pobres, a decisão à luz do debate público e a reversão no quadro das prioridades dos investimentos sociais.

CAPÍTULO 4

Possibilidades e Limites do Orçamento Participativo Enquanto Experiência de Democracia Deliberativa

Como vimos, o conceito de democracia deliberativa desenvolvido neste trabalho diz respeito a um processo público e coletivo de discussão e decisão política, pautado em um conjunto de princípios que, a exemplo do pluralismo e da igualdade participativa, requer a construção de um conjunto de mecanismos e procedimentos, ou uma determinada formatação institucional. Seguindo análise de Cohen (1999), esta formatação deve ser capaz de focalizar o debate público no bem-comum, moldando as identidades e interesses dos cidadãos para este fim, e garantindo as condições necessárias e favoráveis para que o exercício do poder deliberativo ocorra de forma autônoma.

Trata-se, portanto, da instituição de espaços de participação de diferentes atores e setores sociais, mais notadamente da sociedade civil e do Estado, à luz de objetivos que, construídos coletivamente, estejam orientados para a promoção da justiça social, entendida como o conjunto de ações e investimentos voltados para a priorização da oferta de serviços e recursos públicos tendo em vista beneficiar uma ampla parcela da população que se encontra historicamente excluída do gozo dos direitos sociais.

Sociedade civil, esfera pública e institucionalidade conformam, portanto, o eixo central de um conceito de democracia que, ao mesmo tempo que reconhecendo o conjunto dos dificuldades e problemas sociais (conflitos de interesses, desigualdades sociais, etc...) que são impeditivos ou extremamente limitativos da possibilidade da construção do bem-comum, pretende ir além do padrão institucional da democracia representativa, uma vez que esta é considerada redutora da cidadania por, entre outros, limitar a participação política da população à regra da escolha de representantes e líderes políticos proporcionada pelo sufrágio universal.

O reconhecimento do pluralismo, dos conflitos e desigualdades sociais faz deslocar o núcleo normativo pautado na idéia de uma cidadania virtuosa, para os espaços públicos e para o conjunto de procedimentos que estabeleçam anteparos aos

particularismos, focalizando e garantindo um debate público voltado aos interesses da coletividade mais ampla. Tal reconhecimento faz também valer a necessidade e a centralidade do Estado, na medida em que, controlado socialmente, configura-se como a instância garantidora da universalidade.

De acordo com Fung e Wright (1998), um conjunto de questões devem entrar na agenda tendo em vista a avaliação de uma experiência sob a ótica da democracia deliberativa. Dentre elas, os autores ressaltam: a capacidade de estabelecimento de acordos acerca do interesse comum, evitando a imposição ou o domínio de interesses corporativos, bem como a capacidade de produzir aprendizados e mudanças de percepção e de comportamentos tendo em vista o bem comum; a realização ou implementação das decisões, ou a avaliação da extensão na qual as decisões tomadas no processo deliberativo são traduzidas em ações concretas; a maior capacidade de monitoramento e controle público que deve se manter ao longo do tempo, para além do momento da decisão; e por fim a capacidade de produção de resultados mais desejáveis do que os provenientes de processos de decisão tradicionais.

O alcance desses objetivos depende de um formato institucional que não reduza a participação a determinados grupos ou indivíduos que, mais equipados social, econômica e politicamente, acabam dominando o processo. Seguindo ainda Fung e Wright (1998), uma série de críticas à democracia deliberativa aponta, entre outros, para os seguintes riscos do modelo: o uso ou a absorção do sistema de participação e do poder público tendo em vista o beneficiamento de interesses particulares; a balcanização da política, através do faccionalismo de grupos com interesses estreitos e sem uma perspectiva de busca do bem comum; a tendência do predomínio da representação de cidadãos com melhores condições sócio-econômicas e membros dos grupos étnicos e raciais dominantes, configurando a reprodução da exclusão; a ênfase na capacidade conciliatória e a insuficiente atenção dada às diferenças de poder entre os participantes.

Já uma outra crítica, que vem do campo da esquerda, questiona o papel da democracia deliberativa em efetivamente ser capaz de quebrar com a estrutura de classes sociais, enfatizando a tendência mais conciliatória ou acomodatória do modelo, pautado no “comportamento responsável”. Ou seja, parte do pressuposto de que a democracia

deliberativa é tolerada enquanto não se constituir em uma ameaça ao poder e privilégios das elites e classes dominantes.

Em se tratando da experiência do OP de Porto Alegre, ressalta-se que, embora todas as possibilidades arroladas, destacando-se o prodigioso número de participantes e o oferecimento de condições de aprendizados que tensionam práticas particularistas ou predatórias, o OP certamente apresenta várias dificuldades.

Dentre os “temas controversos” da experiência do OP de Porto Alegre, Navarro destaca que, além da resistência do poder público em legalizar a experiência e da contínua dependência da mesma às autoridades municipais, “parece existir um otimismo infundado em relação à *participação* social, no caso do OP-POA, que beira talvez o idealismo (...) outras experiências baseadas na participação indicam que parece haver um limite além do qual se manifesta o desinteresse, seja porque as demandas já foram atendidas, seja porque não são fáceis de materializar-se” (NAVARRO, 1999, p. 331).

Certamente que o acentuado aumento no número de participantes do OP causa entusiasmo, ofuscando situações de desigualdades e de esporadicidade, na medida em que a grande maioria participa apenas de uma ou outra assembléia regional.

Vários indicadores apresentam, portanto, riscos e limites da experiência, seja no que diz respeito às relações de desigualdades entre os participantes e seus representantes, e entre estes e o governo; seja no que se refere à relação entre o montante de recursos e o grau de carência da população; ou seja ainda no que diz respeito à acentuada dependência da vontade e do compromisso da administração pública municipal, a qual, pelo que tudo indica, vem substituindo uma liderança comunitária no processo de organização, articulação e direcionamento da agenda de discussões sociais.

4.1 - Em Busca da Pluralidade e da Igualdade Participativa

No que se refere às desigualdades, constata-se que, apesar de ampliar e pluralizar a participação social, o OP apresenta algumas dificuldades. Abers (1997) por exemplo, constata uma menor participação “dos mais pobres dentre os pobres”. Estes

setores apresentam um quadro de extrema carência, e geralmente, apesar de se beneficiarem da atuação e organização dos "não tão pobres", continuam com muita dificuldade de se mobilizarem para demandar prioridades junto ao OP. Tendo em vista que as 16 regiões cobrem internamente uma vasta área geográfica e populacional, apresentam acentuadas desigualdades internas, seja no que se refere às condições sócio-econômicas, seja no que diz respeito à capacidade organizativa da população. A adoção, em algumas regiões, dos critérios de distribuição de recursos adotados pelo COP, bem como as visitas inter-bairros e inter-regionais têm contribuído para minimizar esta sub-representação dos mais excluídos, na medida em que o conhecimento das condições de vida e o estabelecimento do critério de carência são fatores que oportunizam a priorização de obras que beneficiam estes setores.

Desigualdades também podem ser visualizadas se compararmos os dados¹²⁰ relativos às condições de renda e escolaridade dos conselheiros e delegados com os participantes do OP de maneira geral. No caso das regiões, a faixa de renda que concentra a maior quantidade de eleitos é a faixa de dois a quatro salários mínimos - sm - (31,4%), sendo que nas temáticas a faixa é a de quatro a oito sm. Quanto ao nível de escolaridade dos eleitos, a pesquisa mostra que, no caso dos conselheiros, há uma forte tendência à sub-representação dos indivíduos com níveis mais baixos de escolaridade, e uma sobre-representação dos que possuem o 2º completo - 17,9% dos conselheiros contra 13,1% do total- e dos que possuem 3º grau - 28,2% dos conselheiros contra 16,1% do total de pesquisados.

Um outro aspecto a se considerar diz respeito à diferença quanto às relações de gênero. Embora haja uma certa paridade na participação e representação de homens e mulheres nas assembléias e fóruns regionais e temáticos, essa paridade se dilui, contra a presença feminina, junto ao COP. De acordo com documento da PMPA¹²¹ o Conselho do Orçamento atual é formado por 30% de mulheres e 70% de homens, sendo que o número de participação feminina cai ainda mais se forem considerados apenas os

¹²⁰ . Cidade (1999).

¹²¹ .O documento intitulado "Rompendo os Nossos Limites" (2001) ressalta que a introdução das plenárias temáticas permitiu a entrada de um outro público, principalmente vinculado às questões de assistência social e educação, e em menor grau, pessoas portadoras de deficiência. Entretanto, outros segmentos da

conselheiros titulares. Estes dados confirmam uma realidade que aparece em outras pesquisas, ressaltando um fenômeno já bastante conhecido e estudado pelo movimento feminista, qual seja, a maior dificuldade das mulheres participarem, seja pelas exigências de deslocamento, de dedicação de tempo, de maior capacitação política e de disputa pelo poder (CARVALHO; FELGUEIRAS, 2000).

Situações de desigualdades também ocorrem no que se refere ao conhecimento e informação, e neste sentido, os atores governamentais (assessores, técnicos, coordenadores...) apresentam forte influência no processo decisório. É comum, por exemplo, o questionamento de lideranças quanto ao peso que tem adquirido um conjunto de critérios técnicos no momento da escolha e priorização de demandas. Mesmo considerando-se que os critérios técnicos¹²² são elaborados por comissões que contam com a participação da sociedade civil, o peso da equipe do governo na determinação destes critérios é central. E embora os critérios sigam a lógica redistributiva¹²³ do COP, em muitos casos têm servido como bloqueio à aprovação de obras discutidas coletivamente e deliberadas pelas instâncias do OP.

Embora ainda reproduza situações de desigualdade (social, gênero, etnia, etc...) que conformam o quadro social mais geral, o OP vem construindo novos mecanismos de ampliação e pluralização da participação social. Com a introdução das plenárias temáticas, o OP passa a incorporar um conjunto de atores com perfil superior no que se refere à renda e escolaridade. O fornecimento de infra-estrutura para a realização de reuniões e assembléias contribui, junto com outros procedimentos, para ampliar o número de participantes no processo de discussão do orçamento. Outro importante investimento refere-se aos cursos de capacitação de delegados e conselheiros. E

sociedade, a exemplo dos idosos, da juventude, das mulheres, minorias étnicas estão sub-representados no processo do OP.

¹²² . Os critérios técnicos são divulgados em manuais informativos do governo e são subdivididos para cada tema do orçamento: habitação, pavimentação de vias, educação, assistência social, transporte e circulação, áreas de lazer, esporte, iluminação pública, cultura, saneamento básico e desenvolvimento econômico.

¹²³ . Como exemplo, os critérios da área da assistência social definem o atendimento prioritário para as comunidades com as seguintes características: população em situação de risco social e/ou pessoal; inexistência ou carência de serviços de Assistência Social (públicos, filantrópicos ou conveniados); inexistência de equipamentos ou serviços de Assistência Social da FESC(Fundação de Educação Social e Comunitária), próprios ou conveniados; viabilidade de estabelecimento de convênio ou parceria com entidades públicas e/ou privadas; e deliberações da III Conferência da Assistência Social.(Documento da PMPA,2000)

fundamentalmente, a criação de espaços públicos com participação da cidadania propicia o debate e a publicização de tensões e questionamentos quanto aos riscos de controle e manipulação.

Estes riscos estão sempre presentes e tornam-se uma ameaça constante à democracia deliberativa, uma vez que esta requer a participação livre e igual dos sujeitos participativos. No caso de nossa experiência, além das desigualdades acima apresentadas, há que se analisar os impactos da experiência junto à organização social. E ainda, nas possibilidades e limites da articulação entre a participação social com forte presença da administração municipal. Neste sentido, pergunta-se: como, no caso do OP, se articula autonomia social com forte presença do poder público municipal? Quais os impactos no conjunto das práticas associativas locais?

4.2 – Autonomia Social, Intervenção Governamental e Constrangimento Institucional

Por um lado, o OP tem encorajado o aumento do associativismo comunitário local¹²⁴ e desencorajado antigas tradições clientelistas, promovendo o que alguns autores chamam de "capital social", ou laços de confiança e reciprocidade (ABERS, 1998). Por outro lado, apresenta importante capacidade de institucionalização da participação social, "amortecendo" a combatividade de um amplo conjunto de atores da sociedade civil. O Estado passa, neste processo, a se configurar como ator central de articulação e organização da sociedade, enfraquecendo ou fragmentando as organizações e articulações sociais.

O afastamento da Uampa na liderança do processo de organização e interlocução com o poder público tem sido consequência não apenas da trajetória centralizadora da entidade, como também da importante capacidade do poder público em dirigir e coordenar toda a dinâmica do OP. Segundo atual assessor da prefeitura e ex dirigente da Uampa:

“Quando saímos da Uampa achávamos que ela deveria tomar a dianteira do OP. Achávamos que deveria se estruturar regionalmente, só que eles não entendem dessa forma e continuam com articulação só de dirigentes, e perderam a representatividade e a capacidade de liderança. A Uampa é muito limitada enquanto referência para toda a cidade. Já teve essa referência mas perdeu pois se ausentou do OP via regiões e a prefeitura assumiu o papel de liderança via coordenação regional e temática. Daí a Uampa ficou ausente do processo mais importante que é a disputa pela renda da cidade” (Entrevista realizada em 1998).

¹²⁴ . Pesquisa realizada por Avritzer (2000) indica que 24% das entidades comunitárias que participam do OP foram fundadas após 1989.

Como vimos, a Uampa tem um assento junto ao COP e constitui-se como mais uma representação no conjunto das 16 regiões e cinco temáticas. Além de reduzir o papel dirigente dessa entidade de caráter federativo, o OP tem apresentado uma importante capacidade de agendamento dos temas e demandas sociais, desenvolvendo tentáculos por diferentes poros do tecido social. É nesta perspectiva que se pergunta: existem limites claros que estabeleçam um ponto ideal na fronteira entre a ação do Estado e a autonomia social? Embora reserve espaços de participação e organização autônoma da sociedade civil, isto é, sem a presença de representantes do poder público municipal nas reuniões e encontros que se estabelecem fora dos espaços e da metodologia do OP, este mecanismo de discussão orçamentária tem preservado uma ocupação central da administração municipal nos diferentes espaços do OP, como nos fóruns regionais e temáticos, as assembléias e o COP. Os atores político-estatais assessoram e mobilizam as comunidades, exercendo um papel que antes era exclusivo de lideranças, organizações comunitárias e "agentes externos" dos movimentos sociais.

Por parte do Estado, esta atuação justifica-se através de um projeto político que pretende "desenvolver a sociedade civil"¹²⁵, ou criar uma "nova cultura política" que seja mais abrangente e tolerante no sentido de incorporar uma constelação maior de atores e demandas sociais (GENRO, 1997), implementando e ampliando a "cidadania"¹²⁶ na cidade. Ancorado em uma noção de cidadania pautada na participação e no controle social do Estado, e frente a uma realidade caracterizada por profundas desigualdades e pela diversidade de interesses sociais, o Estado mantém rédeas firmes do processo tendo em vista a preservação de seu projeto político.

Por parte da sociedade, a participação e a adesão ao processo do orçamento participativo revela uma coincidência de interesses com os objetivos e resultados do OP, na medida em que vem se mostrando como alternativa confiável de resolução das demandas sociais. Trata-se, portanto, de uma política de soma positiva: o Estado mantém e aumenta sua capacidade de implementação de políticas através do aumento de legitimidade, e a população vê atendidas as reivindicações que foram por ela demandadas. Apresenta forte capacidade de formação de consensos, haja vista não apenas este compartilhamento de interesses, como também um maior grau de

¹²⁵ . De acordo com depoimentos de assessores do governo.

incorporação de lideranças sociais que, compartilhando do mesmo projeto político, passam a atuar no interior da estrutura governamental.

A mudança no perfil político-partidário do eleitorado de Porto Alegre¹²⁷ vem também contribuir no sentido de garantir um processo de formação de consensos no OP. De acordo com Dias (2000, p. 22) “nos primeiros anos do OP ainda havia muita rivalidade entre grupos em diversas regiões, estimulada principalmente pela disputa partidária. Quando o PT chegou ao poder no município, o PDT predominava fortemente no movimento comunitário. Hoje o PDT é minoritário e, além disso, não é mais a disputa partidária que está em jogo nas decisões do OP, que transita na fronteira difusa entre o apartidarismo e a hegemonia ‘petista’.”

O conceito de autonomia merece aqui uma revisão, uma vez que, pensado e relacionado aos movimentos sociais que durante as décadas de 70 e 80 protestaram contra o Estado autoritário, está vinculado a um contexto de significativa ausência de espaços e procedimentos articulatórios que requerem a troca, o diálogo e a construção de consensos compartilhados. Autonomia, naquele contexto, significava oposição e “não-contaminação” dos movimentos sociais pela lógica do Estado.

De acordo com Almeida (1998), a política tradicional caracteriza-se pela complementariedade entre Estado e a força política que o ocupa, sendo claro o antagonismo e o papel de oposição dos movimentos sociais. Com a vitória dos partidos de oposição ocorre uma quebra dessa complementariedade, o que obriga os atores sociais a novas posturas em relação ao Estado e uma revisão da prática e do entendimento acerca da autonomia, na medida em que o fortalecimento da sociedade civil e da participação popular é uma proposta central do projeto das esquerdas, notadamente do PT. Ocorre, portanto, um novo tipo de complementariedade entre a força política que assume a administração da coisa pública e os movimentos sociais.

Estes encontros entre Estado e sociedade re-significam a noção de autonomia. Trata-se agora, de acordo com Santos (1998), de uma “autonomia mutuamente relativa”, na medida em que governo e população convergem estabelecendo um contrato político

¹²⁶ . Idem nota anterior.

¹²⁷ . Se em 1985 o PT contava com 6,4% das preferências partidárias, em 1996 o PT passa a acumular uma preferência de 40,8% dos porto-alegrenses (DIAS, 2000).

que institui regras e acordos a serem respeitadas pelos diferentes participantes. Segundo Fedozzi (1996), diferente de um processo auto-suficiente ou auto-subsistente da sociedade civil, o OP configura-se como um processo de co-gestão caracterizado pela partilha de poder político e pela auto-instituição de regras e critérios. A ênfase não é mais no sentido da autonomia da sociedade civil em si, mas da autonomia do processo, cujos atores sociais, ao reconhecerem a legitimidade da representação eleitoral da administração municipal, abrem mão de reivindicar o monopólio da representação e deliberação. Por outro lado, a administração municipal, embora responsável pela elaboração e execução da peça orçamentária e detendo o primado legal da decisão final, abre mão deste legado acatando as decisões do COP.

Vê-se, portanto, que se está referindo a dois sentidos de autonomia: a autonomia da sociedade civil enquanto campo auto-limitado, e a autonomia "mutuamente relativa" através da mediação dos espaços participativos junto ao Estado, e neste sentido a sociedade civil abre mão da monopolização da representação dos interesses voltados ao bem comum. Já o governo abre mão da prerrogativa legal de elaborar a peça orçamentária do município, reconhecendo efetivamente a legitimidade da participação civil. De acordo com Dias (2000, p. 80), o Executivo "controla somente parcialmente o Orçamento Participativo e, conseqüentemente, a planilha orçamentária que é montada. O controle que o Executivo exerce sobre o OP restringe-se à organização de suas reuniões e participação nas mesmas, mas não tem direito a voto em suas deliberações. Na medida em que o partido governista (PT) se compromete a acatar as decisões do OP, limita de fato sua própria autonomia sobre a elaboração dos projetos de lei orçamentária".

Por outro lado, e em que pese a ampla participação da população nas assembléias e nas reuniões regionais e temáticas, essa autonomia "mutuamente relativa" pode ser questionada tendo em vista as diferenças de poder e recursos entre Estado e sociedade. Retomando análise de De Vita (2000), se por um lado as crenças e demandas exógenas são menos conflituosas, o mesmo não acontece com as preferências que são endógenas ao processo político, na medida em que são crenças e preferências advindas de processos de discussão, negociação e competição política, e que estão muito mais sujeitas às influências dos grupos e setores dominantes na sociedade, que apresentam

maior capacidade de convencimento acerca dos melhores caminhos para a resolução dos problemas sociais. A equipe do governo afirma-se, no caso do OP, como elemento central na disputa ou conquista de adesão aos seus interesses e projetos. Os recursos técnicos e políticos, a referência da legitimidade do mandato, a infra-estrutura, as informações, enfim, o uso da máquina estatal e a necessidade de realização de obras com impactos político-eleitorais fazem valer um controle da administração municipal que, mais visível no âmbito do COP, mantém de certa forma um participação mais contida dos conselheiros frente aos ditames técnicos e políticos do governo.

A questão da garantia ou de um total sucesso no estabelecimento de espaços públicos decisórios que articulam a participação do Estado e da sociedade é, portanto, bastante espinhosa. Por um lado, para fazer valer um efetivo controle social sobre o sistema político, torna-se necessário que a sociedade civil exerça um papel mais ativo ou propositivo, para além, portanto, do papel de influência na esfera pública. Sem essa prerrogativa, como vimos, a capacidade de alterações mais profundas no próprio funcionamento do Estado permanece débil. Por outro lado, a participação efetiva do Estado no processo deliberativo é central, na medida em que, frente à pluralidade, às desigualdades e aos conflitos sociais, o Estado, enquanto responsável pela administração da coisa pública, deve responder, frente ao mandato adquirido pelo sufrágio universal, ao conjunto de demandas, interesses e compromissos mais gerais.

Em se tratando das discussões acerca da definição do orçamento público municipal, o papel e a presença do Estado é ainda mais central, na medida em que exerce a função de administrar os recursos do município, atendendo e negociando demandas e interesses no sentido de fazer valer o princípio da universalidade. O OP trata da provisão de serviços e infra-estrutura urbana que são regulados pelo Estado. Entra em cena, no bojo das discussões sobre as prioridades do OP, os aspectos técnicos, jurídicos e financeiros. A decisão sobre uma obra requer a discussão não apenas acerca de sua maior ou menor necessidade frente às outras, como também acerca de sua viabilidade técnica e em alguns casos jurídica. Neste sentido, os espaços públicos do OP acabam contaminados por discussões administrativas que, além de absorverem importante parte da agenda do público deliberante, introduzem relações assimétricas pautadas pelo acesso e controle das informações e conhecimento.

O encontro entre a participação social e a administração pública apresenta riscos que, de acordo com Avritzer (2000a, p. 85), “a teoria da esfera pública se propõe a evitar, qual seja, a associação acrítica entre participação e racionalidade administrativa”. Além disso, a esfera pública também não está isenta de mecanismos de controle e manipulação. Como vimos, vários críticos da teoria da democracia deliberativa¹²⁸ apontam para o fato de que a participação na esfera pública não garante uma deliberação pautada na promoção da justiça social. Desigualdades sociais, culturais, educacionais, organizacionais, diferenças de interesses, etc... produzem o risco de elitização participativa, e/ou mecanismos de convencimento não necessariamente voltados para o interesse comum.

É aqui que entra em cena a importância da institucionalidade, ou da criação de regras, critérios, espaços que conformam novas relações, e que sejam capazes de ampliar e pluralizar os atores e os espaços públicos, prestando contas ao princípio da promoção do bem comum, formulando uma combinação na qual a ampliação das possibilidades de representação de interesses individuais segue o estabelecimento de mecanismos – a exemplo da publicização e dos critérios de carência – que confrontam com o predomínio das tendências particularistas.

Institucionalidade que, em se tratando da democracia deliberativa, deve estar submetida ao controle dos sujeitos nos espaços públicos, apresentando, portanto, uma dinamicidade advinda do debate e da crítica enquanto elementos centrais da noção de esfera pública. Daí constituir-se como o conjunto de regras e critérios que, construídos coletivamente, apresente a capacidade de, frente aos conflitos e desigualdades sociais, estabelecer consensos acerca do interesse comum, tornando a democracia possível.

Entretanto, como vimos, embora resultante de pressões, lutas e ações sociais, as instituições não apenas motivam, oportunizam, geram consensos, como também exercem importante papel de constrangimento e limitação, seja pelos aspectos regulativos, normativos e/ou cognitivos, impactando determinados comportamentos sociais.

No caso do OP, embora as oportunidades arroladas, a dimensão institucional apresenta-se ancorada em vários procedimentos de agregação de preferências que, à luz

¹²⁸ . Entre eles: Przeworski (1998); Stokes (1998); e Elster (1998).

de critérios objetivos de hierarquização, consome grande parte do processo participativo. O ilimitado quadro de necessidades e carências sociais induz a um processo participativo coletivo cujo debate é absorvido pelas articulações e negociações para a priorização das obras e demandas. Se por um lado este debate provoca melhorias nas condições de vida de importantes segmentos sociais, além de impulsionar mudanças nas próprias preferências, por outro lado, reduz o espaço da crítica e das discussões acerca dos problemas e rumos da cidade de maneira geral.

Um dos riscos da institucionalidade é, portanto o esvaziamento do espaço da política enquanto debate, tensionamento, crítica e a alteração da lógica democrática apontada acima. Ou seja, ao invés de governadas pelos atores sociais, corre-se o risco de as instituições passarem a governá-los, sugando, através da complexidade de instâncias e regras, as energias participativas a serem direcionadas para a dimensão político-emancipadora da esfera pública. O desafio da democracia deliberativa diz respeito, portanto, à capacidade de construção e manutenção do caráter ao mesmo tempo crítico e propositivo destes espaços públicos, combinando autonomia, publicidade, crítica, interesse comum e institucionalidade.

Muito mais do que apenas ampliar generalizadamente a participação, o desafio deste processo participativo é o de ser capaz de prover dois tipos de condições de participação. Por um lado, prover condições para aqueles setores desprovidos de renda, educação, tempo e oportunidades, diminuindo, portanto, os custos de participação (ABERS, 1997b). A ênfase aqui está na provisão de condições de acessibilidade, ou no caráter inclusivo do processo. Por outro lado, prover ou oportunizar condições de igualdade na participação, reduzindo ou eliminando as relações assimétricas de poder no interior dos espaços participativos. A ênfase aqui está na qualidade da participação. O desenvolvimento de condições de igualdade diz respeito tanto ao conjunto de regras que conformam os procedimentos institucionais, quanto à necessidade de impactar ou alterar as condições sociais subjacentes, responsáveis pela reprodução da desigualdade na esfera institucional. Se comparado a outras experiências participativas¹²⁹, o OP, embora

¹²⁹ . Uma série de pesquisas tem indicado que, no caso dos conselhos gestores, institui-se um paradigma de participação ancorado em um conjunto de regras (de participação, representação, etc...) que, apesar das especificidades locais, temáticas, etc... tende, de maneira geral, a reproduzir os vícios do sistema de representação tradicional, mantendo uma sustentabilidade ancorada muito mais nos seus estatutos legais. Ver, entre outros: Lüchmann (1997); Simionatto e Nogueira (1997); e Moraes (1999). No caso do OP, e

com dificuldades e limites, tem conseguido uma maior aproximação no preenchimento dessas condições.

Convém lembrar que o caráter endógeno do OP, embora apresente os riscos de manipulação - como de resto qualquer procedimento de deliberação política - constitui-se também como um elemento que é considerado central para a democracia deliberativa, qual seja, a possibilidade de construção de entendimentos à luz do debate público e coletivo, mostrando-se capaz, como vimos, de alterar posições e concepções em direção ao reconhecimento do outro. A importância do debate público foi ressaltada por vários participantes do OP, sendo o trecho a seguir ilustrativo dessa compreensão:

“Tenho questionado no COP que existem regiões onde algumas vilas requerem a visita de uma secretaria e é atendida, contribuindo para o esvaziamento das reuniões do OP. Tenho visto delegados do OP que não estão indo às reuniões porque estão recebendo atendimento direto na sua vila e então deixa de haver um debate. O interessante do OP é o debate, é uma democracia livre, com todos” (Entrevista com conselheiro do COP realizada em 1999).

São vários os depoimentos de participantes que mudaram as suas perspectivas e interesses através da participação nos encontros do OP. Trata-se de um processo de aprendizado que vai desde a necessidade de aprender a organizar e/ou coordenar uma reunião, a estabelecer discussões para a definição de prioridades, alianças, negociações, até o conhecimento de outras realidades da cidade, percebendo carências mais agudas e emergenciais. Aprendizados técnicos e políticos, com informações sobre o funcionamento da prefeitura, de limites técnicos, de dados acerca de recursos e obras,

tomando-se aqui a experiência de Porto Alegre como paradigma de desenho institucional, o conjunto de regras instituídas coletivamente entre Estado e sociedade tende a uma sustentabilidade virtuosa, na medida em que estabelece um conjunto de mecanismos que amplia a participação e garante maior densidade à representação, ao mesmo tempo que desarticula determinadas práticas predatórias - a exemplo do clientelismo - e fugidias do processo de discussão e deliberação pública.

enfim, aprendizados que qualificam a participação, reduzindo o grau de dependência e desigualdade política.

4.3 - A Reversão nas Prioridades dos Investimentos Municipais

Um outro conjunto de questões diz respeito aos limites frente ao quadro de exacerbadas desigualdades sociais em uma conjuntura marcada pela redução dos direitos sociais. A desestruturação dos mecanismos de proteção social que caracteriza as políticas de cunho neoliberal vem ampliando os problemas sociais e deslocando para o mercado e para a sociedade as responsabilidades do Estado. Esta nova face do capitalismo contemporâneo não apenas enrijece as possibilidades de ampliação dos direitos, como esvazia o sistema público de proteção social, despolitizando a “questão social” através do incentivo e implementação de uma lógica pautada na “terceirização” dos problemas sociais.

A idéia de “Terceiro Setor” - enquanto um conjunto amplo e heterogêneo de organizações e iniciativas privadas (família, comunidade, organizações sociais, fundações empresariais) - presta-se crescentemente a assumir as atividades voltadas para a área social, responsabilizando-se por finalidades públicas sob o ideário da solidariedade e da filantropia. Este deslocamento da problemática da pobreza da esfera da política para a filantropia “busca eliminar a referência ao universal e confronta práticas igualitárias construindo uma forma despolitizada de abordagem da ‘questão social’, fora do mundo público e dos fóruns democráticos de representação e negociação dos interesses em jogo nas relações Estado/sociedade” (YAZBEK, 2001).

Vê-se, portanto, que o OP caminha na contra-mão deste processo, na medida em que se constitui, ao contrário da redução ou retirada do Estado, em um fortalecimento democrático deste através da construção de esferas públicas que definem e controlam os recursos público-estatais. Inserido neste contexto de ajustes neoliberais, o OP, mesmo frente ao robustecimento dos problemas sociais (desemprego, eliminação de direitos trabalhistas, etc...) constitui-se como mecanismo de inversão de prioridades sociais. Ora, se o total de recursos públicos destinados aos investimentos na cidade são estabelecidos

pelas coletividades, e se grande parte destas emergem dos setores despossuídos, então o OP reverte a lógica de hierarquização dos interesses sociais. O amplo investimento em obras de infra-estrutura (saneamento e pavimentação) nas regiões mais pobres da cidade atesta esta inversão.

Por outro lado, o OP constitui-se, frente aos limites de recursos e de suas amarras junto às esferas estadual e federal, em um mecanismo de “escolhas trágicas” – decidir entre o saneamento e o posto de saúde. Embora tenha aumentado consideravelmente os investimentos voltados aos setores mais carentes, vários problemas fazem engrossar a lista de demandas sociais.

De maneira geral, as experiências participativas de discussão e definição do orçamento público estão circunscritas a um volume de recursos pequeno se comparado com o montante de recursos municipais. Analisando as experiências de três cidades do Estado de São Paulo (Mauá, Ribeirão Preto e Santo André), Carvalho e Felgueiras (2000) atestam que o valor destinado para investimentos, e que é geralmente a fatia que cabe à discussão no OP, não passa de 10% de todo o orçamento municipal, saldados os compromissos financeiros com despesas de pessoal, custeio, manutenção, dívidas e recursos vinculados a fundos e empréstimos. Sendo um valor reduzido:

“a disputa sobre os investimentos não é a principal disputa sobre a renda no município. Os grandes poderes econômicos estão principalmente ligados ao capital agrícola, industrial, imobiliário, ao transporte coletivo. Seu interesse decide-se mais na definição de regras de parcelamento do solo (urbano ou rural), nas licitações (grandes obras, coleta e destinação do lixo, transportes), nas isenções de impostos (IPTU e ISS) para indústrias, clubes. Estes setores não precisam do OP para garantir seus ganhos. Por mais que haja empenho em ampliar os setores que participam do OP, ele continua a ser, no geral, um espaço dos pobres, daqueles que precisam dos serviços públicos básicos, principalmente infra-estrutura urbana, saúde,

educação e assistência social” (CARVALHO; FELGUEIRAS, 2000, p. 34).

No caso de Porto Alegre, um conjunto de medidas acompanha o processo do OP, a exemplo do aumento da receita municipal¹³⁰ e da criação de outros fóruns de discussão pública. No que se refere aos investimentos que priorizam os serviços básicos e que beneficiam a população mais empobrecida da cidade, Navarro (1999) alerta para alguns índices que repercutem, a longo prazo, em outros campos das políticas sociais, a exemplo do saneamento básico, cujas obras priorizadas pelo OP têm elevado a qualidade de vida local:

“O sistema de água doméstico alcança agora 98% de todas as residências. E a expansão do serviço de esgotos foi ainda mais extraordinária – em 1989, somente 46% da população eram atendidos, mas no final de 1996 esse índice chegou a 85%. Enquanto todas as administrações anteriores construíram cerca de 1.100km de sistemas de esgotos, somente as duas últimas administrações (1989-96) construíram 900km. Além dessas mudanças, a pavimentação de ruas se expande rapidamente, pois têm sido pavimentadas de 25 a 30 km anualmente. Além disso, a regulamentação fundiária e dos assentamentos humanos – prioridade freqüente entre as deliberações do OP – possibilitou relativa urbanização de favelas e razoável esforço para oferecer novas casas aos chamados “sem-teto” (NAVARRO, 1999, p. 322).

¹³⁰ . Dentre os fatores responsáveis pelo reaquecimento financeiro do município realizado a partir de 1989, resalta-se a reforma tributária da Constituição Federal com o aumento, no caso de Porto Alegre, de 44,2% no repasse do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadoria), e a revisão do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) que se elevou 42,3% sobre o ano anterior. Entretanto, o montante de recursos mais significativos foi proveniente da implementação e atualização de valores de progressividade no IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), fazendo aumentar a receita que em 1989 representava 3% para um percentual em torno de 14 a 15% (DIAS, 2000).

O quadro a seguir (13) apresenta a centralidade do saneamento básico, da política habitacional e da pavimentação durante todo o processo do OP (1992 a 2001):

Quadro 13 – Distribuição das prioridades do OP desde 1992 para toda a cidade*

TEMAS	ANOS									
	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992
Saneamento Básico	3º		1º	3º	3º	2º	3º	3º	1º	1º
Política Habitacional	2º	1º	3º	2º	1º	3º	2º	1º	3º	
Pavimentação	1º	2º	2º	1º	2º	1º	1º	2º	2º	3º
Educação										2º
Assistência Social										
Saúde		3º								
Transporte (e Circulação)										
Áreas de Lazer										
Esporte e Lazer										
Organização da Cidade										
Desenvolvimento Econômico										
Cultura										

Primeira prioridade



Segunda prioridade



Terceira prioridade



Observações: TEMA é o tipo de demanda por obra e/ou serviço

Alguns temas subdividem-se em sub-temas. Exemplo: Saneamento Básico subdivide-se em Rede de Água, Esgoto Cloacal, Esgoto Pluvial, Arroios e cursos d'água e Programa de Educação Ambiental

- Publicado por Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2001.

Enfim, se, como atestam Fung e Wright (1998), a realização das decisões e a capacidade de se produzir resultados mais desejáveis do que os provenientes de processos de decisão tradicionais é um importante indicador de avaliação da democracia deliberativa, então o OP, embora os riscos e limites, preenche estas condições.

4.4 – Ampliando um Novo Processo de Institucionalização?

Um outro conjunto de questões relaciona-se com a capacidade do OP transcender ou impactar outras dimensões institucionais, quais sejam, os padrões institucionais da democracia formal e os padrões institucionais da cultura política de maneira geral. Neste sentido, pergunta-se: quais os impactos do OP na institucionalidade política tradicional? Em que medida tem sido incorporado na cultura política local?

Bastante criticado pelos vereadores de oposição, o OP tornou-se um mecanismo de definição de obras que impacta a espinha dorsal do clientelismo eleitoral. A resultante geral desse processo, em termos de correlações de forças políticas na cidade, tem sido a ampliação e o fortalecimento de uma hegemonia do poder executivo, capitaneado pelo PT, tanto através da fragilização de uma estrutura oposicionista de organização comunitária, quanto por uma redução do peso do poder de decisão orçamentária da Câmara de Vereadores. A multiplicação ‘pulverizada’ do associativismo comunitário e a secundarização da atuação ou participação dos vereadores junto ao OP contribuiu substancialmente para a sustentabilidade do partido no poder.

De acordo com Dias (2000)¹³¹, o OP:

“funcionou, e funciona até hoje como anteparo para o governo do PT implementar seu projeto político que poderia ser inviabilizado pela oposição no Legislativo, majoritária na Câmara desde o primeiro mandato. Ao visar a chamada “inversão de prioridades” a prefeitura de Porto Alegre, sob o comando do PT, organizou uma base de consulta popular que legitimou a distribuição dos

investimentos prioritariamente para as regiões mais pobres da cidade. Este fato, no entanto, está longe de se constituir em um “assalto” às instituições democráticas de viés representativo, pois as regras do jogo nunca deixaram de ser aquelas estabelecidas institucionalmente” (DIAS, 2000, p.201).

Isso significa dizer que, embora o OP venha se constituindo como alternativa ao formato político tradicional, ele se mantém inserido no conjunto das “regras do jogo” da democracia representativa, mantendo a legitimidade das diferentes instâncias de poder. O encaminhamento da proposta orçamentária pelo executivo para apreciação e aprovação na Câmara de Vereadores atesta o reconhecimento desta institucionalidade.

Por outro lado, o OP tem impactado a correlação de forças entre estes poderes, alterando não apenas a lógica político-administrativa do poder Executivo, como de certa forma, do poder Legislativo. Segundo análise de Dias, são três os efeitos da criação do OP sobre a Câmara Municipal: o constrangimento, a renúncia e a reação. O constrangimento ocorreu em função dos conflitos desencadeados com a introdução da participação popular na elaboração do orçamento. A criação do OP provocou uma reacomodação de forças, com o fortalecimento do Executivo frente ao Legislativo. Frente à crescente pressão popular que lotava as galerias da Câmara durante o processo de apreciação e votação do orçamento pelos vereadores, estes viram-se acuados e inibidos:

“Os vereadores de Porto Alegre viram-se constrangidos quando o Projeto de Lei Orçamentária do Executivo passou a ser elaborado com o auxílio da participação popular. Não foi só o peso de alterar uma decisão que foi tomada pela população a quem eles deveriam representar, mas também a pressão popular de participantes do OP que passaram a circular no plenário da Câmara nos dias de pauta orçamentária e, principalmente, no dia da votação final do orçamento. Não foi somente o questionamento dos vereadores acerca do seu

¹³¹. Este item está amplamente ancorado no trabalho da autora.

próprio papel no processo democrático, mas também o medo da derrota eleitoral (...) Havia naquele momento o domínio do fator surpresa, o temor pelo desconhecido, o assombro diante da multidão” (Dias, 2000, p. 105).

O efeito subsequente foi o da renúncia em seu poder de “remendar” o projeto apresentado pelo Executivo: “A noção, disseminada na cidade, de que a democracia direta que é exercida no OP é mais eficaz na alocação da verba pública do que o mecanismo representativo operado pela Câmara, somada à pressão popular dos participantes do OP, contribuiu para que os vereadores reduzissem a sua participação no processo orçamentário”¹³².

À diminuição significativa no número de emendas ao orçamento por parte dos vereadores segue uma nova atuação da Câmara, no sentido de reagir frente ao declínio em sua intervenção junto ao processo. De acordo com a autora, algumas estratégias oposicionistas procuraram recuperar a capacidade decisória da Câmara, tendo em vista “resgatar a oportunidade de representar os interesses de seu eleitorado através da incorporação de suas demandas às planilhas orçamentárias”¹³³.

As reações dos vereadores da oposição demonstram uma importante capacidade do OP pautar as ações e articulações políticas no município. A diminuição de emendas por fora do OP, bem como as estratégias de reação que incorporam os debates populares sobre o OP acenam para um novo cenário no ambiente legislativo de Porto Alegre, caracterizado por mudanças “na percepção dos vereadores acerca de seus mandatos, convertendo-os praticamente de livres em imperativos. O fenômeno torna-se ainda mais impressionante e um relevante problema para a teoria democrática na medida em que se constata que legalmente não houve qualquer alteração na natureza do mandato daqueles

¹³² . Dias, op.cit.

¹³³ . Dentre as estratégias, a autora ressalta os contatos com conselheiros e delegados vinculados a partidos de oposição ao PT, afim de, munidos de informações sobre as obras ainda não realizadas pelo governo, incorporar estas obras em emendas ao orçamento. As tentativas de “institucionalização” do OP (legalização) também têm sido uma estratégia no sentido de desvincular o OP do projeto político do PT. Segundo Dias (2000), as investidas dos setores oposicionistas da Câmara estão eminentemente voltadas para o enfraquecimento do Executivo.

vereadores. É o constrangimento que os leva à renúncia do direito de autonomia decisória, submetendo-os ao veredicto da vontade popular manifestada”¹³⁴.

Outros dados parecem também significativos para se pensar acerca dos impactos do OP junto ao comportamento político-eleitoral da população porto-alegrense. Um conjunto de pesquisas realizadas pelo Núcleo de Pesquisas Eleitorais do Rio Grande do Sul (NUPERGS) aponta uma significativa alteração na identidade partidária da população do município. Os dados indicam uma acentuada transferência de eleitores do PDT e do PMDB para o PT entre os anos de 1985 e 1996. Se em 1985 o PDT detinha a preferência de 27,7% dos gaúchos da capital, e o PMDB contava com 20,9% desta identificação, o PT contava, naquela data, com apenas 6,4% das preferências partidárias em Porto Alegre. Em 1996 os dados apontam uma importante alteração, na medida em que a preferência partidária pelo PDT foi reduzida para 4,7%, a preferência pelo PMDB restringia-se a apenas 2,2%, enquanto o PT viu aumentar os números para 40,9 % na preferência dos porto-alegrenses (Dias,2000).

Este aumento no número de eleitores do PT parece um forte indicativo de que não apenas o eleitorado porto-alegrense está satisfeito com a administração do PT, como também faz prevalecer a idéia de que o OP, enquanto programa central da administração municipal, tem sido capaz de, como atestado em várias entrevistas, ampliar significativamente o número de militantes comunitários junto às fileiras do partido.

Estes indicadores apontam, portanto, para importantes alterações nas preferências partidárias locais, embora o grau de absorção ou modificação que o OP propriamente dito tem desencadeado na cultura política, no sentido de uma incorporação mais profunda que impacte as subjetividades, seja ainda bastante desconhecido. O fator "vontade política" parece manter-se central, fazendo prevalecer a tese de que "o executivo continua sendo o principal agente político, o legislativo depende do executivo para a liberação dos recursos, e a implementação de programas de participação depende da vontade do executivo" (WAMPLER, 1999).

As discussões sobre a "institucionalização" (legalização) do OP parecem apontar para esta direção. Embora originalmente tenha sido um projeto do PT, a proposta de legalização desta nova dinâmica decisória vem sofrendo diversos conflitos e

¹³⁴ . Dias, op. cit., p. 176.

contradições. Em estreita articulação com o movimento comunitário, a prefeitura visava, ainda no primeiro mandato, aprovar junto à Câmara Municipal de Vereadores um projeto de legalização do OP tendo em vista “dar perenidade à experiência, tornando oficial o que era oficioso (...) protegendo o processo de possíveis mudanças políticas no Executivo que ameçassem o seu funcionamento”¹³⁵. Depois de reeleito, o governo abandona o projeto e passa a atuar no sentido da não legalização do OP.

Mudanças de posturas também são encontradas no quadro do Legislativo, na medida em que os vereadores da oposição passam a perceber que a legalização do OP significava o seu desvencilhamento com o PT: “quando a oposição ao governo almeja essa independência não é por amor à democracia direta, à qual muitos deles já demonstraram descrença, mas porque acreditam que a emancipação do OP corresponde ao seu divórcio com o Partido dos Trabalhadores” (DIAS, 2000).

Para o governo, a não legalização é justificada pela necessidade de manter a autonomia do processo que, uma vez subsumida aos interesses da Câmara, corre o risco de perder sua autenticidade e dinamicidade. Para os vereadores da oposição, a legalização é justificada pela necessidade de garantir a autonomia frente à tutela do Executivo petista. Frente a estes conflitos, Dias ressalta que:

“a autonomia do OP, principal instrumento de retórica nos debates acerca da institucionalização deste mecanismo participativo, é precária na medida em que suas decisões não são soberanas. A soberania reside em Porto Alegre, como no resto do país, nas instituições políticas representativas, isto é, nos Poderes Executivo e Legislativo. É a vontade do Executivo local que torna as deliberações populares soberanas e as cristaliza sob a forma de políticas públicas. O Legislativo, por sua vez, também contribui para a soberania do OP, na medida em que não substitui suas decisões por outras, através de emendas” (DIAS, 2000, p. 199).

¹³⁵ . Dias, op. cit., p. 183.

A defesa da não legalização por parte dos participantes da sociedade civil pode ser um indicativo desta hegemonia petista junto ao OP. Depoimentos muito seguros de alguns entrevistados apontam para uma incorporação dos procedimentos de discussão pública dos recursos municipais na cultura política, reforçando a idéia de que "vai ser muito difícil outro governo acabar com o OP". Entretanto, quais os desdobramentos desta dinâmica, só o futuro dirá.

O presente tem indicado, afóra os riscos e limites apontados, um conjunto de possibilidades do OP que atestam seu caráter democrático-deliberativo, dentre elas: a instituição de espaços públicos de discussão e definição do orçamento municipal; a articulação entre a participação direta e representativa; a capacidade de reduzir custos de participação ampliando e pluralizando os sujeitos no processo participativo; a construção de critérios que restringem os particularismos e focalizam o debate na promoção da justiça social; mostrando importante capacidade de canalização dos conflitos para serem apreciados na esfera pública; a redução do clientelismo e o estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade; a renovação das lideranças e o aumento no quadro do associativismo local; a capacidade de manter uma dinâmica institucional controlada coletivamente; a inversão de prioridades e o conjunto de obras que beneficiam a população de baixa renda; enfim, um conjunto de indicadores que sinalizam o OP como experiência bem-sucedida no tocante à dinamização de processos participativos que vão além dos espaços do OP propriamente ditos – a exemplo dos Conselhos Municipais e de uma série de fóruns de discussão na cidade – e que, articulando um conjunto amplo de espaços, temas e atores, desenham uma coreografia que inova as relações sócio-políticas locais rumo à democratização do Estado e da sociedade.

Quadro-Síntese do Capítulo 4

Este capítulo analisou algumas possibilidades e limites do OP enquanto experiência de democracia deliberativa. Dentre os problemas do OP, ressaltou-se algumas situações de desigualdades, sejam entre os participantes e os seus representantes – delegados e conselheiros; sejam entre os atores governamentais e os atores sociais. Desigualdades relativas a questões de renda, escolaridade, gênero, acesso às informações e à capacidade de estabelecer e decifrar códigos técnicos e legais.

Outro conjunto de problemas diz respeito aos riscos – sempre eminentes – do grau de institucionalização e de “absorção” da participação social junto ao OP que, aliados à centralidade do Estado na condução do processo, reduz sobremaneira a combatividade dos setores da sociedade civil no tensionamento crítico das ações e relações políticas e sociais. Não apenas a redução do papel dirigente da Uampa, como também a institucionalização dos diferentes espaços ou fóruns regionais têm “organizado” uma participação social que, se por um lado vem favorecendo a construção de um mecanismo mais pacificado, amplo e representativo dos interesses sociais, por outro lado, esta pacificação dos conflitos corre o risco de domesticar ou sufocar o papel crítico do associativismo civil local.

No que se refere aos investimentos públicos vemos que o OP, apesar dos limites de recursos acentuados pelo contexto de ajustes e cortes neoliberais, vem constituindo-se como um importante instrumento de inversão de prioridades sociais, na medida em que estas são estabelecidas por um processo público e coletivo capitaneado pelos setores mais pobres da população.

Recuperando o conjunto de indicadores apontados por Fung e Wright (1998), pode-se dizer que o OP, apesar das dificuldades e limites, é uma experiência de democracia deliberativa, na medida em que institui mecanismos públicos e coletivos de discussão e definição acerca das prioridades orçamentárias que procuram evitar a imposição de grupos e interesses mais organizados, ao mesmo tempo que capazes de produzir aprendizados técnicos e políticos. A realização das obras à luz das resoluções do COP, o controle público de todo o processo e a capacidade de produção de resultados que alteram a lógica da ação política tradicional completam este quadro de avaliação positiva da experiência.

Além do que, o OP tem impactado, de certa forma, tanto o poder legislativo municipal quanto a cultura política da população local, mostrando-se capaz de extrapolar os muros de uma institucionalidade circunscrita ao âmbito do poder executivo, no sentido de alterar o comportamento político-social mais geral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho pretendeu analisar a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre tendo em vista levantar os principais fatores responsáveis pela implementação e pela consolidação deste modelo participativo, dando destaque não somente à dimensão da ação e da vontade política, como também ao formato institucional resultante das articulações entre o Estado e a sociedade. Procurou avaliar em que medida, para além da vontade, do comprometimento político e do projeto partidário e da tradição associativa local, o desenho institucional do OP, enquanto conjunto de regras, critérios e espaços participativos que dão suporte à dinâmica participativa, é uma variável importante no sentido de promover e garantir uma sustentabilidade virtuosa da experiência, caracterizada pela combinação entre a ampliação e a pluralização da participação com submissão desta diversidade de interesses aos princípios pautados no bem-comum.

Dentre o conjunto de experiências participativas de gestão de políticas públicas que vem se desenvolvendo no país, o OP sobressai-se como um novo paradigma democrático de definição do orçamento público, não apenas por se mostrar capaz de alterar a lógica tradicional de elaboração da peça orçamentária (o que já é muito), como também por apresentar impactos que vão além das discussões orçamentárias propriamente ditas, no sentido de alterar relações sócio-políticas locais, seja pela ampliação do quadro do associativismo civil; seja pela ruptura com práticas políticas tradicionais, a exemplo do clientelismo e do personalismo; seja ainda por impactar o ordenamento político do executivo municipal.

Enquanto processo de definição da peça orçamentária municipal que abre à população a oportunidade de apresentar, discutir e definir as prioridades sociais, o OP constitui-se como exemplo de democracia deliberativa, atendendo, apesar dos desafios e dificuldades, aos requisitos deste modelo teórico.

Como vimos, a democracia deliberativa é um processo público e coletivo de discussão e de decisão acerca das políticas públicas, que eleva a sociedade civil ao patamar das deliberações políticas. O estabelecimento e/ou a constituição de esferas

públicas com ampla e plural participação da sociedade civil conforma o núcleo central deste conceito que privilegia a dimensão do debate público entre cidadãos livres e em condições iguais. Ou seja, a deliberação é resultado, aqui, não apenas da vontade dos cidadãos, mas fundamentalmente resultado da vontade estabelecida através de um debate público entre os sujeitos deliberativos. Vimos também que, frente ao quadro plural, desigual e complexo da conformação das relações sociais, a participação nos espaços públicos não garante, por si própria, a efetivação da democracia deliberativa. Daí a importância de uma formatação institucional que seja capaz de focalizar o debate público no bem comum e de moldar as identidades e os interesses dos cidadãos para este fim, garantido, portanto, as condições favoráveis para que o exercício deste poder deliberativo ocorra de forma a obedecer aos princípios do pluralismo, da igualdade participativa e da autonomia (COHEN, 1999). E ainda, um formato ou desenho institucional que amplie e pluralize a participação, ao mesmo tempo que construa mecanismos de obtenção de consensos à luz de um ideal voltado para a promoção da justiça social. Tendo em vista o quadro de desigualdades e de exclusões subjacente, a democracia deliberativa deve ainda, no sentido de evitar a manipulação decorrente da reprodução deste quadro na esfera pública, ser capaz de impactar positivamente esta realidade, ampliando as oportunidades ao mesmo tempo que reduzindo ou eliminando as desigualdades de participação.

Os desafios são, portanto, gritantes, e envolvem criatividade, vontade, comprometimento, recursos, tempo e perspicácia política. Envolvem ainda, uma costura de conflitos e interesses diversos que esteja direcionada para a produção de um novo tecido social, pautado na generalização de uma prática política efetivamente cidadã.

Tendo em vista o caráter decisório deste processo participativo, o papel da sociedade civil na esfera pública vai além de influenciar ou impactar o sistema político-institucional. Prevê-se, aqui o papel decisivo destes sujeitos na produção de inovações político-institucionais. É nesta perspectiva que se incorpora a análise institucional no referencial da democracia deliberativa, na medida em que, para fazer valer uma autoridade coletiva pautada por uma participação ampla, livre e igual de uma pluralidade de sujeitos sociais em um fórum público de decisão, faz-se necessário a criação de mecanismos institucionais que oportunizem a efetivação deste ideal de autoridade

política, promovendo condições favoráveis não apenas para a participação e para a expressão de interesses, como para o redirecionamento destes visando a inversão das prioridades sociais.

Recupera-se, portanto, a dimensão societária na análise institucional, numa perspectiva articulatória que prevê os impactos da participação social no processo de inovação institucional. Por outro lado, recupera-se, à luz da abordagem neo-institucional, os impactos das instituições no comportamento social. Propõe-se, neste sentido, uma análise dinâmica e dialética das interações Estado e sociedade. Ao mesmo tempo que a ação da sociedade civil, ou das forças sociais influenciam ou impactam a esfera pública e a institucionalidade política, ela sofre impactos por este processo de (re) construção institucional. E mais, a organização da sociedade civil sofre impactos diferenciados de acordo com determinada formatação institucional.

Como vimos, nossa experiência tem sido capaz de estabelecer uma nova dinâmica política no município, através de um formato institucional que, resultante do diálogo incessante entre Estado e sociedade, vem estabelecendo mecanismos que permitem: a articulação entre democracia direta e representativa; o aumento das oportunidades e a ampliação do número de participantes, uma maior capacitação técnica e política dos participantes do OP; a pluralização de temas e atores sociais; a pluralização (e articulação) de espaços públicos; o redirecionamento das prioridades sociais em prol dos setores mais carentes da cidade. A organização de base territorial, os cursos de capacitação, as visitas inter-bairros e inter-regiões, as trocas e debates nos diferentes fóruns públicos, as regras de escolha de delegados e conselheiros, a participação coletiva e individual, os critérios de priorização de obras constituem-se, entre outros, em fatores importantes deste processo e em elementos que podem nortear, respeitadas as especificidades locais, a implementação de outros mecanismos participativos.

No caso de Porto Alegre, o sucesso do OP deve-se, em grande parte, à existência e à articulação de um conjunto de condições ou variáveis tidas como responsáveis não apenas pela implementação, como pela continuidade ou

sustentabilidade (virtuosa) da experiência, quais sejam: a vontade e o comprometimento político do governo; a tradição associativa local e a dinâmica ou o formato institucional.

Em primeiro lugar, é inegável o caráter determinante da administração pública, não apenas na implementação de um processo aberto e público de discussão do orçamento da cidade, como também em um investimento maciço, através dos anos, na garantia e sustentabilidade da experiência. Além dos investimentos materiais e humanos, ressalta-se, como vimos, as ações de caráter simbólico, que proporcionam a constituição de uma identidade política local pautada na idéia de pertencimento coletivo a uma cidade eminentemente democrática. O projeto político do PT, voltado para a promoção da participação popular e para a reversão das prioridades sociais, vai encontrar no OP a sua possibilidade e efetividade.

Em segundo lugar, a trajetória da sociedade civil local e os empreendimentos de setores deste campo para a implementação de mecanismos de gestão participativa. O caráter dinâmico do OP proporcionado pelas articulações entre a administração pública e a sociedade civil atesta a importância da participação social na inovação desta experiência. Como vimos, durante a década de 80 o associativismo de bairro, capitaneado pela Uampa, apresentou várias propostas de democratização do poder municipal, atuando fortemente neste sentido. Os setores mais organizados e combativos do movimento comunitário participaram diretamente da construção do OP. O processo de regionalização, a construção dos critérios de distribuição dos recursos públicos para as obras demandadas pelas coletividades, os diversos fóruns de debate e negociação, as regras de escolha de delegados e conselheiros, a criação dos fóruns temáticos, enfim, a dinâmica institucional que operacionaliza o OP tem sido resultante da participação ativa dos sujeitos políticos e sociais.

Esta resultante institucional constitui-se, através deste processo, como um elemento impactante das relações político-sociais. Pode-se dizer que o desenho institucional resultante dessas articulações tomou fôlego durante o processo de construção do OP, tornando-se ingrediente importante para o sucesso da experiência. O conjunto de regras, critérios, espaços participativos instituiu uma nova dinâmica política no município, alcançando importante grau de credibilidade através de um procedimento

alternativo de alocação de recursos públicos que amarra o atendimento das demandas à participação junto aos fóruns do OP. Esta engrenagem tem impactado outras dimensões da institucionalidade política local, para além da institucionalidade do Executivo Municipal, a exemplo dos impactos (constrangimento, renúncia, reação) na Câmara de Vereadores e dos impactos na orientação político-partidária da população local. A reorientação no quadro das preferências político-partidárias do eleitorado local em prol do PT, bem como a alteração no quadro de interesses e preferências de diversos sujeitos participantes do OP rumo a uma perspectiva mais crítica e solidária, são exemplos deste impacto na dinâmica da cultura política local.

Há que se atentar, entretanto, para as dificuldades e limites dessa experiência de co-gestão, na medida em que se mantém fortemente aprisionada à vontade política do governo municipal. E ainda, na medida em que se encontra fortemente ancorada em uma realidade pautada por relações de exclusão e de desigualdades sociais.

Embora contaminada por esta realidade – e não poderia ser diferente – e, portanto, reproduzindo situações de exclusão e de desigualdades participativas, a experiência do OP tem impactado, de certa forma, este quadro, através da ampliação e pluralização dos sujeitos participativos e da capacidade de, através da esfera pública, inibir práticas particularistas e clientelistas no uso dos recursos públicos. A execução, pela administração pública, das obras escolhidas através do orçamento participativo é prova não apenas de que a população decide sobre os investimentos, como também de que tem ocorrido uma reversão das prioridades em benefício dos setores mais carentes da população. Esta credibilidade do OP é certamente a mola-mestra da ampliação da participação.

É neste sentido que o OP tem conseguido, através de um engenhoso formato institucional, submeter uma pluralidade de demandas a um processo seletivo que, à luz de critérios de carência social, estabelece medidas de justiça social. Parece completar-se, portanto, o conjunto de requisitos da democracia deliberativa.

Trata-se de uma experiência que corrobora o atual contexto de “institucionalização da participação”. Diferente das práticas combativas que caracterizaram os movimentos sociais das décadas de 70 e 80, este novo contexto de

institucionalização da participação contradiz de certa forma a relação direta que se estabelece entre a sociedade civil e a isenção pela busca do poder. As amplas reivindicações e a generalizada ocupação de espaços institucionais de representação, atestam a disposição de importantes parcelas da sociedade civil em disputar a distribuição dos recursos públicos, e portanto, de interferir diretamente nas relações de poder estatal. Este novo contexto de articulações Estado e sociedade, por desafiar uma lógica maniqueísta (racionalidade instrumental versus racionalidade comunicativa), caminha sob o fio da navalha, na medida em que, em se tratando da esfera da política institucional, a balança da lógica instrumental tende a prevalecer sobre a lógica cooperativa, dialógica e/ou comunicativa.

Não apenas o crescente processo de capacitação e qualificação política da população que participa do OP pode evitar um grau de contaminação da racionalidade política e administrativa que ameaça o processo, como também a manutenção e/ou construção de esferas públicas “selvagens”, que garantam o caráter crítico e tensionador da política, evitando que a institucionalidade se converta em domesticação e subordinação.

No caso do OP de Porto Alegre, a questão da autonomia suscita algumas preocupações. Embora seja um processo auto-instituente, a capacidade de ampliação no número de entidades comunitárias locais caminha lado a lado com a capacidade de incorporação e agendamento desse associativismo civil local. Por outro lado, o aumento de sujeitos, interesses e demandas no processo do OP tende a fazer aumentar e complexificar o conjunto de regras, critérios, espaços participativos. Há que se pensar acerca dos riscos de agigantamento e engessamento desta dinâmica.

De acordo com pressupostos (neo)institucionais, a dinâmica institucional não apenas é capaz de motivar e de oportunizar a participação, como também restringe e limita interesses e demandas. Pode-se dizer que pacifica os conflitos através de regras, critérios ou mecanismos institucionais, tornando a democracia possível. Se o ordenamento institucional, fruto de reivindicações da sociedade civil significa um avanço no fazer política no país, por outro lado, esta participação corre o risco sempre

eminente de, através da burocratização, cooptação e manipulação, transformar esta pacificação em domesticação.

Embora presentes na experiência de Porto Alegre, estes riscos parecem atenuados pelos espaços públicos abertos à crítica e a reavaliações. Daí que, embora com limites de recursos frente ao tamanho e gravidade das demandas, limites relativos à dependência junto ao governo municipal e suas amarras junto à esfera federal, o OP tem apresentado um conjunto de possibilidades. A capacidade de dinamização social, a ampliação dos participantes, a articulação entre os representantes com as suas bases sociais, as normas e critérios de eleição e de controle do mandato, a oportunização da participação aos setores historicamente excluídos, através da diminuição dos custos de participação, o estabelecimento de critérios de distribuição dos recursos, os cursos de capacitação, a multiplicação de espaços públicos de base territorial, a reversão de prioridades na alocação de recursos, a possibilidade de participação individual e coletiva, a garantia de infra-estrutura, as visitas inter-bairros e inter-regiões, a ampliação e diversificação de fóruns, temas e atores, tudo isso, enfim configura um conjunto de procedimentos que tem garantido uma sustentabilidade virtuosa da experiência, capaz de combinar diversidade e interesse comum e de impactar, de certa forma, as condições de desigualdades sociais subjacentes.

A dinâmica institucional resultante das articulações Estado e sociedade vem preenchendo várias lacunas que, em outros procedimentos participativos, constituem-se em obstáculos ou ameaças à democracia deliberativa. Regras, critérios, espaços locais e regionais são elementos importantes neste sentido. Isto significa dizer que é possível, a partir da vontade e do comprometimento político, a implementação de políticas participativas, instituindo experiências bem-sucedidas de democracia deliberativa em outros contextos sociais que apresentem outra configuração em sua dinâmica associativa local. Afinal, a realidade social é um processo permanente em construção e permeada de impactos, seja da sociedade para o Estado, seja das instituições políticas para a dinâmica e/ou organização social. Por outro lado, também parece não existir irreversibilidade na dinâmica das relações sociais. No caso de nossa experiência, não há garantias de que a mesma venha a se solidificar definitivamente no quadro da organização política local.

Neste sentido, a pergunta acerca da capacidade do OP romper decisivamente com uma tradição política secular, estabelecendo uma nova institucionalidade (cultural e organizacional) política em âmbito municipal permanece aberta. Afinal, repete-se, a história não se desenvolve de forma linear. Além do que, ao predomínio e força dos setores oposicionistas locais (Câmara de Vereadores, meios de comunicação de massa, etc...), há que se ressaltar a ameaça da política de corte neoliberal do governo federal, impondo uma lógica adversa ao debate público-deliberativo, e minando o solo já bastante precário dos direitos sociais.

Embora estes e outros limites, cabe reconhecer o salto político da experiência. De acordo com Held (1987), uma sociedade participativa deve ser uma sociedade experimental capaz de fazer experiências que rompam com “as estruturas rígidas até aqui impostas pelo capital privado, as relações de classe e outras assimetrias de poder”. Enquanto construção coletiva que conta com ampla participação das classes mais desfavorecidas da sociedade, o OP ousa experimentar, na prática, os pressupostos normativos que desqualificam o “realismo elitista” como concepção única e possível de democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano 12, n.1, p.37-42, 1998.

_____. *Inventando a democracia: distribuição dos recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre*. Porto Alegre: [s.n.], 1997a.

_____. *Inventing Local Democracy: neighborhood organizing and participatory policy - making in Porto Alegre - Brazil*. Tesis (Doctor of Philosophy) - University of California, Los Angeles, 1997b.

AFONSO, M.; FERRAZ, A. T. *Poder local, democratização e participação popular: a experiência de vitória*. In: *Anpocs*, 18, Caxambu, 1994.

ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. *Cultures of Politics - Politics of Cultures: revisioning Latin American Social Movements*. [s.n], Apr., 1997.

ALVAREZ, S. *Latin American Feminisms to Global: trends and challenges of the 1990 s*. [s.n.], 1996.

ARATO, A.; COHEN, J. *Sociedade civil e teoria social*. In: AVRITZER, L. (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ARATO, A. *Uma reconstrução da teoria Hegeliana da sociedade civil*. In: AVRITZER, L. (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____. *Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil*. *RBCS*, São Paulo, n.27, ano 10, p.18-27, fev., 1995.

AVRITZER, L. *Além da dicotomia estado/mercado: Habermas, Cohen e Arato*. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n.36, p.213-222, jul., 1993.

_____. Teoría democrática, esfera pública y deliberación. *Metapolítica*, México, v.4, n. 14, p.76-78, abr./jun., 2000a.

_____. *Sociedade civil, esfera pública e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*: [s.n.]. Relatório final do projeto Civil Society and Democratic Governance. 2000b.

_____. *O Novo associativismo Latino Americano e suas formas de publicização: propostas para um desenho institucional*. Belo Horizonte: [s.n.]. Universidade Federal de Minas Gerais, 1996 .

AZEVEDO, S. de. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli et al (Org.). *O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, estado e cidadania no curso dos anos 90*. São Paulo: Anpocs/Hucitec, 1994.

AZEVEDO, S. de; AVRITZER, L. A política do orçamento participativo: formas de relacionamento entre estado e sociedade civil. In: ANPOCS 18, nov., 1994. Caxambu.

BAIERLE, S. *Um Novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Campinas, 1992. 397f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas.

_____. *A Explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre*. Cidade. Porto Alegre: [s.n.], 1997. (ONG).

BERGER, P.; LUCKMANN, T. *A Construção social da realidade*. 6.ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

BITTAR, J. O Modo petista de governar São Paulo: *Teoria e Debate*, São Paulo: [s.ed.], 1992.

BÓGUS, C. M. *Participação popular em saúde: formação política e desenvolvimento*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 1998.

BOHMAN, J. *Public deliberation, pluralism, complexity and democracy*. London: Mit Press, 1996.

_____. La democracia deliberativa u sus críticos. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p.48-57, abr./jun., 2000.

BOHMAN, J.; REGH. W. *Deliberative democracy. essays on reason and politics*. Massachusetts. Institute of Tecnology, 1997.

BORBA, J. *A Burocracia estatal frente a reforma do Estado em gestões democrático - populares: o caso da Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre no período 1989-1996*. Florianópolis. 1998, 189f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Santa Catarina.

BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.

CALDERÓN, F.; SZMUKLER, A. La Pobreza y las nuevas condiciones de desigualdad social. *Nueva Sociedad*, Venezuela, n.149, mayo/jun., 1997.

CARDOSO, H. A Questão étnica e os movimentos sociais. *Proposta*, Rio de Janeiro, n. 51, 1991.

CARDOSO, R.; C. L. Movimentos sociais na América Latina. *RBCS*, São Paulo, v.1, n.3, fev., 1987.

CARVALHO, M. C. A. *EPPUR SI MUOVE... Os Movimentos Sociais e a Construção da Democracia no Brasil*. Campinas. 1997. 177f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas.

CARVALHO, M. C.; FELGUEIRAS, D. *Orçamento Participativo no ABC*, [s.n.]: Instituto Pólis, 2000.

CASTRO, M. H. G. de. Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico. *BIB*, Rio de Janeiro, n.25, p.56-82, jan./jul., 1988.

CIDADE. *Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*. Porto Alegre: [s.ed.], 1999. (ONG).

COHEN, J.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: The Mit Press, 1992.

COHEN, J. Strategy or Identity: new theoretical paradigms and contemporary social movements. *Social Research*, v. 52, n.4; p. 663-716, Dez./Mar., 1985.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J; REGH, W. *Deliberative democracy. essays on reason and politics*. Massachusetts. Institute of Technology, 1997.

_____. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*, México, v.4, n. 14, p.24-47, abr./jun., 2000.

COLAÇO, R. L. *Inovações institucionais em gestões participativas: limites possibilidades do orçamento participativo de Florianópolis (1993/96) para romper com as formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de esferas públicas democráticas*. Florianópolis. 1999. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina.

COMUNIDADE Solidária: IBAM/IPEA. *Conselhos municipais e políticas sociais*. São Paulo: [s.n.].

COSTA, S. Categoria analítica ou passe-partout político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. *BIB*, Rio de Janeiro, 43, p.3-25, jan./jul., 1997.

CUNHA, O. M. C. *Depois da Festa: movimentos negros, culturas e políticas de identidade*. [s.n.], 1996.

DAGNINO, E. Os Movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Campinas: Universidade de Campinas, Relatório de Pesquisa, 2000.

DAHRENDORF, R. *O Conflito social moderno*. São Paulo: Zahar, 1992.

De VITA, Á. Democracia e justiça. São Paulo: *Lua Nova*: Cedec, São Paulo, n. 50, p.5-23, 2000.

DIAS, M. R. *Na Encruzilhada da teoria democrática: efeitos do orçamento participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre*. Rio de Janeiro. 2000. 211f. Tese (Doutorado), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

DOIMO, A M. *A Vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

DRAIBE, S. M. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: Os Conselhos Nacionais de Políticas Setoriais. *Cadernos de Pesquisa* Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Universidade de Campinas, n.35, 1998.

ECHAVARRÍA, C. *Democratización del espacio público municipal mediante la implementación de instituciones de gestión participativa: estudio comparado de los casos de la municipalidad de la Ciudad de Córdoba (Argentina) y la prefectura de Porto Alegre (Brasil)*. Córdoba Maestria (Maestria en Administración Pública) - Universidad Nacional de Córdoba, 1999. [

ELSTER, J. *Deliberative democracy*. Cambridge: University Press, 1998.

_____. The Market and the forum: three varieties of political theory. In: BOHMAN, J.; REGH. W. *Deliberative democracy. essays on reason and politics*. Massachusetts. Institute of Technology, 1997.

EVANS, P. et al. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 1985.

EVERS, T. A Face oculta dos novos movimentos sociais. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v.2, n.4, p.11-23, abr. 1984.

FARIA, C. F. El Concepto de Democracia Deliberativa. un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p.58-75, abr./jun., 2000.

FEDOZZI, L. J. *Do Patrimonialismo à cidadania participação popular na gestão municipal: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre. 1996. 313f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

FERNANDES, R. C. Elos de uma cidadania planetária. *RBCS*. São Paulo, n.28, ano10, 1995.

FONTANA, R. Uma novidade política. In: GRANDO, S. (Org.). *Florianópolis de todos*. Florianópolis: Ed. Insular, 2000.

FONTES, B. A. S. et al. Gestão Local no Nordeste do Brasil: a busca de novos paradigmas. In: FISCHER, T. (Org.). *Gestão Contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

FREY, K. Crise do estado e estilos de gestão municipal. *Lua Nova: Cedec*, São Paulo, n.37, p.107-138, 1996.

FUNG, A ; WRIGHT, E. O. *Experiments in Deliberative Democracy: introduction*. [s.n.], 1998.

FUNG, A. Esferas de deliberación: gobernar después del centralismo democrático. *Metapolítica*, México, v.4 n.14, p.88-109, abr./jun., 2000.

GELLNER, E. *Condições da liberdade: a sociedade civil e seus rivais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

GENRO, T. Reforma do estado e democratização do poder local. In: *Poder local, participação popular, construção da cidadania*. [s.n.]: Publicação do Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, n. 1, 1995.

_____. (Coord). *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

GOHN, M. G. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.

GONÇALVES, H. S. O Estado diante das Organizações Não Governamentais. In: GONÇALVES, H.S. (Org.). *Organização Não Governamental: solução ou problema?* São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

GOODIN, R. E. *The Theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge Press, 1996.

GRAHAM, L. Democratization and grassroots in Brazil. using state and local policy arenas to bypass system constraints. In *International Congress of the Latin American Studies Association, Anais...19*, [s.n.], Sept., 1995.

GRUPO de Estudos sobre a Construção Democrática. Os Movimentos sociais e a construção democrática. sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. *Idéias*, v.5, n.2/v.6, n.1, p.7-122, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, 1999.

HABERMAS, J. *Teoria de la acción comunicativa*. Madri: Taurus, 1987.

_____. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. São Paulo: Brasiliense, 1990a.

_____. *Pensamento Pós-Metafísico: estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990b.

_____. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova; Cedec*, São Paulo, n.36, p.39-53, 1995.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v.2.

HALL, P. ; TAYLOR, R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 45, n. 5, p.936-957, Dec.,1996.

HASENBALG, Carlos. *Negros e mestiços: vida, cotidiano e movimento*. *Proposta*, Rio de Janeiro, n. 51, 1991.

HEGEL, G. W. F. *Princípios da filosofia do direito*. Lisboa: Guimarães, 1990.

HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HUBER, E. Assessments of state strength. In: SMITH, P. *Latin America in Comparative Perspective: new approaches to methods and analysis*. [s.n.] Westview Press.

IMMERGUT, E. M. The Theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, v. 26 , n.1, p.5-34, Mar.,1998.

_____. As Regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia, *RBCS*, São Paulo, n.30, ano 11, p.139-165, fev., 1996.

INFORMATIVO CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. Fundação Prefeito Faria Lima). São Paulo, Ano 1, n.1, p.139-165, mar., 1999.

KOWARICK, L; SINGER, A. A experiência do PT na Prefeitura de São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.35, p.195-216, mar., 1993.

KOWARICK, L. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise de literatura. *RBCS*, São Paulo, v.1, n.3, fev., 1987.

LEAL, S. M.R. *Para "Além"do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local*. Campinas, 1994, 2v. Tese (Doutorado em Economia), Universidade de Campinas.

LEVI, M. Uma Lógica da mudança institucional. *Dados*, Rio de Janeiro, v.34, n.1, p.79-99, 1991.

LÜCHMANN, L.H.H. *Cotidiano e democracia na organização da UFECO (União Florianopolitana de Entidades Comunitárias)*. Florianópolis, 1991.109f. Dissertação (Mestrado Sociologia Política) - Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina.

_____. *Sociedade civil e políticas públicas: análise preliminar junto aos Conselhos Municipais de Florianópolis*. Florianópolis: UFSC, Relatório de Pesquisa, 1997.

MACHADO DA SILVA, L. Para repensar o paradigma dos movimentos sociais urbanos. *ANPOCS*, 10., Anais... Campos do Jordão, out.,1986.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978 .

MANSBRIDGE, J. Self-interest in political life. *Political Theory*, v. 18, n.1, Feb., 1990.

MARCH, J.; OLSEN, J. The New institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, v.78, n.3, p.734-749, Sept., 1984.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB*. Rio de Janeiro, n.43, p,67-102, jan./jul. 1997.

MARQUES, J. L. *Rio Grande do Sul: vitória da esquerda*. Petrópolis Vozes, 1998.

MARX, K.; ENGELS, F. *A Ideologia alemã*. 7.ed., São Paulo: Hucitec, 1989.

MENDES, Eugenio L. Impasses institucionais do orçamento participativo. *Revista Brasileira de Administração Contemporânea*, ENANPAD, 19, v.1, n.8, Anais... set. 1995.

MENEGUELLO, R. *PT a formação de um partido: 1979-1982*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

_____. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MERCADANTE, Ot. Conselhos municipais de saúde. *Informativo CEPAM*. São Paulo, ano1, n.1, mar.,1999.

METAPOLÍTICA. México, v. 4, n. 14, abr./jun. 2000.

MIGDAL, J.; KOHLI, A.; SHUE, V. (Org.). *State power and social forces: domination and transformation in the third world*. Cambridge:University Press, 1994.

MIGDAL J. An Introduction. In: MIGDAL, J; KOHLI, A; SHUE, V. (Org.). *State power and social forces: domination and transformation in the third world*. Cambridge:University Press, 1994.

MORAES, C. V. J. *A Participação popular na gestão das políticas para a infância e adolescência em Santa Catarina*. Florianópolis. 1998. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina.

MOREIRA, M.T.V. Instâncias deliberativas dos sistemas descentralizados e participativos das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos. *Informativo CEPAM*., São Paulo, ano 1, n.1, mar., 1999.

MOTTA, P. R. Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. *RAP*, Rio de Janeiro: FGV, v.28, n.3, p.174-194, jul./set. 1994.

NAVARRO, Z. Democracia e controle social de fundos públicos - o caso do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil). In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (Org.). *O Público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Ed.FGV, 1999.

NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OFFE, C.I. Designing institutions in east European. In: GOODIN, R. E. *The Theory of institutional design*. Cambridge Press, 1996.

_____. A Presente transição histórica e algumas opções básicas de desenhos para as instituições societárias. In: SEMINARIO SOCIETY AND THE REFORM OF THE STATE. São Paulo: [s.n.] mar., 1998.

OLVERA, A. R. *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la sociedad civil al tercer sector*. [s.n.] Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. Universidad Veracruzana, 1998 .

_____. El concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana. *Análisis y debates*. México, v.1 n.1, p.31-44, 1996.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERUZZOTTI, E. Democratizing democracy: political culture, *public sphere and collective learning in post-dictatorial Argentina*. LASA, Chicago, Illinois, Sept., 1998.

PINHEIRO, R. A Dinâmica dos Conselhos Municipais de Saúde do Estado do Rio de Janeiro: três estudos de caso (Angra dos Reis, Resende e Bom Jesus de Itabapoana) *RAP*, Rio de Janeiro: FGV, v.30, n.5, p.64-100, set./out., 1996.

PRZEWORSKI, A. Deliberation and ideological domination. In: ELSTER, J. *Deliberative democracy*. Cambridge:University Press, 1998.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAICHELIS, R. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

REIS, E. P. Desigualdade e solidariedade: uma releitura do "familismo amoral" de Banfield. *RBCS*. São Paulo, n. 29, ano 10, out. 1995.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1988.

SAFFIOTI, H. Feminismos e seus frutos no Brasil In: SADER, E.(Org.). *Movimentos sociais na transição democrática*. São Paulo: Cortez, 1987.

SANTOS, B.S. *Participatory budgeting in Porto Alegre toward a redistributive democracy*. [s.n.], 1997.

SANTOS, W.G. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, P. (Org.). *Uma revolução no cotidiano?* São Paulo: Brasiliense, 1987.

SCHERER-WARREN, I. Organizações Não-Governamentais na América Latina: seu papel na construção da sociedade civil. UFSC, *Cadernos de Pesquisa*. Florianópolis, n.1, 1994.

SCHUMAHER, M.; VARGAS, E. Lugar no governo: álibi ou conquista? *Rev. de Estudos Feministas*. Rio de Janeiro: Ciec/eco/UFRJ, v.1, n.2, 1993.

STOCKES, S.C. Pathologies of deliberation . IN: ELSTER. J. *Deliberative democracy*. Cambridge: University Press, 1998.

SCOTT, R. W. *Institutions and organizations*. California: Sage Foundations, 1995.

SILVA, A .O. *A Amplitude da participação da comunidade no Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre (RS): a visão dos conselheiros*, Porto Alegre, 1999, 224f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SILVA, P. G.; D'ARC, H. R. Participação social: Instrumento de gestão pública? Elementos para um debate sobre a gestão de cidades brasileiras. Quais as perspectivas para os anos 90? *RAP*, Rio de Janeiro: FGV, v.30 , n.2, p.44-70, mar./abr., 1996.

SILVA, C. A. P. *Os conselhos tutelares da criança e do adolescente e os segmentos pró-cidadania: conflitos, negociações e impasses na construção de espaços públicos*. São Paulo, 1994, 192f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade do Estado de São Paulo.

SIMIONATTO, I; NOGUEIRA, V. *A Ampliação das políticas públicas de corte sócio-assistencial: o papel dos sujeitos coletivos*. Relatório de Pesquisa, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. 1997.

SINGER, P. *O Povo em movimento*. Petrópolis: Vozes, 1981.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in. Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. et.al. *Bringing the State Back In*. New York, Cambridge University Press, 1985.

SOMARRIBA, M.; DULCI, O. A Democratização do Poder Local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ,E; AZEVEDO, S. (Org.). *Reforma do estado e democracia no Brasil*. Brasília: Ed. UNB, 1997.

SOUTO-MAIOR, B. A. Estrutura organizacional das associações políticas voluntárias. *RBCS*, São Paulo, n.32, ano 11, out., 1996.

SOUZA, M. C. C. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

SOUZA, M. L. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. *Terra Livre*, São Paulo, n.15, p.39-58, 2000.

STOKES, S. C. Pathologies of deliberation. In: ELSTER, J. *Deliberative democracy*. Cambridge:University Press, 1998.

TATAGIBA, L. *Análise da literatura sobre as Experiências recentes de participação as sociedade civil na formulação e/ou implementação de políticas públicas*. Relatório do Projeto Civil Society and Governance, Feb., 2000.

TAYLOR, C. Modes of civil society. *Public Culture*, v.3, n.1, p.15-118, 1990.

TEIXEIRA, E. C. Movimentos sociais e conselhos. *Caderno Abong*. <disponível em: < <http://www.rebidia.org.br/abong1.html> >. Acesso em: 05 jul. 1996.

TELLES, V. S. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. *Rev. São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.8, n.2, p. 7-14, 1994.

TOCQUEVILLE, A. *Democracia na América*. São Paulo: Nacional, 1969.

TORNQUIST, C. S. *O Planeta e o quintal: o movimento ecológico frente a administração popular em Porto Alegre*. Florianópolis, 1992, 174f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina.

VELÁZQUEZ, Fabio. A Observadoria cidadã na Colômbia - em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. In: PEREIRA, B.; CUNILL, N. (Org). *O Público não-estatal na reforma do estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

VIEIRA, Litz. Estado, mercado e sociedade civil: um tripé articulado para enfrentar a crise global. *Proposta*, Rio de Janeiro, n.64, 1995.

VIOLA, E. O Movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. *RBCS*, São Paulo, v.1, n.3, p. 5-26, fev., 1987.

VITULLO, G. O. Desafio da construção de um modelo democrático deliberativo. *Rev. Sociologias*. Porto Alegre, ano 2, n.3, p.186-231, jan./jun., 2000.

YAZBEK, M. C. *Terceiro setor e a despolíticação da questão social brasileira*. [s.n.]. 2000.

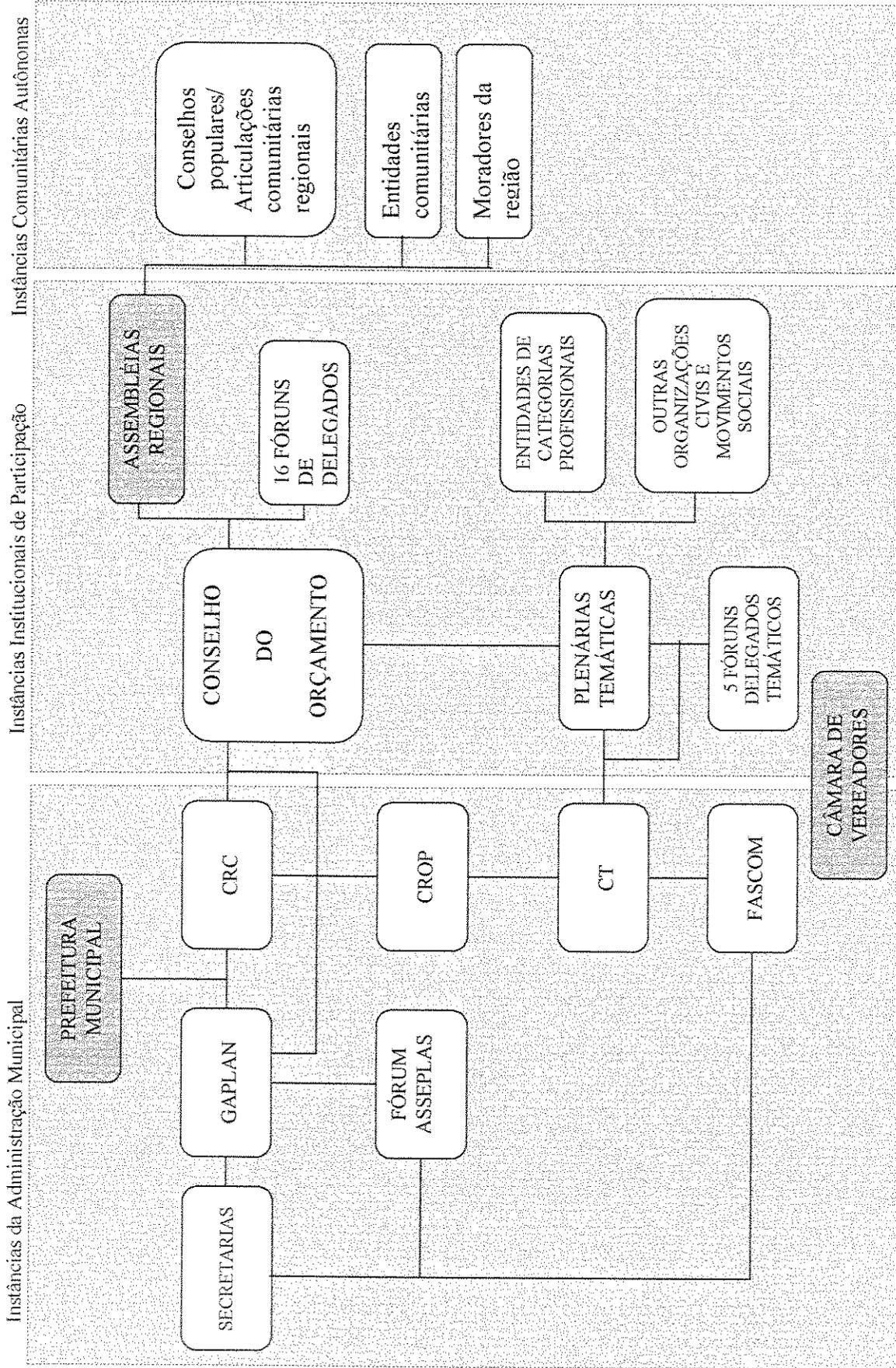
WALZER, Michael. The Idea of civil society. path to social reconstruction. *Dissent*. [s.n.], p.293-304, Apr./June, 1991.

WAMPLER, B. *Orçamento participativo: os paradoxos de participação e governo em Recife*: [s.n.], 1999.

WOLFE, A. Three paths to development: market, state and civil society. *Development, International Cooperation and the NGOs*: IBASE/PNUD, p.17-29, 1992.

ANEXO I

Quadro 9 – ORGANOGRAMA – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO



ANEXO 2**ROTEIRO****CURSO DE CAPACITAÇÃO OP/PORTO ALEGRE****CREDENCIAMENTO**

8:30 – 9:15 horas – Entrega de Material e Abertura

9:15 – 10:45 horas – 1ª parte – CIDADE
Histórico e Ciclo do Orçamento Participativo
Debate

10:45 – 10:55 horas – Intervalo

10:55 – 12:30 – 2ª parte – CRC
Regimento Interno e Papel dos Representantes do OP

ALMOÇO

14:00 – 16:30 – 3ª parte – GAPLAN
Orçamento Público – Legislação Municipal
Critérios Gerais e Técnicos
Fluxo das Demandas

16:30 – 16:45 – Intervalo

16:45 – 17:00 – Avaliação do Seminário – CIDADE

17:00 – 17:30 - Encerramento