



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

FRANKLIN AUGUSTO SOARES DA SILVA

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA COMO ESFERA PÚBLICA:
LIMITES E DESVIOS**

FORTALEZA
2013

FRANKLIN AUGUSTO SOARES DA SILVA

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO ESFERA PÚBLICA

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais

Orientador: Jakson Alves de Aquino

Fortaleza

2013

FRANKLIN AUGUSTO SOARES DA SILVA

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA COMO ESFERA PÚBLICA: LIMITES
E DESVIOS

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Sociais

Aprovada em ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jakson Alves de Aquino (Orientador)
Universidade Federal do Ceará

Prof^a. Dr^a.Danyelle Nilin Gonçalves
Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Francisco Uribam Xavier de Holanda
Universidade Federal do Ceará

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Jakson pela atenção dispensada na orientação e pelo cuidado nas observações.

Ao Prof. Uribam e à Prof^a Danyelle por terem aceitado compor a banca e pelas críticas que surgirem.

Aos colaboradores da Coordenadoria do OP e do OP nas Regionais II e IV, e a todos os Delegados que com paciência e boa vontade aceitaram compartilhar suas experiências de participação dentro do OP. Sem eles, certamente, essa pesquisa não seria possível.

A minha família, que sempre me apoiou em minhas escolhas.

A minha companheira Débora, que esteve ao meu lado durante toda a graduação e me deu força nos momentos mais difíceis.

A todos os amigos e professores, que por falta de espaço não caberiam aqui, mas que partilharam experiências e contribuíram para a minha formação. A eles devo minha eterna gratidão.

RESUMO

A proposta desse trabalho consiste em analisar empiricamente o OP Fortaleza à luz do conceito de esfera pública e do modelo de democracia procedimentalista, ambos elaborados por Habermas. Pretendeu-se observar os erros e acertos do OP, tomando como referência um modelo ideal de democratização da gestão pública. Com isso, o trabalho se divide em três eixos de análise: 1) A qualidade da deliberação envolvida; 2) A relação do OP com a gestão pública; 3) A autonomia relativa do OP e de seus participantes. A pesquisa empírica foi desenvolvida ao longo do ano de 2012, utilizando a etnografia na observação dos eventos do OP; as entrevistas com participantes e membros da gestão municipal e a leitura de material bibliográfico. Os resultados demonstram que o OP depende em demasia dos interesses e da ideologia dos gestores, que determinam, em certa medida, seu formato e conteúdo. A conclusão é a de que isso constitui fator negativo à transparência administrativa e ao controle social da gestão pública.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO I – O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA BREVE TRAJETÓRIA.....	12
1.1 Antecedentes.....	12
1.2 O surgimento do OP em Porto Alegre: um novo paradigma na gestão pública.....	14
1.3 A implantação do OP em Fortaleza.....	17
CAPÍTULO II – ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA.....	21
2.1 Assembleias Eletivas.....	21
2.2 Análise Técnica.....	25
2.3 Assembleias Decisivas.....	26
2.4 Pós Ciclo do OP.....	27
2.4.1 Fórum de Delegados.....	27
2.4.2 Conselho do Orçamento Participativo.....	29
CAPÍTULO III – EM BUSCA DE UM REFERENCIAL TEÓRICO: HABERMAS E A TEORIA DELIBERATIVA.....	32
3.1 Epistemologia.....	32
3.2 Espaço público e democracia deliberativa.....	34
3.3 Teoria Deliberativa e o Orçamento Participativo no Brasil.....	38
CAPÍTULO IV – O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA COMO ESFERA PÚBLICA.....	43
4.1 Democracia deliberativa e assembleias eletivas.....	45
4.2 Eficácia deliberativa.....	50
4.2.1 O OP, a burocracia e o controle social da gestão pública.....	53
4.2.2 Fórum de Delegados: um problema de autonomia.....	57
CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	64

INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo (comumente abreviado como OP) é uma arena de decisão orçamentária municipal que prioriza o debate público e a decisão popular sobre o destino de parte dos recursos investidos pela Prefeitura em obras e serviços.

Ele tem sua origem em Porto Alegre, na primeira administração de Olívio Dutra na capital gaúcha (1989 – 1994), pelo PT (Partido dos Trabalhadores) (GENRO; SOUZA, 1997).

O OP surge em Porto Alegre, por um lado, fruto de demandas históricas por parte de entidades organizadas, enraizadas em um ambiente com alto grau de poder associativo (BAIERLE, 1992), e por outro, pela vontade do PT, um partido de bases populares, em implantar um gestão participativa (AVRITZER, 2003). Depois de anos de sua execução, a experiência é considerada exitosa por gestores, acadêmicos e pelo próprio PT, que começa a replicá-la em outras cidades e capitais brasileiras, como São Paulo e Belo Horizonte. Também é reconhecida internacionalmente pela ONU, na Conferência de Istambul – Habitat II, em 1996, e recomendada pelo Banco Mundial, em relatório publicado em 2001, como prática positiva de gestão local. Em virtude disso, várias cidades na Europa e América Latina começam a utilizar a proposta desenvolvida no OP Porto Alegre como base para implementação de políticas participativas.¹

O OP chega a Fortaleza no ano de 2005, na primeira gestão de Luizianne Lins, também pelo PT, subsistindo ao longo de seu segundo mandato (2005 – 2013).

¹Para um quadro mais detalhado, ver Silva e Cunha “Experiências Internacionais de participação” (2010)

Mas quando nos referimos ao OP, colocamos implicitamente um problema: qual a definição mais próxima do que seja o Orçamento Participativo? Todas as políticas de governo destinadas a abrir a consulta, debate e deliberação sobre o Orçamento Público podem entrar nesse conceito? Existe uma discussão conceitual um pouco mais árida nesse sentido. Especialmente quando se trata de comparar um conjunto de experiências de OPs entre si. Aqui, entretanto, não é necessário tal discussão minuciosa. Recorro a delimitação proposta por Hezberg, Rocke e Sintomer (2010). Os autores em questão buscam retratar um conjunto de experiências de decisão pública sobre o orçamento municipal em cidades européias. A questão é como destacar políticas de participação que sejam próximas do modelo Porto Alegre, constituindo ciclos mais amplos de debates e deliberações, e que não sejam apenas práticas de apresentar o Orçamento sem efetiva participação popular. Eles destacam cinco características fundamentais que definem um OP: a) apresentação do orçamento municipal, suas capacidades e limitações; b) o envolvimento de toda a cidade e da administração local; c) deve se constituir em um “processo cíclico”; d) deve haver uma “forma de deliberação pública” sobre o orçamento; e) deve haver um controle sobre o que foi decidido e que vai ser implementado pelo governo (*accountability*) (HEZBERG, ROCKE E SINTOMER, 2010, p. 49)

Outra definição bastante conhecida, empregada frequentemente em trabalhos publicados no Brasil, é a de Avritzer (2003). Segundo ele, baseado na experiência de Porto Alegre, o OP deveria conter quatro características:

“A primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como um resultado de um processo representativo local. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação; em segundo lugar, o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como as assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal, representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes (Santos e Avritzer, 2002); em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades

orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população. As principais experiências de OP associam o princípio da carência prévia no acesso a bens públicos a um maior acesso a esses mesmos bens.” (HEZBERG, ROCKE E SINTOMER, 2010, p. 14-15)

As duas definições colocam um problema que vai muito além da dicotomia democracia representativa e democracia direta: o OP é, empiricamente falando, um espaço de decisão onde se encontram cidadãos comuns e membros da gestão municipal - ou, em termos mais próximos da literatura política, um espaço de encontro entre Estado e Sociedade Civil. O próprio Avritzer, que define o OP como um espaço onde a “soberania pertence aos cidadãos”, reconhece que o sucesso do OP como política participativa depende da vontade da gestão no poder em aplicá-lo, mantendo a autonomia dos participantes e implementando suas decisões. (AVRITZER, 2003). Aqui surge, portanto, um novo modelo de decisão: um tipo de democracia participativa, cujo sucesso depende da conjugação de elementos de deliberação popular com as instituições da democracia representativa.

Tomando como referência a citação anterior de Avritzer, podemos admitir que o pleno funcionamento do OP se dá quando as instituições administrativas (nesse caso, os órgãos da administração municipal) aceitam e executam as decisões das esferas de decisão do OP de acordo com as regras estabelecidas previamente. Nesse caso, alguns autores - como Fedozzi (2000) e Navarro (2003) - utilizam o conceito de *esfera pública e de democracia procedimentalista* (inspirado na obra de Habermas) para compreender de que maneira o OP se relaciona com a administração municipal. Tal enquadramento teórico permitiria avaliar os avanços do OP como um novo modelo de democracia participativa, rompendo com práticas tradicionais de clientelismo e autoritarismo no Brasil. Ao mesmo tempo, isso incluiria um aumento da transparência na gestão pública, por conferir maiores poderes de decisão aos cidadãos comuns, em acordo com a administração municipal.

O meu principal interesse ao pesquisar o OP é avaliar a qualidade das deliberações e se elas são seguidas à risca pelos gestores. Em outros termos, isso significa duas coisas: em primeiro lugar, como se dá a elaboração das regras e se elas são respeitadas pelos membros do OP e pelos gestores; e em segundo lugar, se as decisões tomadas dentro do OP recebem prioridade da administração pública. O resultado positivo dessa análise poderia significar uma maior transparência e um maior controle social da gestão pública pelos participantes do OP. Como referencial teórico,

utilizo as noções de *esfera pública* e *democracia procedimentalista*, que ajudam ao delimitar um tipo ideal de democracia deliberativa. Ao comparar os resultados encontrados no OP Fortaleza com esse tipo ideal, poderemos entender de que maneira o OP Fortaleza avança em direção a uma política deliberativa sólida, ou se ele tem extensão limitada, e quais os fatores responsáveis por isso.

Durante o ano de 2012, acompanhei o ciclo de decisões do OP, especialmente as rodadas intermediárias de acompanhamento de execução das demandas, os Fóruns de Delegados (ver na secção explicativa sobre o ciclo do OP). Essas são rodadas de negociação e acompanhamento de obras e acontecem depois de a população ter escolhido as obras que desejava nas assembleias nos bairros. Diferentemente das primeiras etapas, quando a população pode escolher quase que livremente as obras e serviços que desejam, as reuniões com os *delegados* e *conselheiros* – representantes da população no OP – representam uma oportunidade em que a Prefeitura tem voz, e pode dialogar sobre as demandas a serem executadas. Da mesma forma, pode-se observar o acompanhamento das demandas, e como administração municipal as cumpre.

Utilizei, como metodologia, a observação das reuniões supracitadas; além de entrevistas com membros da gestão que compõem a equipe do OP, delegados e conselheiros. Também trabalhei com a coleta de material documental sobre o OP Fortaleza, objetivando compreender o discurso oficial da gestão que o implementa. Como pano de fundo, ainda cito dados quantitativos para oferecer uma base de apoio para a análise qualitativa, quando necessário.

Acompanhei o ciclo do OP 2012. Entre Abril e Maio, observei 5 assembleias eletivas, todas em bairros das Regionais II, IV e VI. Durante os meses de Abril e Julho, acompanhei o trabalho dos Fóruns, indo a 3 encontros na Regional II e 3 da Regional IV, além de ir a uma fiscalização dos delegados em bairros dessa última Regional. Entrevistei um dos membros da articulação do OP, para compreender os meandros técnicos, e conversei com outros membros da Coordenadoria do OP. No período da realização dos Fóruns, travei conversas muito importantes com os articuladores do OP nas Regionais II e IV. Isso me ajudou a entender a relação dos participantes do OP com os outros funcionários executivos das Regionais (cujo setor denomino genericamente de “burocracia”). Por fim, entrevistei formalmente 4 delegados das referidas Regionais (dois de cada).

O trabalho se divide em quatro partes. Na primeira, faço uma breve análise do que levou à criação do formato Orçamento Participativo no Brasil, citando o caso de Porto Alegre e um pequeno histórico do OP Fortaleza. Na segunda, descrevo os procedimentos que compõem o ciclo do OP Fortaleza. Na terceira, componho o quadro conceitual com base na teoria de Habermas, com ênfase nos conceitos de *esfera pública* e *democracia procedimentalista*. Na última parte, procedo à discussão dos resultados.

CAPÍTULO I – O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA BREVE TRAJETÓRIA

1.1 Antecedentes

É impossível estudar o Orçamento Participativo sem remontar ao conjunto de novas mobilizações sociais que tem início na década de 70. Tais movimentos foram alçados rapidamente a um novo status teórico, merecendo uma nova categorização: Novos Movimentos Sociais. As suas definições são múltiplas e variam de acordo com a abordagem. Entretanto, pode-se apontar certas características em comum que a tornam válida: uma nova morfologia e novas bandeiras de lutas (GOHN, 2010).

Com relação à *morfologia*, observavam-se novas formas de organização que suplantavam as consideradas tradicionais organizações, “expressos no modelo clássico das sociedades amigos de bairros ou associações de moradores.” (GOHN, p. 281). O que influenciou essa concepção foi o caráter autônomo, descentralizado e horizontal desses movimentos. Autores como A. Lavalle (2003) já realizam uma crítica sobre a literatura do período, apontando que essa caracterização se deveu em grande parte a um desejo de contrapor (idealisticamente) esses movimentos às práticas políticas do Estado autoritário. Os Novos Movimentos Sociais implantariam, independente de sua pauta de reivindicações, um novo modo de fazer política, mais democrático, menos populista e não clientelista:

“As relações dos movimentos com o Estado eram vistas em termos de antagonismo e oposição. Enfatizava-se o caráter extra-institucional das práticas populares – por isso elas não estavam contaminadas pelos vícios da política oficial -, assim como sua autonomia em face dos partidos e dos aparelhos do Estado em geral.” (GOHN, p. 283).

O que se definia como “novas” bandeiras de luta era a busca pela cidadania e pela volta da democracia. Essas reivindicações, portanto, deveriam se legitimar perante a sociedade civil na medida em que se constituiriam em demandas coletivas e gerais (LAVALLE, 2003). O “novo” também seria representado por um conjunto de demandas vinculadas a novas identidades, constituídas em um cenário de globalização e pluralidade cultural:

“O novo nos movimentos ecológicos, das mulheres etc. referia-se a uma outra ordem de demanda, relativa aos direitos sociais modernos, que apelavam para a igualdade e a liberdade, em termos das relações de raça, gênero e sexo.” (GOHN, p.283)

É interessante notar como tal conceituação destoa do paradigma marxista clássico (que enfatiza a mobilização político-social com base nas estruturas de classe) e do modelo americano de mobilização de recursos (que aborda os movimentos como momentos de pressão por demandas pontuais).

A partir dos anos 80, em especial, no momento de transição para o Estado democrático, observa-se uma evolução nos contatos entre a sociedade civil organizada e o Estado. A antiga oposição entre Estado e movimentos organizados se esgarça no momento em que estes passam a cooperar em espaços de participação e decisão política, abertos pela nova Constituição (1988). As fronteiras entre atores da sociedade civil, poder público e políticas de estado passam a ser mais porosas. Uma das principais causas é a passagem de inúmeros atores da sociedade civil, inseridos no processo de redemocratização ao lado dos novos movimentos sociais, para o “lado” do Estado. A análise de trajetórias políticas aponta para a dupla formação: muitos dos participantes desses movimentos incluíram-se em partidos e acabaram participando da formulação de novas políticas públicas participativas (DAGNINO, 2006). O início da década de 90, portanto, marca um período de institucionalização dos movimentos sociais, agora atuando em conjunto com o Estado em espaços de participação política (Orçamentos Participativos, Conselhos, Conferências, Fóruns temáticos etc.)

Dentro desse cenário, é preciso acrescentar duas observações. Em primeiro lugar, na década de 80, vários desses novos movimentos sociais se agruparam e formaram conglomerados, especialmente no que tange aos grupos ligados às questões de serviços urbanos (luta por moradia, saneamento, transportes etc.). Um dos mais importantes e referidos grupos é a UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), que virá a se constituir em um dos pilares da experiência pioneira do OP na capital gaúcha. A força desses movimentos residia no poder de pressionar e de buscar soluções compartilhadas com o poder público.

Em segundo lugar, a nova agenda para os movimentos sociais não inclui apenas o poder de pressão, reivindicação, mas o poder de “...fazer, de propor, de ter uma

participação qualificada, já que o lugar da participação está inscrito em leis, é uma realidade virtual.” (GOHN, p. 288)

A participação dentro de espaços deliberativos (OP's, Conselhos, etc.) cria um novo dilema: o de deliberar como porta-voz de uma coletividade. Essa responsabilidade, a qualidade da deliberação, e a eficiência/eficácia desses espaços são assuntos que vão ser tratados pela nova literatura e que fazem parte do escopo desse trabalho.

1.2 O surgimento do OP em Porto Alegre: um novo paradigma na gestão pública

O que conhecemos hoje como Orçamento Participativo surgiu como uma experiência de participação popular sobre o destino orçamentário em Porto Alegre, na primeira administração de Olívio Dutra (PT – RS), entre 1989 e 1993 (Genro, 1997).

Como o ressaltado em vários trabalhos, a dinâmica de criação do OP em Porto Alegre se deu em meio a diversas variáveis específicas àquela realidade: o alto associativismo gerado por uma cultura particular; a emergência precoce de movimentos sociais ligados às questões urbanas; a tradição de confronto político entre partidos de esquerda (PTB, PDT, PT) que disputavam a efetivação de uma política participativa. (AVRITZER, 2003)

O grande associativismo pode ser visto de duas formas: em primeiro lugar, pelo seu histórico que remonta aos movimentos populares do pós-guerra, já com a criação da Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro (Fracab) (AVRITZER, 2003). Em segundo lugar, como já foi mencionado, as federações seguiram a tendência de se unir em torno de uma única entidade capaz de aglutinar as demandas dos movimentos sociais urbanos, constituindo a UAMPA, que terá forte penetração na gestão municipal e na implementação do OP.

Por outro lado, aponta-se uma trajetória de comando de partidos de esquerda na capital gaúcha, com o predomínio do PTB no pós-guerra (entre 1947 e 1964), e no período de redemocratização, com o PDT (AVRITZER, 2003). Este já trabalhara com políticas participativas ao desenvolver o programa “fiscais da vila” “uma forma institucional de fiscalização do governo que não chegou a ter muita efetividade devido a sua ligação umbilical com o próprio PDT” (AVRITZER, 2003, p. 23)

Avritzer demonstra que havia uma competição entre os partidos da esquerda (notadamente PDT e PT) pela implementação de políticas de cunho participativo. Ele dá conta que o modelo estabelecido em Porto Alegre foi resultado de um diálogo entre o PT e as associações locais que apoiavam seu projeto político².

Segundo Avritzer:

“O projeto de Orçamento Participativo como elemento central da participação popular vai ser proposto nos primeiros noventa dias do governo Olívio Dutra em função de uma enorme proliferação de demandas por participação e devido à apresentação da proposta do Orçamento Participativo pela Uampa.” (AVRITZER, p. 23, nota de rodapé)

A ideia de controlar/determinar o uso do orçamento público surgiu, primeiramente, na UAMPA. Em um documento de 1986, a entidade aponta:

“ [...] o mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Por isso, queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar sua aplicação (...) queremos decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e da cidade em geral.” (AVRITZER, 2002, p. 28)

²Como aponta Genro, a imagem que se fazia de participação popular, dentro do partido, era bastante idealizada, remetendo, ainda, a uma visão clássica de luta de classes e de busca por uma democracia direta absoluta, sem intermediários. Segundo ele, a “proposta era assentada muito mais em princípios gerais, originários da Comuna de Paris e dos soviets, do que propriamente em experiências colhidas na realidade local.” (GENRO, 1997, p. 23). O partido sustentava uma visão ideológica de passagem de poder para os trabalhadores, substituindo a democracia representativa pela democracia direta, sem atentar para a complexidade de relações institucionais e associativas (GENRO, 1997). Interessante observar que o próprio PT, há vinte anos atrás, reconhece a ingenuidade dessa visão no famoso documento “O Modo Petista de Governar”:

“Há que se considerar que a visão petista de participação popular sempre foi um tanto idealizada e formalista, vinculada a ideia de conselho municipal ou comissão formalizada, deliberativa ou consultiva, permanente, inscrita em lei etc. Por conta disso, em muitas áreas das prefeituras, possibilidades de relações cotidianas, episódicas, informais, ricas de significados políticos, vivenciadas pela maioria da população em seus espaços vitais, não foram desde logo valorizadas e desenvolvidas.” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1992, p. 215/216)

Ainda em outro documento, desta vez de 1987, a preocupação com a participação sobre o orçamento público volta a aparecer:

“procurar ampliar a participação do movimento comunitário na administração municipal é o elemento que vai tornar possível[sic] as mudanças na estrutura política urbana.” (AVRITZER, 2002, p. 28)

O formato do OP, contudo, não foi determinado pela entidade ou pela gestão de forma isolada. Avritzer aponta que a UAMPA pressionou para que a participação se desse somente pelas entidades cadastradas, enquanto que a gestão pretendia a criação de assembleias em que os indivíduos pudessem participar de forma isolada. O resultado é um misto entre as duas propostas. Da mesma forma, o partido pretendia fortalecer a ideia de um conselho popular, paralelo ao governo, que cuidasse da questão orçamentária. Foi criado, então, o Conselho do Orçamento Participativo, subordinado à própria estrutura do OP. A administração pública local, por sua vez, acomodou as assembleias e o Conselho à estrutura burocrática (órgãos municipais) e à própria Câmara Municipal, encarregada de dar a última palavra sobre a utilização dos recursos orçamentários. O OP, portanto, foi gerado por uma interconexão entre poder público (partido e instituições do estado) e associações civis, sujeita a contradições.

Entretanto, no primeiro mandato, o OP convive com uma série de problemas referentes à situação política e financeira da capital gaúcha. Navarro aponta que a administração Olívio Dutra teve que conviver com os déficits financeiros e com uma oposição política que emergiu nos debates sobre os problemas com os transportes urbanos. Soma-se a isso, a inexperiência administrativa dos quadros partidários (NAVARRO, 2002). Segundo ele:

“Durante o primeiro mandato desse bloco político, não apenas em função das dificuldades – principalmente financeiras – encontradas pelos novos operadores governamentais, mas também em vista das incertezas sobre sua ação programática (detalhadamente analisadas em Fedozzi (2000), o OP nasceu de forma errática, sob uma ótica extremamente idealizante e ameaçado de não se concretizar por falta de fundos.” (NAVARRO, p. 93)

É no segundo governo do PT, sob o comando de Tarso Genro, que o OP deslança. Navarro credits seu sucesso a uma ampla reforma tributária municipal, aliada a um aumento do repasse de recursos do Governo Federal, frutos de uma nova corrente

municipalista vinda da Constituição de 88 (NAVARRO, 2002). Genro aponta que a capacidade de arrecadação do município subiu de 25%, no ano de 1989, para 51%, no final do ano de 1996 (GENRO, 1997).

Ainda nesse período, implementam-se as “plenárias temáticas”, cujo objetivo era debater, globalmente, determinadas demandas separadas por eixo. Assim, essa mudança logrou êxito no sentido de envolver setores anteriormente desestimulados de participar do OP (classe média, por exemplo) e romper com as decisões puramente locais, obrigando a um planejamento que abrangia a cidade como um todo (NAVARRO, 2002).

Wampler argumenta que o sucesso do OP Porto Alegre se deveu a uma rede de apoios dados à gestão, bem como à coalizão governamental de centro esquerda, e à centralidade do OP na alocação de gastos governamentais – segundo ele, chegou a 100% dos recursos discricionários do município – fazendo com que o OP catalizasse os debates mais importantes em sua arena, incluindo a aprovação de políticas públicas elaboradas pela própria administração pública (WAMPLER, 2006).

É entre os anos de 1995/1996 que o OP Porto Alegre ganha notoriedade internacional. Ele é reconhecido em conferência da ONU e do Banco Mundial como uma política de desenvolvimento local inovadora, servindo de exemplo para cidades de outros países, tais quais Buenos Aires, Rosário e Montevideu (Navarro, 2002). Com o sucesso da empreitada, o OP passa a marcar a gestão do PT, que busca replicar seu modelo em outras cidades, incluindo grandes metrópoles como Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Fortaleza.

1.3 A implantação do OP em Fortaleza

O OP chegou a Fortaleza com a eleição de Luizianne Lins (PT - CE) à prefeitura, em 2005. Sua gestão é a segunda de uma Petista na capital (a primeira havia sido Maria Luiza Fontenele, entre 1986 e 1989), quebrando um ciclo de administrações do PSDB/PMDB. Ela ainda seria reeleita, completando dois mandatos no final de 2012.

Não existem trabalhos aprofundados sobre as origens e fundações do OP em Fortaleza. O que se tem são depoimentos de pessoas vinculadas à gestão e que

participaram diretamente ou indiretamente do projeto de desenvolvimento do OP Fortaleza. Todos dão conta de que o OP é uma proposta, ainda no período de campanha eleitoral, que foi sendo gestada em conjunto entre a candidatura do PT, encabeçada por Luizianne, e pela população/sociedade civil. O ponto de contato eram as plenárias temáticas realizadas nos bairros da cidade, segundo depoimento do Secretário de Planejamento da época Alfredo Pessoa:

“Quando a prefeita Luizianne foi candidata, em 2004, a gente dividiu a cidade em 19 áreas. O que foi que a gente fez? Depois da convenção do partido que homologou a candidatura dela, a gente visitou essas 19 áreas. O que que ela fazia? Ela apresentava um diagnóstico da cidade, e na apresentação, ao terminar, a gente coletava as ansiedades, as propostas, os vetores de melhoria da população.” (GADELHA, 2010, p.102)

Um membro do setor de Articulação, que participa do OP praticamente desde o início, dá conta do caráter de cofundação do OP:

“A gente tem muito Porto Alegre por conta da história, mas minha opinião é que esse modelo foi evoluindo a partir da relação com os movimentos já organizados com o grupo de Participação Popular, que na época não estava regulamentado em Orçamento Participativo, que foi antes de Agosto de 2005, quando o Orçamento Participativo foi implementado de fato. Então, já havia grupos que instigavam a Participação Popular e movimentos sociais que comungavam dessa mesma ideia, então já havia uma maturação.” (Entrevista com membro da articulação, OP, 26 Jun. 2012)

Neiara de Moraes, primeira coordenadora do OP, aponta o envolvimento de setores da sociedade civil na sua gestação:

“[...] a elaboração do seu programa de governo marcou o encontro de pessoas que, em diferentes áreas, estavam envolvidas na luta pela democratização da gestão pública:

'Fosse a própria Luizianne no parlamento, fosse as pessoas que estão nas secretarias ou em assessorias ou em trabalhos livres de ONGs e de movimentos sociais. Além de ser a tradição no modo petista de governar, de criar esses canais para a participação popular, a gente tinha na cidade uma sociedade civil fortemente organizada que também reivindicava essa participação'.” (REVISTA DO OP, 2009, p.14)

O que me parece determinante, a mola mestra da implementação do OP em Fortaleza, é a vontade política da gestão Luizianne. Isso tem raízes na identificação do PT com o OP, trazendo-o como marca pelas cidades que administra, mas também por uma gestão simbolicamente marcada pela participação popular. Segundo Camarão (2011), três aspectos marcam o governo de Luizianne Lins, impactando na implementação e desenvolvimento do OP. O primeiro é a gestação de um “novo *ethos* político, o de governo popular.” (CAMARÃO, p. 65). Isso se dá por um conjunto de práticas discursivas e símbolos de governo que visam colocar a prefeitura em contato com o “povo”, administrando em conjunto. Ela se apropria da própria imagem da prefeita eleita como símbolo gerador de identificação, pela sua trajetória de lutas populares:

“O governo Luizianne Lins se apropria tanto do discurso do “governo popular” - aquele que governa “com a população” e não “para a população” - quanto da imagem da prefeita – como mulher, militante, advinda dos movimentos sociais – para gerar no cidadão a crença em seu projeto democrático-participativo.” (CAMARÃO, p.66)

O segundo elemento é a centralidade, dentro desse discurso, dos segmentos sociais (mulheres, população negra, idosos, juventude, deficientes físicos, LGBTT etc.) definidos constantemente pelo discurso oficial da gestão como “historicamente excluídos dos espaços de decisão da Cidade” (REVISTA DO OP, 2009, p. 33). Mais tarde, esses segmentos serão incorporados ao OP, tendo para si espaços específicos de decisão. Junto aos supracitados segmentos, será criado um espaço especial para Crianças e Adolescentes, separado do ciclo tradicional de decisão (ver Ciclo do OP mais adiante). Essa inovação decorre de uma prévia experiência de uma importante ONG da cidade voltada aos problemas das crianças e adolescentes, o CEDECA (Centro de Defesa da Criança e Adolescente). Em 1999, havia um projeto piloto, no qual a ONG reunia um grupo de adolescentes que estabeleciam, eles próprios, demandas específicas para o grupo, além de passarem por um processo de formação política. Em seguida, pressionava-se a Câmara Municipal a acatar tais demandas (CAMARÃO, 2011)

A terceira característica é a implementação de um conjunto de mecanismos de participação popular, tais quais o Plano Plurianual Participativo (PPA), Plano Diretor Participativo (PDP) e Plano Municipal de Educação (PME), além, evidentemente, do Orçamento Participativo. Desses, o PPA Participativo (2005) foi o primeiro – e mais

ousado, já que não havia exemplos em outras cidades - oferecendo experiência técnica para a implementação dos demais. Criou-se um grupo de estudos específicos para a participação popular (GT da Participação) reunindo militantes e simpatizantes do “projeto democrático participativo” (CAMARÃO, p.74). Também é importante salientar que a evolução do OP teve importantes contribuições de outras cidades (tais quais Recife e Porto Alegre). A mais importante delas foi dada por um convênio com a PUC-SP, encabeçada pelo professor Félix Sanchez, e que envolvia uma assessoria técnica, atividades formativas e uma pesquisa, ao final do convênio, no ano de 2008, “para investigar o nível de mudança na cultura política dos participantes” (CAMARÃO, p.75).

CAPÍTULO II – ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA

O OP funciona como um ciclo anual. Ao final do processo de debates e deliberações, envolvendo tanto a população participante como técnicos e representantes da prefeitura, as propostas são colocadas para a aprovação da Câmara Municipal. O montante aprovado é inserido na LOA (Lei Orçamentária Anual). Por fim, a prefeitura elabora o POS (Plano de Obras e Serviços), um documento contendo todas as demandas aprovadas e que deverão ser executada nos próximos anos. Ao final do ciclo, cabe a um grupo de pessoas eleitas entre os participantes do OP a fiscalização da execução das demandas.

Em seguida, tento resumir as etapas que compõem o ciclo, procurando ser o mais sucinto possível. Elas são: 1.1) Assembleias eletivas; 1.2) Análise técnica das propostas; 1.3) Assembleias Decisivas.

2.1 Assembleias Eletivas

É quando a população escolhe (ou *elege*) as demandas (obras e serviços) que necessitam para seu bairro. As assembleias eletivas acontecem nas chamadas Áreas de Participação (AP). As APs são pequenas unidades territoriais, englobando dois ou mais bairros, mapeadas pela equipe do OP. Elas servem como unidade mínima a receber uma assembleia ou qualquer outro evento do OP. De acordo com o último regimento, existem 51 APs, conforme a Figura 1. Entretanto, é possível que uma assembleia agregue mais de uma AP. Isso fica a cargo das equipes nas Regionais (responsáveis por organizar as assembleias). Em 2012, por exemplo, ocorreram 27 assembleias eletivas.

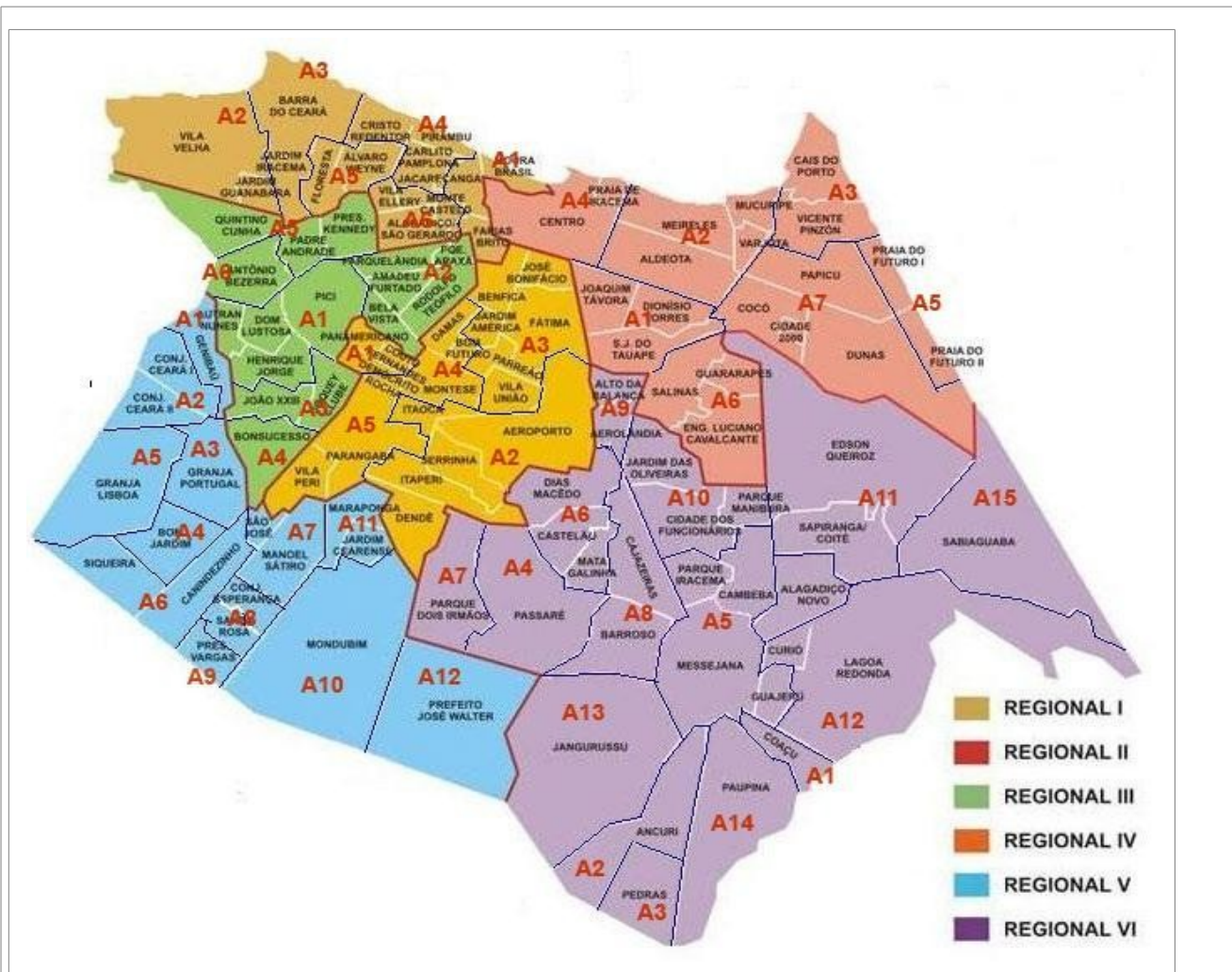


Figura 1: Mapa das Áreas de Participação (APs)

Também ocorrem as chamadas assembleias dos segmentos sociais. Nelas, determinados segmentos, considerados pela Prefeitura historicamente excluídos da política (ver subitem 3 do capítulo 1), encontram um espaço próprio de debate e

deliberação. São eles: população negra, mulheres, idosos, deficientes físicos, juventude e população LGBT. Soma-se a eles, um ciclo específico destinado às crianças e adolescentes - entre 06 e 17 anos - denominado de OPCA. Isso se dá pela necessidade que a equipe do OP tem de aplicar uma metodologia de formação política especial, adequada ao público infanto-juvenil. 4 As prerrogativas dos segmentos, durante o ciclo, é basicamente a mesma das assembleias territoriais: elegem propostas de obras e serviços, além de seus representantes (delegados e conselheiros).

Nessa etapa, todo participante tem direito de desenvolver quantas propostas quiser e colocá-las sob votação. O sistema de eleição das propostas se encontra referido aqui:

“Artigo 45 - A metodologia para se chegar às propostas prioritárias será a seguinte:

I - Cada munícipe, participante da assembléia pública deliberativa poderá formular propostas que correspondem aos 13 eixos prioritários tirados do PPA Participativo;

II - O participante cadastrado na assembléia pública deliberativa poderá votar em 03 (três) propostas de diferentes eixos. A primeira proposta receberá 3 pontos, a segunda 2 pontos e a terceira 1 ponto;

III - Nas assembléias deliberativas, o número de propostas priorizadas seguirá a seguinte proporção: uma proposta a cada 15 participantes. Em caso de empate dentre as priorizadas, todas seriam encaminhadas para o COP, que decidirá considerando os critérios do quadro abaixo;” (REGIMENTO DO OP)

Ao final de cada assembleia, computam-se os votos e obtêm-se o número de propostas aprovadas de acordo com o número de participantes. A cada 15 participantes inscritos, têm-se direito a uma proposta. Ex: Se uma assembleia congrega 45 participantes, logo essa terá direito a eleger 3 propostas.

Um adendo: de acordo com o regimento, existe a figura das assembleias preparatórias. Elas se dão antes do ciclo começar e, como o nome indica, “preparam o terreno”. O seu intento é ensinar princípios básicos de organização orçamentária, e do funcionamento do OP, além de colocar os possíveis participantes do OP a par da situação financeira do município. Esse tipo de assembleia era mais comum no início do OP. Atualmente, a Prefeitura tem investido menos na sua realização, certa de que já existe

uma tradição do OP em Fortaleza. Os próprios participantes reconhecem a diminuição desse tipo de assembleia. Ainda assim, fica a cargo dos participantes do OP requererem a realização de tal assembleia, podendo agendar previamente com a equipe do OP a realização da mesma.

2.2 Análise Técnica

Nessa etapa, os órgãos técnicos da Prefeitura (Regionais e Secretarias), em diálogo com a equipe do OP, elabora seu parecer sobre a viabilidade das propostas apresentadas nas Assembleias Eletivas. Segundo um membro da articulação institucional do OP:

“São os técnicos que fazem o levantamento. Para cada área a gente faz a filtragem desse material, organiza, sistematiza, classifica “orçamentariamente” dentro da Lei Orçamentária Anual [LOA] e envia para as Secretarias avaliar sobre os quatro critérios: critério técnico, critério jurídico, critério financeiro e o critério...que já tá inserido no planejamento da própria secretaria, porque muitas vezes acontece o encaixe das ideias” (Entrevista com membro da articulação do OP, 26 Jun.2012)

À essas orientações de caráter técnico-prático, segundo o regimento, juntam-se outras de caráter político, a saber, a priorização de demandas levando em consideração as desigualdades regionais. Esse sistema se baseia em três variáveis: População residente, renda e participação nas assembleias (Ver quadro 1). O objetivo é favorecer bairros mais carentes. Ou seja, segundo o regimento, quanto maior a população, maior a participação e menor a renda familiar per capita, maior a chance desse bairro ser contemplado com obras.

Quadro 1 (Regimento do OP)

CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE AS ÁREAS:

Participação residente:

1 - Considera-se o quantitativo (valor absoluto) da população residente em cada bairro.

2 - Cada bairro receberá uma nota que varia de 1 a 4. Os bairros que apresentarem a maior população residente receberá a maior nota.

Renda:

1 - Considera-se a quantidade de chefes de família que recebam até meio salário mínimo a cada 10.000 habitantes em cada bairro.

2 - Cada bairro receberá uma nota que varia de 1 a 4. Os bairros que apresentarem a maior quantidade de chefes de família que recebem até meio salário mínimo receberão a maior nota.

Participação:

1 - Considera-se o quantitativo (valor absoluto) de pontos que cada DEMANDA obteve na sua assembléia deliberativa.

2 - Cada DEMANDA receberá uma nota que varia de 1 a 4, com peso 2 (2; 4; 6 ou 8). As DEMANDAS que apresentarem a maior pontuação receberão a maior nota.

2.3 Assembleias Decisivas

Nas Assembleias Decisivas, os técnicos voltam às Áreas de Participação e dão respostas sobre as propostas aprovadas nas Assembleias Eletivas. É também o momento de dialogar com os participantes para possíveis ajustes, apresentação de contra-propostas etc.. É também nessas assembleias que são eleitos os delegados. Esses são representantes dos bairros ou segmentos sociais, geralmente identificados como líderes comunitários ou alguma identificação com movimentos políticos ou sociais, que têm por objetivo acompanhar a execução das demandas e fazer a interlocução entre gestão e população. São, precisamente, os representantes do OP naquela região.

É o fechamento do ciclo anual. As Assembleias Eletivas acontecem no período de Março até Junho. Há um período de avaliação da Prefeitura, que retorna com as respostas entre Outubro e Novembro, nas Assembleias Decisivas. Logo após, fica a cargo da Câmara Municipal aprovar o que foi decidido no ciclo dentro da Lei Orçamentária Anual. Feito isso, elabora-se um documento que contém a lista de demandas a serem executadas, o Plano de Obras e Serviços (POS). Ele é uma prova do compromisso da Prefeitura.

2.4 Pós Ciclo do OP

O processo de aprovação de uma demanda a ser implementada pela Prefeitura é um pouco longa e envolve sempre o diálogo com a população participante. Isso se dá não somente pelas especificidades técnico-burocráticas que a população não domina, podendo gerar inclusive um aprendizado de parte a parte, mas também pela visão de democracia partilhada no OP.

“A ideia do OP é exatamente essa, que as pessoas tenham noção do Orçamento e trabalhem o princípio da coletividade. Você não vai atender aquela sua demanda porque você quer, a demanda é coletiva. É tanto que quando a gente envia a proposta para a Secretaria, a gente envia o nome do proponente e do grupo da qual ele faz parte. Às vezes a pessoa vai só, mas muitas vezes vai organizado, parte também daquela outra etapa do ciclo que são os líderes comunitários, então também é um processo de formação ao longo do tempo que essa pessoa tá participando e das atividades do OP em Fortaleza.” (membro da equipe de articulação do OP, 26 Jun.2012)

Depois do POS estabelecido e votado pela CMF, é a hora da aplicação pela Prefeitura, Secretarias e Regionais. Durante o processo de execução, fica à cargo dos *delegados* e *conselheiros* o acompanhamento do ritmo e configuração das obras e serviços. Aqui, cabe resumir mais dois importantes espaços de participação, incluídas aqui no que chamei de “Pós Ciclo”: o Fórum de Delegados e o Conselho do Orçamento Participativo (COP).

2.4.1 Fórum de Delegados

Os delegados, como já se viu, são representantes eleitos pelos participantes do OP nas assembleias decisivas territoriais e de segmentos sociais, cujos objetivos são

fiscalizar o andamento das obras e manter a população interessada informada. Muitas vezes, essa representação se manifesta na prática diária pelo fato de muitos delegados já serem líderes comunitários ou ligados a movimentos sociais com enraizamento em seus locais de origem. Lembro de um dia em que caminhava com um delegado e líder comunitário em um bairro da Regional IV, e o mesmo, quando era saudado pela população por onde passava, era questionado por algumas obras que estavam paralisadas.

Os delegados podem e devem ter um canal de interlocução direta com as Secretarias e Regionais. Entretanto, a forma mais comum de organização é através dos Fóruns de Delegados. Essas reuniões acontecem mensalmente, uma por cada Regional. Elas buscam reunir todos os delegados eleitos, além de representantes da própria Regional. Sua organização, a priori, se daria autonomamente pelos próprios delegados, podendo-se convocar os representantes da Prefeitura para obter informações e dialogar sobre as obras locais. Entretanto, a montagem dos Fóruns, bem como seu andamento, é dado pela equipe do OP em cada Regional. Talvez isso aconteça pelo baixo poder de organização dos próprios delegados, e pela dependência que se tem da gestão em esclarecer sobre as demandas em curso.

As atividades principais dos Fóruns são receber e cobrar informações sobre o andamento das demandas. Geralmente, os funcionários da equipe do OP nas Regionais funcionam como intermediários entre os funcionários responsáveis pela execução das obras e os delegados. Antes dos Fóruns, eles costumam coletar informações na própria Regional e nas Secretarias e repassá-las aos delegados, que por sua vez repassam aos moradores de seus bairros etc. Aqui entra a figura dos “distritos” nas Regionais. Essas são organizações que representam as Secretarias nas Regionais – portanto cada Regional tem seu distrito de educação, saúde, habitação etc. - e que tem como função executar e acompanhar um conjunto de obras e serviços demandados pela Prefeitura, sejam elas frutos do OP ou não. Como será visto mais adiante, a relação entre funcionários dos distritos e equipe e participantes do OP é por vezes conflituosa.

Também é possível que os participantes convoquem diretamente algum funcionário específico de uma Regional ou Secretaria para que ele preste esclarecimentos diretos sobre projetos e obras da Prefeitura, embora raramente isso seja feito.

Outra atividade interessante é o que eles chamam de “Caravana de Fiscalização”. Os delegados se reúnem durante os Fóruns, juntamente com funcionários da equipe do OP nas Regionais, e tratam de comparecer em grupo a um determinado número de obras em andamento, para verificar se as ações correspondem ao que foi pedido no OP. Nos Fóruns, também são eleitos, dentre os delegados, os conselheiros que representarão os participantes no COP.

2.4.2 Conselho do Orçamento Participativo

O Conselho do Orçamento Participativo é considerado a instância máxima de decisão dentro do OP Fortaleza. Sua composição se dá da seguinte forma: conselheiros das assembleias territoriais e de segmentos sociais, sendo de um conselheiro eleito para cada 15 delegados (respeitado o limite mínimo de 6 conselheiros para as assembleias territoriais e 2 para as de segmentos sociais) Ex: Se um Fórum conta com 105 delegados, ele tem direito a escolher 7 conselheiros. Também fazem parte do COP 12 conselheiros eleitos pelo OP Criança e Adolescente; 1 conselheiro titular e 1 suplente pelos Conselhos Temáticos do Município (Criança e Adolescente, Assistência Social, Habitação, Saúde e Trabalho), além de representantes da Coordenadoria do OP e da Prefeitura, indicados pela segunda. Estes últimos têm direito apenas a voz, sem poder votar nas decisões do COP (para mais detalhes ver Capítulo II, Regimento do OP)

A função do COP fora alterada no último regimento, do ano de 2010. Sua obrigação anterior era determinar prioridades na execução de demandas. Assim, era no COP que os representantes da Prefeitura questionavam tecnicamente as escolhas da população, apresentando os entraves para a execução das demandas, e os conselheiros decidiam pelo caminho a ser seguido (quais demandas a ser priorizadas, as soluções apresentadas pela Prefeitura possíveis de serem acatadas etc.). Agora, com a criação das *Assembleias Decisivas*, esse diálogo é feito diretamente com a população afetada. Segundo os membros da equipe do OP com quem conversei, o discurso oficial é de que essa mudança propiciaria uma democratização ainda maior do OP. Segundo um deles:

“O que a gente viu, friamente, é que ao invés do Conselho ter um representação pequena no local de participação na Assembleia, lá no bairro, na comunidade, ao invés de falar com uma pessoa de cada comunidade, a gente passou a fazer o inverso, a dar resposta na própria comunidade. Havia alguns problemas de

comunicação nesse retorno, na época desse regimento aqui. Às vezes o representante não passava, ou passava a informação que a ele cabia, que era mais conveniente a ele. E a gente percebeu que quanto mais próximo a gente estivesse, melhor seria.” (Entrevista com membro da equipe de Articulação do OP, 26 Jun.2012)

O COP também mantém discussões políticas mais amplas e ainda se reúne nos momentos de *pactuação*, reuniões para discutir demandas muito antigas (anteriores ao novo regimento ou que ficaram “travadas” por algum motivo). Nesses momentos, eles têm poder de voto para decidir qual demanda passará à frente, não sem antes ouvir a posição de técnicos da Prefeitura que também participam dessas reuniões.

Com essas mudanças, parece-me que o COP perdeu sua centralidade no que se refere a sua importância deliberativa. Em 2012, o COP basicamente se ocupou de debates acerca de um projeto jurídico que assegurasse a continuidade do OP independente do prefeito que assumisse após as eleições de 2012. É o que fica claro nas duas notícias a seguir:

“Segunda reunião do COP reúne conselheiros e conselheiras do OP”

“Foi realizada, na segunda-feira (16) [16/04/2012], a segunda reunião do Conselho do Orçamento Participativo – COP, que reúne os conselheiros e conselheiras do Orçamento Participativo (OP). Participaram da reunião cerca de 50 conselheiros(as), sendo 12 crianças e adolescentes, representantes de meninos e meninas do OP Criança e Adolescente.

Os conselheiros e conselheiras são responsáveis por deliberar sobre temas gerais do processo, como regimento interno e convocação de secretários municipais. Na reunião, foi construído um calendário para os próximos encontros. Além disso, os conselheiros e conselheiras assistiram a vídeos, debateram sobre o aniversário de Fortaleza e sobre a institucionalização do OP.”

(retirado de: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/cpp/noticias/noticias/segunda-reuniao-do-cop-reuneconselheiros-e-conselheiras-do-op>)

e “Crianças e adolescentes reúnem-se no Conselho do OP”

“Na última terça-feira (13) [13/11/2012], doze conselheiros e conselheiras do OP Criança e Adolescente estiveram presentes na Biblioteca Municipal Dolor Barreira para a reunião do Conselho do Orçamento Participativo (COP). Por meio de jogos

e brincadeiras, a meninada discutiu sobre participação popular.

Outro momento importante do encontro foi a continuação das discussões sobre a minuta de institucionalização do OP, debate já recorrente em várias reuniões dos delegados(as) e conselheiros(as).”

(retiradode:http://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/orcamento_participativo/criancas-e-adolescentes-reunem-se-no-conselho-do-op) acessados pela última vez em: 04/01/2013, às 12:07

CAPÍTULO III – EM BUSCA DE UM REFERENCIAL TEÓRICO: HABERMAS E A TEORIA DELIBERATIVA

A proposta desse trabalho é utilizar como referencial teórico os conceitos de *esfera pública e democracia deliberativa* ancorado, sobretudo, na obra de Habermas. Sem dúvida, Habermas não é dos autores de compreensão mais fácil e intuitiva. Sua linguagem hermética costuma afastar muitos estudantes. Isso se dá, em certa medida, pela sua pretensão de abarcar diversas áreas do conhecimento. Entretanto, com o desenvolvimento de novos movimentos sociais (ver primeiro capítulo) e o posterior surgimento de novos espaços de participação política situados entre o Estado e a Sociedade Civil, muitos autores brasileiros se apropriaram de seus conceitos para dar conta de uma nova realidade política. Eles se debruçaram (e se debruçam) não somente pelo viés analítico de sua obra, mas de acordo com o seu modelo normativo.

Antes de adentrar nos conceitos centrais, pretendo fazer uma brevíssima introdução da perspectiva epistemológica habermasiana. Logo em seguida, tomo nota das implicações sobre os conceitos de esfera pública e do modelo de democracia deliberativa. Por último, analiso as contribuições dos autores brasileiros que trabalham com a perspectiva habermasiana no estudo do Orçamento Participativo, tomando como referência os textos de Avritzer e Fedozzi.

3.1 Epistemologia

Como herdeiro da Teoria Crítica, Habermas é um crítico feroz do positivismo e seus efeitos sobre o campo intelectual e político. Para ele, todo o conhecimento produzido é gerado por um interesse de apreender e transformar a realidade, seja ela material (mundo físico, natural) ou humana (mundo social).

Existem dois tipos de conhecimento-ação: o **instrumental** e o **comunicativo**

“O interesse técnico se enraíza nas estruturas da ação instrumental, baseada em regras técnicas, pelas quais o homem se relaciona com a natureza, submetendo-a a seu controle. O interesse comunicativo se enraíza nas estruturas da ação comunicativa, pela qual os homens se relacionam entre si, por meio de normas linguisticamente articuladas, e cujo objetivo é o entendimento mútuo.

Ambas as formas de conhecimento, geradas pelos respectivos interesses, servem a um interesse mais fundamental: o da emancipação da espécie.

O conhecimento instrumental permite ao homem fazer satisfazer as suas necessidades ajudando-o a libertar-se da natureza exterior (por meio da produção); o conhecimento comunicativo o impele a emancipar-se de todas as formas de repressão social (ou de seus representantes intrapsíquicos). Ambos estão, portanto, a serviço da emancipação.” (FREITAG E ROUANET, 1980, p.13)

Às duas ações-conhecimento correspondem dois “mundos” sociais. O primeiro, denominado de mundo-sistema, é formado por dois subsistemas: o estatal-administrativo e o mercado. O que delimita esse campo é o seu caráter técnico-instrumental, no qual o poder e o dinheiro constituem as regras do jogo a serem seguidas.

O outro, denominado de mundo-da-vida, é constituído pela interação ente iguais, mediado pela linguagem. Esse mundo é formado por três dimensões: a *subjetiva*, que se manifesta pela expressão individual sentimental, constituinte de uma identidade, o “rosto” social que o sujeito assume; a *objetiva*, que se manifesta pela interpretação em terceira pessoa de um mundo objetivamente situado (natureza, normas sociais etc.); e a *social*; que se dá pelo reconhecimento do outro e pela construção da convivência social. Nesse nível, os homens, por meio de atos discursivos, buscam construir e legitimar normas e valores sociais. O problema, nesse caso, é que cada sujeito, em uma sociedade pluralista, detém uma visão de mundo particular e busca legitimá-la socialmente (AVRITZER, 2000).

“A definição de uma situação estabelece uma ordem[social]. Através dela, participantes de um processo de comunicação atribuem os vários elementos de uma situação de ação a cada um dos três mundos [o objetivo, o social e o subjetivo] e, desse modo, incorporam a situação de ação atual no seu mundo da vida pré-interpretado. A definição da situação por uma outra parte que diverge da definição de um de nós, coloca um problema de tipo peculiar, pois, em um processo cooperativo de interpretação ninguém possui o monopólio da interpretação correta.” (HABERMAS apud AVRITZER, 2000, p. 38)

Habermas, nesse sentido, procura deslocar o problema da criação das normas: ela nem seria fruto da vontade da maioria, nem estaria amplamente de acordo com as vontades puramente individuais. Ela seria fruto da argumentação, do debate público. Aqui entra uma perspectiva normativa. Os indivíduos deveriam, dentro de uma esfera de

decisão, debater e argumentar em torno da melhor proposta. A linguagem articulada, nesse caso:

“está orientada para o entendimento mútuo, ou seja, os atores sociais buscam harmonizar suas ações por meio de discursos que consistem na apresentação, crítica e obtenção de consenso sobre reivindicações de validade.” (ANDREWS, 2005, p. 272)

Habermas elaborou uma definição de espaço público que desse conta do tipo de modelo deliberativo que ele pretendia analisar. Desse modo, a democracia deliberativa está intimamente ligada à noção de espaço público.

3.2 Espaço público e democracia deliberativa

O espaço onde se daria a construção de normas e valores eticamente partilhados é a própria esfera pública. Habermas trabalha esse conceito, em um primeiro momento, em seu livro “Transformação Estrutural da Esfera Pública”. Em princípio, ele trabalha com a dimensão analítica. Para ele, é empiricamente comprovável o fato de haver um espaço autônomo de pressão e deliberação, para além do próprio Estado.

Sua origem remonta ao desejo que a burguesia tinha, na modernidade, de fazer valer sua vontade além do próprio Estado. A Esfera Pública seria, portanto, um espaço autônomo, no qual essa classe publicizaria as suas insatisfações. (AVRITZER, 2000)

“Nesse espaço os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pela autoridade política, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado. Os indivíduos no interior de uma esfera pública democrática discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade pública sensível às suas deliberações.” (AVRITZER, p. 36)

A história da democracia e da política ocidental é a história do desenvolvimento das esferas públicas e do grau de liberdade de que ela goza. Segundo ele, um espaço público será considerado democrático (ou produtor de proposições verdadeiras quanto ao conteúdo e às normas) quando sua lógica de produção discursiva intersubjetiva não for afetada por interferências **externas** ou **internas**. Externamente, enumeram-se todo tipo

de violência ou coação física, material, associadas historicamente às intervenções do Estado sobre a Sociedade Civil, especialmente em períodos considerados autoritários.

O que ele chama de deformação interna é a conformação de ideias (ideologia) que limita a veracidade das afirmações postas em jogo. Em outras palavras, uma afirmação colocada em um debate discursivo pode ser considerada ilusória (ou até mesmo limitada) pelo fato do indivíduo comunicante não ter consciência de que determinados conteúdos são colocados à margem da discussão pública. Aqui, ele assume uma definição de ideologia muito próxima da tradição marxista, qual seja, a de um conjunto de ideias que visa legitimar o *status quo* e impedir a abertura de canais de discussão que o coloquem em xeque. Assim, a ideologia coloca os temas problematizadores fora do alcance da consciência do próprio sujeito.

Um exemplo de ideologia historicamente determinada é a visão de mundo religiosa que predominou durante alguns séculos no ocidente, admitindo a hierarquia social existente como um fato dado e impassível de crítica. A evolução dessa proposição, acontece quando Habermas aponta a ideologia do mundo burocrático moderno, qual seja, a ideologia *técnico-científica*:

“A ideologia tecnocrática (...) distingue-se radicalmente de todas as outras ideologias do passado porque é a única que visa esse resultado, não através da *legitimação* das normas, mas através da sua *supressão*: o poder não é legítimo por obedecer a normas legítimas, e sim por obedecer a regras técnicas, das quais não se exigem que sejam justas, e sim eficazes.

Se os fundamentos do poder não precisam ser tematizados, não é porque repousam sobre uma normatividade legítima e sim porque não existe, a rigor, o que legitimar: a lógica das coisas, sendo o que é, não pode ser alterada por decisões políticas.” (FREITAG E ROUANET, pgs. 15/16)

O que está em jogo é o que Habermas irá chamar de colonização do “mundo da vida”, ou seja, a invasão da esfera comunicativa (baseada em *normas*, que devem ser justificadas, mesmo que por falsas convicções e de forma violenta) pela esfera da ação instrumental (baseada em *regras* não justificáveis)

“A consequência da nova constelação é que as decisões práticas que afetam a coletividade são agora transformadas em problemas técnicos, resolvidos por uma

minoria de experts, que têm o know-how necessário. Impõe-se uma despolitização das massas. Esta passa a ser consequência e requisito da nova forma de dominação legitimada pelo poder de coação da racionalidade técnica. A redução das decisões políticas a uma minoria (a nova elite dos tecnocratas) significa ao mesmo tempo um esvaziamento da atividade prática em todas as instâncias da sociedade (política, social e mesmo econômica) e a penetração do Estado (instância política) nas duas outras, submetidas a uma crescente administração.” (FREITAG E ROUANET, pg. 16)

Mas quais seriam as condições necessárias para um processo de comunicação ideal? Em resumo, podemos listar cinco: a) todos possam participar do discurso; b) oportunidades idênticas de argumentar; c) chances simétricas de fazer e refutar afirmações, interpretações e recomendações; d) os participantes devem agir conforme normas que lhes pareçam justificáveis; e) não devem agir falsamente (consciente ou inconscientemente)

A própria definição de democracia deliberativa (ou procedimentalismo) nasce de um modelo ideal de comunicação. Esse modelo, em um primeiro momento, tem uma natureza reativa, de responder às interferências externas, pressionar o Estado. Não é à toa que parte da literatura sobre movimentos sociais (na América Latina e na Europa) adotou a perspectiva habermasiana, enfatizando espaços informais de deliberação e pressão dentro da Sociedade Civil (GOHN, 2010). Essa trajetória começa a mudar a partir da década de 90, com o lançamento de “Direito e democracia: entre a facticidade e a validade”, em dois volumes. Nessa obra, Habermas começa a esboçar uma forma de institucionalizar tais espaços públicos, no sentido de aproximá-los dos entes dominantes (Estado e mercado) e de dar-lhes poderes deliberativos.

“...a influência pública é transformada em poder administrativo somente depois que ela passa pelos filtros dos procedimentos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade política e se transforma, por meio dos debates parlamentares, em uma forma legítima de legislação.” (HABERMAS apud AVRITZER, p.40)

Ele não delinea de forma clara como se deve dar a relação entre estes espaços públicos e as estruturas administrativas do Estado. Esse entrelaçamento é um pouco confuso. Ora, parece que tais espaços não devem se imiscuir de forma alguma com as instituições do Estado, ora a interdependência parece fundamental. Entretanto,

duas ideias me parecem inquestionáveis. Em primeiro lugar, como já foi mencionado, a independência. Somente uma esfera pública (no sentido não estatal do termo) é que tem o poder de deliberar sobre questões públicas, e ela é fundamentalmente autônoma em sua constituição e prática. Em segundo lugar, que a formação de decisões se dá em um processo cíclico, passando entre as diversas instituições que tangenciam tais esferas, por meio de “horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis.” (HABERMAS apud LUBENOW, p. 239). Isso quer dizer que a circulação de informações descentraliza o poder de decisão. O sentido desse processo é um “fluxo de questões da periferia mais externa do sistema (composta de consumidores e sociedade civil) até o núcleo central deste composto da administração pública e do sistema jurídico.” (BONFIM e FERNANDES, 2005, p.141)

A definição de democracia deliberativa (ou procedimentalista) também aparece em outra obra, desta vez no artigo “Três modelos normativos de democracia”, apropriadamente colocada na coletânea “A inclusão do outro” (2002). Nessa obra, Habermas procura se diferenciar de duas concepções de políticas antecedentes, o liberal e o republicano, para, em seguida, apresentar o modelo deliberativo de forma dialética.

O seu principal descontentamento com essas duas correntes se refere ao que chama de “natureza do processo político”. Ele define o modelo liberal a partir do conceito de sujeito de preferências, no qual os indivíduos seriam atores sociais com preferências distintas, únicas, cujos objetivos seriam maximizar seus ganhos através de uma disputa de forças contra outros “concorrentes”. Essa concepção é amplamente baseada no conceito weberiano de política como um jogo de obtenção de “poder”. O Estado seria, nesse caso, a arena maior dessas disputas, ao mesmo tempo em que forneceria um sistema de regras que a tornasse mais justa e equilibrada.

O modelo republicano (ou comunitarista), por outro, lado tem um princípio que ele assimila, o de que o fundamento da política é a solidariedade, a cooperação, a prática do consenso. Para ele, a formação da vontade geral, coletiva, é a própria expressão do sujeito ético em si, independente da vontade geral ser gerada por uma maioria (Rosseau) ou por uma decisão mais consensual (Arendt). O Estado, nesse caso, seria apenas um reflexo da formação democrática da vontade, exatamente o exposto na ideia de contrato social fundador: “A própria existência das instituições é, portanto, a prova de que em um certo momento houve consenso.” (FREITAG e ROUANET, 1980, p. 24)

Uma das principais críticas de Habermas a esse ponto se refere à visão ideal do cidadão. A pergunta é: se o indivíduo isolado representa a vontade geral e é representado por ela, onde enxergar as diferenças? A solução habermasiana é acoplar o princípio de geração de consensos a um sistema que preserve os direitos mínimos dos cidadãos diferentes entre si. Ela se diferenciaria por combinar os elementos da teoria discursiva - por defender a prática dialógica - e da ação instrumental - por aceitar determinados procedimentos para a formação dos consensos, desembocando em arenas institucionalizadas. Segundo Avritzer, a principal contribuição da teoria deliberativa é trabalhar com um cenário de pluralidade cultural, já que os outros dois modelos operariam em uma perspectiva de homogeneidade.

“...o pluralismo razoável implica a tentativa de propor um procedimento capaz de conduzir as decisões políticas em situações nas quais a pluralidade de valores e concepções morais aparece como dada.” (AVRITZER, 2000, p. 41)

Ao mesmo tempo, a teoria procedimentalista se diferencia das outras duas por confiar no potencial de renovação das instituições, na medida em que o debate deliberativo se dá em torno de regras e normas. Assim, os atores sociais estariam o tempo todo refundando os próprios termos de convivência (AVRITZER, 2000):

“Habermas nos diz que esse é um processo contínuo, por meio do qual instituições são submetidas à constante revisão e reformulação. Não é possível – nem desejável – determinar uma instituição ideal a priori. Basta apenas que sejam adotados alguns critérios no processo deliberativo, como o “princípio de democracia”. Para ele, a justiça não possui um conteúdo substantivo, pois depende de processos de validação de normas morais por intermédio dos discursos práticos que atendam ao “princípio de universalização”. Habermas concebe a lei positiva como um componente da justiça, mas a primeira não se confunde com a última, pois a validade da lei é, na melhor das hipóteses, provisória, sendo passível de revisão diante de novas circunstâncias. Sendo um processo, a justiça não pode ser “positiva” como as leis, que representam apenas momentos de justiça “congelados” no tempo.” (ANDREWS, 2005, p. 276)

3.3 Teoria Deliberativa e o Orçamento Participativo no Brasil

A adoção do pensamento habermasiano no Brasil, no que se refere ao modelo

de democracia procedimentalista e o desenvolvimento do conceito de esfera pública, pode ser atribuída à revitalização da Sociedade Civil e à redemocratização dos anos 80. Nesse momento, surge uma miríade de autores que buscam analisar as novas figurações assumidas por associações da Sociedade Civil e o seu papel na redemocratização do Estado brasileiro (ver capítulo 1, seção 1.1). Como já foi visto aqui, tais análises pecavam por uma ideologização na definição de tais associações, às quais eram atribuídas, frequentemente, qualidades excepcionais que destoavam da cultura política autoritária e clientelista. Essas características negativas, por sua vez, eram atribuídas a Sociedade Política e instituições referentes (administração pública, partidos políticos etc.). A abordagem de Habermas foi particularmente fecunda quando se procurava referir aos novos mecanismos de encontro entre Estado e Sociedade Civil (conselhos, fóruns, OPs etc.). Assim, a ênfase de Habermas no “mundo-da-vida” e suas características discursivas, em contraposição ao “mundo sistêmico”, encontraram eco por aqui:

“A canalização dos fluxos comunicativos provindos no mundo da vida para a esfera pública cabe fundamentalmente ao conjunto de associações voluntárias desvinculadas do mercado e do estado a que se denomina de sociedade civil.”
(COSTA apud FEDOZZI, p.48)

Fedozzi é um dos que lançam mão de tal abordagem. Em uma série de trabalhos, ele busca adequar o OP ao conceito de esfera pública traçado por Habermas. Para ele, a história da sociedade brasileira é marcada por um intenso autoritarismo praticado pelo Estado centralizador, cuja relação com a Sociedade Civil se dava de forma tutelada e clientelista. Tal cenário sócio-cultural impedia a formação de uma esfera pública democrática nos moldes das democracias modernas. Mesmo com a implantação de um regramento democrático, no século XX, permanecia um substrato sócio-cultural anti-democrático, compondo uma figuração híbrida que é cara à realidade brasileira:

“uma formação jurídico-institucional aparentemente compatível com a de uma moderna sociedade democrática, convivendo com práticas sócio-políticas de caráter tradicional, patrimonialistas, oligárquicas e clientelistas.” (FEDOZZI, 2000, p.51)

A partir da década de 70, é possível perceber uma renovação da democracia no Brasil, imputada, em conjunto, a mudanças constitucionais que renovam o status da cidadania no Brasil; novos atores sociais e novas práticas políticas; além de novos atores

partidários que buscaram canalizar as demandas populares em mecanismos participativos (FEDOZZI, p.53). Esse encontro entre Sociedade Civil e Estado permite a construção de novas institucionalidades, de novos espaços de participação política e de gestão compartilhada.

Fedozzi analisa esse novo momento, empiricamente, por meio do OP Porto Alegre. Para ele, dois fatores são responsáveis por dar ao OP Porto Alegre uma proximidade com o conceito de esfera pública. Em primeiro lugar, o tipo de regramento compartilhado que é estabelecido ali. O regulamento, o estatuto do OP, obedece a uma negociação incessante e renovada entre atores da sociedade civil presentes no OP e funcionários e líderes da gestão no poder. Esse modelo estabelece regras objetivas para a definição do orçamento, ultrapassando as definições imprecisas e particularistas que predominam sobre o Orçamento Público no Brasil (FEDOZZI, 2000). Em segundo lugar, e como consequência da primeira, a decisão orçamentária se dá em um meio público, aberto a consulta e deliberação popular, cujo resultado é o controle social (*accountability*) sobre as ações dos gestores públicos. (FEDOZZI, 2000).

Fedozzi elabora um novo conceito particular ao OP, a partir da noção de esfera pública. Para ele o OP se constituiria em uma *esfera pública ativa de co-gestão do fundo municipal*, cujo ambiente institucional se dá por três entes diferentes: as “unidades administrativas” da Prefeitura; os “indivíduos e associações voluntárias e autônomas” da Sociedade Civil; e as “instâncias institucionais permanentes de deliberação”, representadas, sobretudo, pelo Conselho do OP. (FEDOZZI, p.71).

É importante anotar que, nesse momento, a preocupação se volta em entender o caráter compartilhado do OP, deslocando a análise da Sociedade Civil como demiurgo da democracia.

Essa nova formação, acrescenta ele, não se dá por uma pretensa e radical autonomia das associações e entidades da sociedade civil. Ele ressalta que a construção do OP tem “um caráter negocial”, pondo em contato – de acordo com a proposta institucionalista de Habermas - o “mundo-da-vida” e o “mundo sistêmico”:

“O poder administrativo submete-se voluntariamente a um processo deliberativo no espaço público voltado para a produção de consenso que vai além do aparato

estatal, retirando daí a sua fonte de legitimidade. Por outro lado, as associações voluntárias constituintes da esfera pública autônoma encontram nas instâncias regulares do OP um *locus* previsível para tematizarem e darem vazão institucional às suas aspirações originadas e ancoradas no mundo da vida e nos contatos interativos com a sociedade civil.” (FEDOZZI, p.72)

Já Avritzer parte de uma premissa teórica, embora obtenha resultados semelhantes. O seu esforço está em mostrar que essas novas institucionalidades representam uma ruptura com as antigas teorias democráticas, tanto as de cunho elitista (Schumpeter), ou democráticas-liberais (Weber), quanto as de origem republicanas (Rosseau). Ele parte do pressuposto de que a nova realidade social, muito mais plural e menos redutível a formas de decisão pelo voto da maioria, pressupõe, por sua vez, novos formatos institucionais de deliberação pública.

Para ele esses espaços institucionais, ancorados na ideia de esfera pública, podem ser encontrados em fóruns e conselhos pelo mundo. Eles se caracterizariam por três aspectos:

a) *Forma ampliada e pública de participação.* Este é um espaço ampliado, cedido pelo Estado. Essa ampliação se dá por vontades, desejos, motivações que não são conhecidas do Estado (os participantes as possui previamente). Por outro lado, esse espaço permite um arranjo entre maioria e minoria, oferecendo um espaço de participação/deliberação que contempla camadas deslegitimadas politicamente.

b) *Trato público das Informações.* Na teoria Weberiana, por exemplo, a informação é guardada pelo Estado. Segundo essa visão, “...as informações detidas pela burocracia não necessitariam nem serem públicas, nem partilhadas entre os atores.” (AVRITZER, 2000, p.44)

Esses novos arranjos institucionais introduzem duas novas concepções. A primeira é de que o Estado se maximiza quando absorve novas informações vindas da Sociedade Civil. Isso supõe que o Estado detém informações incompletas (princípio da socialização ou publicização de informações). A segunda, e talvez mais importante delas, é que o canal de decisões embutidos nesses espaços supõe a socialização de informações e construção coletiva de novas normas e ações. Assim, os novos arranjos não existem previamente; eles são frutos da soma das vontades, embora não se igualem

a essas individualmente.

c) *Partilha de experiências/variação do formato institucionalizados*

Aqui, Avritzer trabalha com a capacidade dessas novas instituições, notadamente o OP, de se renovarem. Segundo ele, tais instituições “...trabalham com a ideia de que a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados.” (AVRITZER, 2000, p. 44)

Isso rompe com o monismo institucional (Weber) que sustenta que a complexidade institucional serve de base para as disputas individuais entre preferências fixas.

A conclusão de Avritzer, portanto, é de que os novos arranjos democráticos assumem um novo período pluralista, em que preferências e valores não devem se submeter a uma unidade homogênea, não variável.

“Os arranjos deliberativos argumentativos assumem justamente a hipótese contrária, isto é, que passamos a viver em sociedades que adquiriram um tal nível de pluralismo de interesses, valores e concepções morais que o surgimento de sociedades parciais já é uma realidade.” (AVRITZER, p. 45)

Nesse sentido, podemos dizer que:

“O problema da teoria democrática torna-se, desse modo, distinto: ela precisa procurar incentivar formas de socialização de informação e formas de experimentação que permitam o acomodamento da diferença em novos arranjos administrativos.” (AVRITZER, p.45)

Em resumo, podemos apontar três características desse modelo teórico-analítico que iremos utilizar:

a) O espaço em questão deve obedecer a um *princípio de comunicação* que abre espaço a todos; dá amplo direito de todos se manifestarem e darem sua opinião, bem como preserva o princípio do consenso justo;

b) Ele também deve manter relativa *autonomia* frente às instituições administrativas. As decisões geradas nesse espaço, obedecendo ao princípio de comunicação ideal, devem ser mantidas e executadas em sua forma integral, com o mínimo de ingerência e alteração possíveis;

c) *As regras deliberativas* devem ser elaboradas com a anuência de todos os participantes, também observando o princípio de comunicação ideal. Elas também podem ser reelaboradas continuamente se for necessário. A publicização das mesmas é fundamental para dar transparência à gestão pública e favorecer o controle social sobre a mesma.

CAPÍTULO IV – O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA COMO ESFERA PÚBLICA

O OP Fortaleza, como já vimos, tem três momentos distintos em seu ciclo anual. No primeiro, os seus participantes decidem entre si pelas propostas que querem ver realizadas. No segundo, há uma interlocução entre eles e funcionários da Prefeitura para definir as propostas mais viáveis e estabelecer prioridades. Pode-se dizer que essa interlocução se estende até mesmo depois do Ciclo do OP, já que a Prefeitura tem que prestar contas aos representantes do OP (delegados e conselheiros), e esses podem interferir por meio do seu poder de pressão. No terceiro momento, que não é propriamente exclusivo do OP, os órgãos da Prefeitura se encarregam de executar as obras e serviços demandados.

Percebe-se que cada fase conta com seus atores e propriedades discursivas particulares. Ao se trabalhar com os conceitos de democracia procedimentalista e esfera pública, é preciso decompor as distintas fases do OP e entendê-las de acordo com suas particularidades.

Na primeira fase, temos os próprios participantes deliberando entre si, com uma pequena intermediação dos funcionários da Prefeitura (é só lembrar que é a Prefeitura que organiza as assembleias eletivas, acompanhando o seu desenrolar). No segundo, há uma deliberação entre os participantes do OP, com participação ativa da Prefeitura. No terceiro, os próprios funcionários da Prefeitura executam o que foi definido com regras próprias à atividade burocrática.

Assim, o sentido de deliberação vai ganhando contornos diferentes dependendo da fase. Então podemos, mesmo que esquematicamente, dividir cada etapa de acordo com suas propriedades comunicativas e analisá-las dessa forma. Na primeira, predomina o que definimos como “ação comunicativa”, já que a “esfera pública”, na figura das assembleias do OP, encontra-se relativamente depurada. Na segunda, observa-se uma relação entre a “ação comunicativa” e a “ação instrumental”, na medida em que a dita “esfera pública” já se encontra em contato com os órgãos do Estado. Esse é um momento propício para perceber o que Habermas chama de institucionalização dos processos comunicativos. Já na terceira, há uma tendência a predominar a “ação instrumental”, por se tratar de um ambiente técnico e burocratizado. Por se tratar de uma etapa que se encontra, praticamente, fora do eixo de discussão do OP, não irei abordá-la aqui.

Essa divisão esquemática permite ver o problema de acordo com a metodologia do tipo ideal weberiano. Cada etapa não contém unicamente um tipo de ação (seja ela instrumental ou comunicativa). É possível imaginar, por exemplo, que um delegado ou conselheiro aja de acordo com seus interesses imediatos, estratégicos, e que um burocrata decidisse de acordo com critérios políticos, definidos em uma arena de debates abertas aos cidadãos. O interesse é observar como cada etapa se desvia ou se aproxima do seu tipo ideal.

Ao definir o problema do estudo na qualidade e efetividade das deliberações (ver introdução), é necessário analisar o OP em suas fases distintas. Em primeiro lugar, vou analisar as assembleias eletivas para entender como se formam as preferências dos participantes, e se elas se adequam aos princípios deliberativos defendidos no modelo em questão. Os participantes aplicam um ideal de justiça em suas decisões? O modelo de decisão segue o modelo deliberativo que propomos (todos falam, todos decidem em condições de igualdade, preponderando a busca pelo consenso)? Os participantes têm autonomia para definir suas propostas? Essas são questões que geralmente motivam muitos sociólogos a estudar o OP como uma prática de gestão capaz de mudar a cultura política brasileira, tida como clientelista, autoritária e corrupta.

O segundo eixo de análise é mais complexo e merece mais atenção. Ele se refere às etapas pós-ciclo de decisão, em que os participantes entram em contato com os

técnicos da Prefeitura, nos espaços dos Fóruns de Delegados e no Conselho do OP, para rediscutir as demandas e fiscalizar sua execução. O estudo dessa etapa é muito importante para compreender o grau de autonomia que têm os participantes, o quanto as questões técnicas e burocráticas impactam nas deliberações e qual a prioridade que a Prefeitura dá às demandas decididas via OP. É nessa etapa que se pode perceber, mais especificamente, se o OP é capaz de trazer mais publicidade às ações da gestão pública, e qual a influência do OP sobre a administração pública e seu potencial transformador sobre ela.

4.1 Democracia deliberativa e assembleias eletivas

É nas assembleias eletivas que ocorrem o primeiro momento deliberativo do OP. Essa é a primeira etapa do ciclo, no qual qualquer pessoa tem direito a apresentar propostas de obras e serviços para sua região e votar nelas e (ou) em outras. Para compreender melhor as qualidades deliberativas dessas assembleias, é necessário antes descrevê-las.

Quem monta toda a sua estrutura são os funcionários da Prefeitura, que lidam diretamente com o OP (alguns da Coordenadoria do OP ou da equipe do OP nas Regionais) ou funcionários das Regionais que vão prestar apoio. As assembleias costumam ocorrer em locais fechados, mas que oferecem serviços à comunidade do entorno, como escolas públicas.

A estrutura montada é bem simples: um espaço aberto para a exibição de slides e montagem de som; um conjunto de cadeiras organizadas em filas (tal qual em uma sala de aula); cartazes espalhados nas paredes onde serão anotadas as propostas etc. Também dispõem de uma ou duas mesas nos cantos, onde membros da equipe do OP se disponibilizam a ajudar os participantes a elaborarem suas propostas. Também há funcionários de apoio que realizam o cadastro dos participantes.

Geralmente dois funcionários conduzem a assembleia. Eles começam apresentando informações sobre o Orçamento Municipal, em um misto de apresentação informativa sobre noções de orçamento público e prestação de contas do ano anterior. Eles também apresentam as regras que norteiam o funcionamento da assembleia e do

ciclo do OP. Já nesse momento, os participantes se mobilizam para organizar suas propostas, dialogando com os coordenadores do OP. Estes os auxiliam a redigir uma proposta nem muito vaga, nem muito restrita, que atenda aos seus anseios. Por exemplo, se alguém quer que os jovens tenham mais oportunidades de arranjar emprego, pode-se sugerir um curso de informática, de cabeleireiro, de línguas... ou algo do tipo. Nesse momento, como se pode perceber, surge o primeiro canal de interlocução entre os participantes e os funcionários do OP, expondo certas limitações técnicas aos desejos dos primeiros.

Em seguida, os participantes são convidados a apresentar suas propostas. Eles redigem um pequeno texto que resume o seu teor e defendem sua proposição à frente de todos. Exemplos de redação são “curso de cabeleireiro para os jovens do bairro x”; ou “drenagem de rua y”, ou ainda “recapeamento de ruas do bairro z”³. Como se observa pelo último exemplo, nem sempre as propostas são muito claras – quais ruas?

Qualquer pessoa inscrita pode apresentar quantas propostas quiser. Toda proposta é afixada nos cartazes colados ao lado, de acordo com o eixo temático a que pertence. Assim, a primeira proposta do exemplo se enquadraria no eixo “Trabalho e Renda” e as outras duas na de “Infraestrutura”.

Findo o tempo limite, os presentes são convidados a analisarem melhor cada proposta e a debaterem entre si. É possível perceber que alguns proponentes “costuram” uma aliança para aprovar sua proposta. Eles se comprometem a votar em uma proposta de outra pessoa ou “comunidade” - muitos dizem representar determinado lugar - em troca de apoio. Os participante sempre devem observar o sistema de votação: cada pessoa recebe uma papeleta e pode votar em até três propostas (não importando qual o seu autor) desde que não escolha duas propostas do mesmo eixo temático. Se isso acontecer, o voto será cancelado. Os votos também têm um peso, uma hierarquia. Na papeleta, a pessoa deve colocar a primeira, a segunda e terceira proposta de sua preferência.

Antes da apuração, contabiliza-se o número de pessoas inscritas na assembleia. A cada 15 participantes, aquela assembleia tem direito a eleger uma proposta. Um funcionário especializado na contabilização dos dados multiplica as

³ Exemplos retirados de assembleia ocorrida no bairro Jardim América, dia 10/04/2012

propostas escolhidas de acordo com o seu peso e elabora a lista final, que é exposta pelo telão. Fica a garantia de que essas propostas serão analisadas pelas Secretarias e Regionais, que retornarão com sua avaliação de viabilidade nas assembleias decisivas (ver capítulo de funcionamento do OP).

Em primeiro lugar na análise, é possível perceber que todos têm direito de participar plenamente das assembleias (propondo e votando), e esse direito é exercido sem problemas. A exposição pública também é garantida. Uma pessoa pode exigir a palavra e dialogar sobre as propostas, por exemplo. Para isso, basta estar inscrito na assembleia.

Em segundo lugar, o princípio ideal de comunicação estabelece a autonomia dos participantes de uma esfera pública ao deliberarem, de maneira que não haja constrangimento, nem limitações contundentes por parte dos órgãos executores. É bastante difícil criar um padrão de análise para isso, mas me parece que esse princípio também é bem respeitado. Uma das maneiras de perceber isso, é comparando com outras experiências do OP. Segundo Wampler (2005), no OP São Paulo não era facultada ao seus participantes a elaboração de propostas livres. Eram entregues a eles uma lista de propostas possíveis, o chamado “cardápio”. O OP, nesse caso, era mais um instrumento de consulta do que de deliberação. Esse é um caso clássico de limitação da participação popular, na medida em que as demandas possíveis de serem executadas necessariamente deveriam convergir com o interesse político da gestão local e com sua viabilidade técnica colocada de antemão. O OP Fortaleza, como foi visto, seguiu uma metodologia muito semelhante ao OP Porto Alegre, dando total liberdade de escolha e elaboração de propostas.

Por mais que exista a figura do coordenador que irá ajudar na elaboração da proposta, isso não significa nenhum tipo de veto. Ele está ali para apontar as impropriedades técnicas e orçamentárias nas ideias dos participantes. Ou seja, educá-los de acordo com os padrões técnicos e orçamentários da Prefeitura. Existem bons exemplos da liberdade de escolha de propostas, por mais que elas contradigam os limites de sua execução. Uma funcionária do OP me relatou que os participantes eram desaconselhados a pedir “cobertura para quadras esportivas”, por se tratarem de obras dispendiosas em sua construção e manutenção. Mesmo assim era um pedido muito comum. Da mesma forma, no início da assembleia, seus apresentadores diziam a todos

que os pedidos de novas habitações e de novos postos de saúde não poderiam ser executados pela Prefeitura, mas que era direito de todos exigirem por um. Algumas pessoas, portanto, exigiam-nos como proposta, até como forma de pressão ou de exercer sua liberdade de escolha. Mas uma limitação a esse direito me parece clara, a impossibilidade de votar em duas propostas do mesmo eixo temático. Dessa forma, limita-se a escolha de propostas, talvez visando a não sobrecarga de obras ou serviços sobre uma mesma Secretaria do governo.

Em terceiro lugar, temos o sistema de votação e a maneira como as pessoas lidam com ele. É importante notar que o princípio de solidariedade e justiça estabelecido por Habermas não pode coexistir com um sistema de escolha de preferências pela maioria. O processo de argumentação racional deve envolver todos os participantes e se esmerar em alcançar um consenso válido. A isso, chama de princípio “D”:

“Somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional.” (HABERMAS apud AVRITZER, 2002, p.39).

Como foi visto, a construção do modelo habermasiano visa se contrapor a um modelo de decisão liberal-elitista, no qual a deliberação se dá pela discussão racional de participantes iguais e em livres condições, e não pela formação de preferências individuais que definem as prioridades de acordo com as escolhas da maioria. A vontade geral, nesse segundo caso, se dá por vias “forçadas”, enquanto que para Habermas, a vontade geral se dá pelo reconhecimento dos indivíduos como participantes de uma comunidade solidária. (ver capítulo III)

No caso do OP Fortaleza, existe um incentivo para que obras e recursos sejam destinados à áreas mais carentes. É uma espécie de fórmula técnica que deve funcionar na hora da execução (ver próximo tópico). Acontece que isso ocorre na hora da execução, e não no momento da deliberação. Portanto, fica à cargo dos participantes a deliberação da forma mais justa e solidária possível a partir de um modelo decisionístico mais afeito às tradições liberais. Aqui entra em ação os elementos responsáveis por uma mudança na cultura política. Camarão (2011) analisou isso de uma perspectiva pedagógica, ressaltando determinadas contradições na formação de uma “nova” cultura democrática. Em um exemplo, ela mostra que o MCP (Movimento dos Conselhos Populares) e a FBFF (Federação dos Bairros e Favelas de Fortaleza) se digladiavam nos

processos de votação. Ao mesmo tempo, essas entidades buscavam eleger o maior número de representantes possível no COP (Conselho do OP) para marcar posição, exatamente o mesmo roteiro que é seguido em um modelo eleitoral tradicional. Assim, ela expõe o poder de pressão que determinados movimentos sociais e populares têm para angariar mais obras e serviços para seus correligionários.

Na observação de campo não houve nenhum conflito latente sobre a definição de propostas. Mesmo assim, era comum que determinado participante— que tinham representação em suas comunidades ou em segmentos delas – levasse um grupo de pessoas interessadas na proposta a ser colocada em votação para que se ganhasse “na marra”. Em alguns casos, a própria Prefeitura providenciava transporte para que essas pessoas participassem das assembleias. O intuito era incentivar a participação. Por mais que isso não fira nenhuma norma legal ou ética, pode ser uma evidência do baixo associativismo por parte de algumas comunidades, ou até mesmo a descrença no OP, necessitando que a própria Prefeitura “crie” essas condições associativas (assunto a ser tratado na próxima seção).

Entretanto, por mais que o modelo de decisão seja pautado por uma lógica de formação de maiorias, ainda é possível haver consensos e senso de justiça. No Fórum de Delegados (que será tratado de forma mais detalhada mais adiante), onde geralmente há menos membros (cerca de 10 a 20), as deliberações ocorrem com base no consenso. A mudança de preferências também ocorre nas assembleias eletivas. Em uma assembleia, observei um grupo que reconhecia a maior necessidade de uma determinada proposta.⁴ Nessa ocasião, uma delegada apresentava várias propostas e pedia votos para um grupo de pessoas com a qual ela aparentemente tinha ligações. Ao observar um jovem que pedia melhorias para um centro esportivo no bairro, reformas e compras de material esportivo “para os jovens do bairro praticarem esportes”, ela começou a fazer campanha a seu favor. Outra nuance interessante é esmiuçada por um dos articuladores do OP. Ele lembra que no início não havia limite de propostas a serem escolhidas, ou seja, toda proposta apresentada era “aprovada”. O regimento do segundo ano do OP já determinava um limite de propostas possíveis de acordo com o número de pessoas por assembleia. Isso obviamente tem a ver com questões de cunho técnico, para sobrecarregar menos a máquina pública, mas também tem um valor democrático, já que nas suas palavras:

4 Assembleia ocorrida no bairro Vila União, dia 15/05/2012

“A ideia do OP é que as pessoas tenham noção do Orçamento e trabalhem o princípio da coletividade. Você não vai atender aquela sua demanda porque você quer, a demanda é coletiva.” (Entrevista com um membro da Articulação do OP, 26 Jun.2012)

Isso transmite um valor de coletividade que se torna inerente aos espaços de participação no OP. Toda proposta, ideia ou cobrança passa a ser feita em nome de um grupo ou “comunidade”.

Admite-se, portanto, que o modelo de decisão das assembleias eletivas dá autonomia aos seus participantes para elaborarem determinada proposta que interessa a eles e ao seu bairro, grupo ou “comunidade” de origem. Também se admite que o processo de decisão transcorre observando-se determinados princípios de justiça e solidariedade por parte dos participantes, muito embora existam certas limitações ao princípio de formação de consensos, já que as deliberações ocorrem com base no sistema de formação de maiorias. O próximo passo, admitindo que essas são deliberações justas e verdadeiras, é compreender de que maneira a gestão local – ou seja, os órgãos que formam a Prefeitura e seus funcionários – lidam com elas. É essa a segunda parte da discussão.

4.2 Eficácia deliberativa

Quando se fala em uma política de gestão participativa, como o OP, um dos principais questionamentos é sobre a sua eficácia. Isso porque está subentendido que o resultado depende de uma correlação entre a força da participação popular e a capacidade (ou vontade) do poder público em implementar o que foi deliberado. O que Avritzer (2003) chama de “associativismo” e “vontade política”, sendo a primeira a força da Sociedade Civil organizada e a segunda a vontade da gestão no poder, são duas variáveis essenciais para o sucesso do OP. Onde a primeira falha, podemos ter uma prática do OP sustentada somente pela gestão no poder, que determina totalmente seu formato e conteúdo. Quando falha a segunda, dificilmente o OP alcança bons resultados práticos, por não ter respaldo da gestão local. Quando existem problemas nos dois casos, encontramos um misto entre os dois “tipos ideais”: problemas na execução e desvios no modelo de deliberação e acompanhamento do que foi deliberado.

Também foi visto que os conceitos de *esfera pública* e *democracia*

procedimentalista podem se encaixar bem nesse debate. Uma esfera pública, que se mantém por uma lógica discursiva inclusiva, deve manter relativa autonomia das instâncias administrativas, mas se ela desejar transformar suas deliberações em ações efetivas, deve se institucionalizar. Entretanto, essa autonomia pode ser invadida pela linguagem instrumental da máquina pública, bem como pode ocorrer uma ligação incompleta entre as duas esferas, de modo que a máquina pública não cumpra todas as determinações contidas no que denominamos aqui de esfera pública.

De todo modo, avaliar esse grau de autonomia e essa eficiência no OP é um pouco difícil. Uma das maneiras que eu vislumbrei, no início da pesquisa, era comparar o que era implementado (e como era implementado) pela Prefeitura, com o que era deliberado nas assembleias. Para isso, pensei em usar uma tabela técnica, estabelecida no regimento do OP, que previa uma distribuição, por Área de Participação, de recursos orçamentários e demandas colocadas no OP seguindo três variáveis: *população*, *renda familiar per capita* e *grau de participação*. (Ver quadro abaixo)

Quadro 1 (Regimento do OP)

CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE AS ÁREAS:

Participação residente:

- 1 - Considera-se o quantitativo (valor absoluto) da população residente em cada bairro.
- 2 - Cada bairro receberá uma nota que varia de 1 a 4. Os bairros que apresentarem a maior população residente receberá a maior nota.

Renda:

- 1 - Considera-se a quantidade de chefes de família que recebam até meio salário mínimo a cada 10.000 habitantes em cada bairro.

2 - Cada bairro receberá uma nota que varia de 1 a 4. Os bairros que apresentarem a maior quantidade de chefes de família que recebem até meio salário mínimo receberão a maior nota.

Participação:

1 - Considera-se o quantitativo (valor absoluto) de pontos que cada DEMANDA obteve na sua assembléia deliberativa.

2 - Cada DEMANDA receberá uma nota que varia de 1 a 4, com peso 2 (2; 4; 6 ou 8). As DEMANDAS que apresentarem a maior pontuação receberão a maior nota. (Regimento do OP)

De acordo com esse modelo, baseado na experiência do OP Porto Alegre, quanto mais determinada área da cidade for populosa, pobre e com maior participação dentro do OP, maior direito a demandas aprovadas e recursos do orçamento ela teria. O intuito, claro, é gerar uma distribuição equânime dos bens em disputa no OP. Todo o regimento é discutido e deliberado de acordo com as normas gerais do OP, isto é, a partir da decisão do COP (Conselho do OP). Quem decide são os conselheiros eleitos pela população. Os representantes da Prefeitura têm direito somente a voz, sem direito a voto.

Uma maneira completa e mais difícil de fazer isso, seria reconstituir o processo de análise técnica, recolhendo os dados sobre renda, participação e população em uma dada amostra e comparando com o resultado oficial. Os possíveis desvios poderiam ser investigados e descobrir o que impactava nas decisões oficiais. Entretanto, a partir de entrevistas, notei que tal fórmula não existe – e provavelmente nunca foi usada. Inclusive, baseado nas minhas andanças e pedidos de informações, não havia uma sistematização dos dados muito efetiva e organizada. Um ex-articulador do OP me alertou que o grosso das decisões sobre prioridades de demandas eram tomadas no COP. Atualmente, como já referenciei aqui, o COP perdeu mais poderes de decisão sobre a priorização das demandas atendidas, já que essa coube, nos últimos anos, às chamadas assembleias decisivas que acontecem diretamente nos bairros afetados. Em outras palavras, no período pesquisado, a decisão escapava cada vez mais do campo discursivo e

caminhava para o campo técnico, já que é a Prefeitura e seus técnicos que dão a resposta sobre o que pode ou não pode ser feito. E essa palavra acaba sendo determinante. Isso recoloca o papel da burocracia local no processo de decisão.

4.2.1 O OP, a burocracia e o controle social da gestão pública

Os critérios sobre o que deve ou não ser feito parte da Prefeitura. Existem motivos para acreditar que uma obra deve ou não deve ser realizada (ou se deve ser colocada como prioridade) a partir desses critérios. Segundo um membro da articulação do OP:

“[...]são os técnicos que fazem o levantamento. Para cada área a gente faz a filtragem desse material, organiza, sistematiza, classifica “orçamentariamente” dentro da Lei Orçamentária Anual [LOA] e envia para as Secretarias avaliar sobre os quatro critérios: critério técnico, critério jurídico, critério financeiro e o critério que já está inserido no planejamento da própria secretaria, porque muitas vezes acontece o encaixe das ideias” (Entrevista com membro da equipe de articulação do OP, 26 Jun.2012)

Portanto, existe o critério técnico, que analisa a viabilidade da proposta apresentada no OP; o jurídico, que verifica se não há nenhuma interposição legal; o financeiro, que responde pelo dinheiro em caixa; e o último que poderíamos denominar de político, que são obras demandadas que já eram prioridade pela Prefeitura. Um exemplo disso seriam o pedido dos mais de 20 postos de saúde. Todos saíram do OP, mas já havia uma promessa de campanha sobre o tema.

O problema consiste, portanto, no distanciamento das esferas discursivas (no caso, o OP) das instâncias de decisões efetivas (os órgãos da Prefeitura), que funcionam com base em uma outra linguagem. Mais uma vez é um problema de conflito entre burocracia e sociedade civil. O conceito de burocracia envolve uma longa discussão histórica, mas para os efeitos desta discussão, basta remontar à definição original de M. Weber. Para ele, a moderna burocracia representava um esforço necessário no rompimento com as tradições feudais/patrimonial, e na implementação de um Estado puramente racional/legal. O corpo de funcionários de uma burocracia moderna seria constituído por indivíduos especializados, com conhecimento técnico para execução de suas atividades, com garantias de estabilidade e submetidos a uma rígida hierarquia de

procedimentos (WEBER, 2004). Um dos objetivos era evitar o contato entre esse quadro de funcionários com o setor político do governo, criando uma camada que executaria as leis de forma impessoal. Assim, a linguagem “técnica” não se misturaria à linguagem “política”.

Isso representou um importante avanço na história da administração pública. Com o tempo, no entanto, começaram a surgir críticas a respeito dos poderes da burocracia pública, sua pouca transparência e sua falta de capacidade de prestar informações sobre o seu *modus operandi*. O que era público, tornou-se secreto, e pouco afeito ao controle social. As atividades que, em teoria, caberiam a outras esferas de decisão, passaram a se centralizar na burocracia especializada. Como diz Freund:

“[...] os problemas políticos, econômicos e de outras espécies se tornaram cada vez mais técnicos e formalmente racionais, tendo em vista a especialização das administrações encarregadas de resolvê-los, fiscalizá-los ou de os controlar.”
(FREUND, 1987, p. 173)

Habermas adota um posicionamento semelhante em *Técnica e Ciência como Ideologia* (2006). Ao analisar os Estados desenvolvimentistas, ele conclui que as formas de conhecimento técnicos se aliam ao capitalismo tardio. O Estado passa a ser o indutor de uma ciência com objetivos racionalizados. O resultado é uma burocracia encastelada, pouco participativa. Mais uma vez, é a lógica da linguagem instrumental colonizando o mundo da vida (HABERMAS, 2006).

Como já vimos, o OP poderia se constituir em um instrumento de controle social sobre a gestão pública. Um dos lados positivos observados no OP Fortaleza é a vontade da coordenação do OP e de seus membros em oferecer uma formação política e técnica a seus membros, para tornar o orçamento municipal uma peça inteligível a todos. Um dos delegados relata que havia um conjunto de cursos de que eles participavam, constituindo em um ciclo de formação de delegados e participantes em geral. Há o interesse de instruir os participantes sobre todas as etapas, de modo que eles possam influir não somente na elaboração de propostas, mas na fiscalização e acompanhamento. Contudo, a aproximação entre as duas linguagens (instrumental e comunicativa) não encontra um espaço muito favorável, porque decisões objetivas (o que vai ser priorizado, o que vai ser feito etc.) são tomadas dentro dos ambientes técnicos e políticos, e obedecem a critérios que não passam pelo ciclo normal do OP.

Os primeiros e mais evidentes, são as limitações técnicas que o articulador do OP mencionou. Toda demanda passa pela avaliação de sua viabilidade técnica, jurídica e financeira. Uma obra passa a ser prioritária na medida em que melhor se encaixa dentro desses três critérios. Esses também se constituem nos principais problemas no andamento das obras. Durante a pesquisa, constatei algumas obras paralisadas, ou com o cronograma completamente atrasado, o que motivava inúmeros questionamentos dos participantes do OP sobre sua eficácia. Não é minha proposta, nem está dentro da minha alçada teórica, ser exaustivo quanto aos motivos técnicos específicos que conduzem a isso. Basta mencionar alguns: atraso ou conflito nas licitações (quando uma ou outra empresa considerada prejudicada recorre da decisão, e a Prefeitura deve esperar os trâmites legais para fechar contrato com a empresa ganhadora e iniciar as obras); abandono da empresa executora por falta de recursos próprios; a espera da Prefeitura para a captação de verbas; a falta de terrenos; a dificuldade de contratação de pessoal para demandas que exigem serviços etc. Um dos membros do OP sentencia:

“Na minha opinião, 80% dos problemas é elaboração de projetos e licitação. Isso é o que emperra mais. Isso quando se fala de obras. Quando se fala de serviços, um dos maiores problemas é ou de pessoal, de contratação ou de custeio, de manutenção.” (Entrevista com membro da equipe de articulação do OP, 26 Jun.2012)

As decisões sobre o que executar, entretanto, não são conhecidas dos participantes. Uma funcionária do OP que trabalhava em uma das Regionais me confidenciou que a execução cabia aos chamados “distritos”. Esses são pequenos órgãos executivos que atuam dentro das Regionais. Cada um corresponde a uma Secretaria e executa obras e serviços que correspondem às suas atribuições. Segundo ela, são os funcionários das Regionais que dão a palavra final sobre o que deve ou não ser feito. Como não se sabe ao certo os motivos de tal escolha, ela especulou sobre a possível interferência de pessoas da gestão. Ela também citou a ingerência de políticos ligados à nomeação dos chefes de distritos das Regionais e que usam de capital político para interferir na execução de processos. Um caso particularmente interessante nesse sentido é a reforma de uma praça na Regional IV, bastante recitada nos Fóruns de Delegados e reconhecida pelos delegados. A obra não anda por conflitos de interesses: a) Parte da população, incluindo os dois delegados defensores do projeto, querem a derrubada de um bar, que, segundo eles, traz transtornos à comunidade por ser ponto de venda de drogas,

venda e consumo de álcool, barulhos e etc... b) Por outro lado, esse bar é defendido por uma parte que aluga o equipamento e que tem o apoio de um Deputado Estadual, ex-vereador da capital, e detentor de capital político no bairro.

Um delegado comenta sobre o episódio:

“Tá se mantendo porque tem algum interesse político por trás. Tá pressionando o Secretário da Regional IV, Estevão Romcy, pra ele não tirar, pressionando o distrito de Infra-Estrutura (...) Quem determina é o Secretário, ele tem a chave na mão. Ele tem autonomia no distrito.” (Entrevista com Delegado da Regional IV, 04 Jul.2012)

Quando perguntado sobre sua relação com os técnicos da Regional, responde que:

“Com nós delegados não foi boa não. Nós fomos mais discriminados do que a própria comissão dos políticos (?). A Regional é um gabinete político, também. A gente nunca foi de político, dentro do OP, e quando tenta a obra pra andar e eles vão lá e barram...é muito desestimulante pra delegado que não tá interessado nem em dinheiro, nem em gabinete de emprego.” (Entrevista com Delegado da Regional IV, 04 Jul.2012)

Outro delegado também comenta que a relação dos delegados com os funcionários das Regionais é permeada por tensões e falta de reconhecimento:

“No início uma das grandes queixas do Orçamento para com a Prefeita era que você chegava nas Regionais e muitas vezes era ignorado, especialmente no primeiro ano. Ela [a prefeita Luizianne Lins] que implantou e você chegava lá e muita gente não sabia o que era isso [o OP]. Eram as barreiras. Depois que os delegados foram eleitos novamente, a equipe do OP que trabalha nas Regionais atende os delegados em cada setor. Isso não é sistematicamente, fizeram algumas vezes, mas não colocam sempre em prática, não.” (Entrevista com Delegado da Regional IV, 12 Jul.2012)

O mesmo delegado acrescenta que, no início do seu segundo mandato, a prefeita Luizianne Lins reuniu-se com os delegados, um a um, para ouvir as suas demandas, as suas opiniões sobre as obras e serviços e andamentos, políticas para os bairros etc. O objetivo era criar um canal direto entre Prefeitura e representantes do OP.

Essa prática de gestão compartilhada era para ser repetida a cada ano, mas, segundo ele, essa foi a primeira e única reunião. O delegado enfatiza a desconfiança com os funcionários da Prefeitura, que estariam distanciados das práticas e encaminhamentos do OP.

Esse distanciamento pode ser resumido no pensamento de Wampler (2011) sobre o OP. Segundo ele, a estrutura do OP – que buscamos aqui comparar a uma esfera pública – é uma espécie de “enxerto” sobre a estrutura burocrática tradicional. Essa falta de centralidade contribui para a sensação de que os vícios, práticas e regras que comandam a atividade burocrática tradicional permanecem e não sejam alterados pela ação do OP. Camarão (2011) vai na mesma linha em sua pesquisa empírica a respeito do OP Fortaleza. Segundo ela:

“Os espaços participativos erguem seus alicerces e se constroem preservando, de certo modo, a manutenção do status quo da máquina burocrático-administrativa pública, que mantém suas estruturas intactas, ainda que não incólumes às implicações provocadas pelo fenômeno da participação popular na cidade. Ou seja, o “jeito petista de governar” não engendra os mecanismos de participação por dentro da estrutura administrativa, mas, nas mediações. O que isso quer dizer? Criam-se equipes técnicas e coordenações fora dos quadros efetivos da gestão pública, contratam-se consultorias para o assessoramento técnico e formativo destas equipes (não do quadro efetivo da gestão pública), improvisam-se espaços para alocação das equipes de trabalho e ao invés de se criarem rubricas orçamentárias para manter esta estrutura, os gastos são mantidos com recursos de outras fontes. Ou seja, a montagem de uma estrutura paralela não deixa de ser uma alternativa capaz de agilizar a criação de mecanismos participativos, mas não necessariamente redundante numa mudança no núcleo rígido do sistema, nos pilares burocráticos administrativos. E esse fato repercutirá negativamente nos processos participativos, principalmente no estabelecimento de interfaces da população com o governo e a operacionalização das ações.”
(CAMARÃO, 2011, p. 69)

4.2.2 Fórum de Delegados: um problema de autonomia

Outro momento interessante para análise é o Fórum de Delegados. É considerada uma etapa do Pós-Ciclo, na qual os delegados, representantes eleitos pela população, se reúnem mensalmente para debater o andamento de obras aprovadas no OP. Lá, eles ouvem explicações de funcionários do OP, que por sua vez as colhem direto

das Secretarias ou Regionais. Os delegados também têm as prerrogativas de organizar idas aos locais em obras para fiscalização e ainda podem exigir a presença de funcionários das Secretarias ou Regionais para prestar esclarecimentos (ver capítulo sobre a estrutura do OP).

Dediquei especial atenção a esse espaço, pois ele oferece um bom campo para compreender as relações entre os participantes mais experientes – em geral os delegados detêm esse “cargo” por mais de um ano – com o processo de decisão e acompanhamento do OP. É ali que se pode observar a “resposta” da Prefeitura. Foi dali que tirei boa parte das conclusões sobre como a gestão local se relaciona com o OP e pude acompanhar o andamento de algumas obras para entender esse posicionamento. Se formos continuar compreendendo o OP como uma esfera pública, esse é um espaço ainda mais institucionalizando, pois prescinde da presença da Prefeitura como órgão que executa e ouve os argumentos de seus participantes.

A partir dessa perspectiva, compreendo que a autonomia dos Fóruns é bastante prejudicada. Em primeiro lugar, talvez isso ocorra pelo baixo poder associativo dos delegados que o compõem. De acordo com o regimento, o Fórum poderá ser organizado e realizado pelos próprios delegados. Entretanto, quem organiza, reúne os delegados e constrói a pauta de debates da reunião são os próprios funcionários do OP nas Regionais. Em uma das entrevistas, um dos delegados mais experientes comentava que eles raramente exerciam o direito de convocar funcionários das Regionais e Secretarias. Ele também comentou que não havia uma rotina de fiscalizações. Durante a pesquisa, observei o esforço do organizador dos fóruns - e articulador da equipe do OP em uma Regional – para reunir os próprios delegados e montar uma equipe de fiscalização. Em segundo lugar, essa autonomia sai prejudicada na medida em que parte do conteúdo das fiscalizações é determinada pela gestão. As caravanas de maior mobilização são organizadas pela Prefeitura, e que reúnem um número grande e diverso de delegados que, frequentemente, não é da Regional da obra demandada. Muitas vezes, as obras visitadas sequer são demandas do OP, como esclarece um delegado:

“Fizemos agora esse ano [a “caravana”]. Porque eu estive nessa comissão. Mas anteriormente eu não lembro de nenhuma fiscalização. A gente vai nas ruas, com o carro...fizemos só duas vezes pra ser sincero. Este ano e há dois anos atrás. A Regional nos fornece um carro e a gente vai lá. E o que eles chamam de “Caravana de Fiscalização de Obras”, aí eles dão ônibus, lanche e tudo, indo a

todos os pontos. Aí teve uma caravana que foi pro Hospital da Mulher, que à época estava em construção, não é obra do Orçamento Participativo, foi programa de Governo...O CUCA nunca foi demanda do OP, ele entrou como demanda do OP, as pessoas pedindo no seu bairro! Mas é programa de governo. “Ah eu quero um CUCA no meu bairro” é de governo ele foi só referendado.” (Entrevista com Delegado da Regional IV, 12 Jul.2012)

Em sintonia com esse depoimento, aqui vão exemplos de caravanas realizadas, retiradas do site da Prefeitura:

“Delegado(as) do Orçamento Participativo visitam Hospital da Mulher

Neste sábado (22) [22/09/2012], delegados e delegadas do Orçamento Participativo (OP) visitam o Hospital da Mulher. A visita tem o objetivo de possibilitar que os representantes da população conheçam uma das obras decididas nas Assembleias do Orçamento Participativo.

Um total de 60 delegados e delegadas das Secretarias Executivas Regionais (SER's) 4, 5 e 6 fará a visita. Na semana passada, a mesma atividade foi realizada com os delegados e delegadas das SER's 1, 2 e 3.

Além de ser uma demanda do OP, o Hospital da Mulher também fazia parte do plano de governo. Além da construção do Hospital, as participantes do OP priorizaram também o atendimento com atenção voltada à saúde da mulher e focado nos direitos sexuais e reprodutivos. As demandas da população no OP contribuíram, portanto, para a elaboração das ações hoje desenvolvidas no Hospital da Mulher.

(Retirado de: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/cpp/noticias/delegadosas-do-orcamento-participativo-visitam-hospital-da-mulher>, acessado em: 04/01/2013, às 11:04)”

“Caravana de Fiscalização do OP reúne 120 representantes da população

Ocorreu no sábado (25) [25/08/2012] a 2ª Caravana Municipal de Fiscalização do ano de 2012. Um total de 120 delegados(as) e conselheiros(as) do OP visitaram as obras do Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (Cuca) do Mondubim, com a intenção de avaliar como estão as instalações. Os delegados(as) e conselheiros(as) são representantes de toda a população de Fortaleza que participa do OP.

(Retirado de: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/noticias/caravana-de-fiscalizacao-do-op-reune-120-representantes-da-populacao>, acessado em: 04/01/2013, às 11:25)

Algumas das obras descritas (CUCA's, Hospital da Mulher) são colocadas como frutos de deliberações populares, aparecendo inclusive no material de divulgação, mas sua origem, segundo os entrevistados ouvidos, devem-se ao desejo da Prefeitura. Também é visível que a fiscalização “se misturou” com a própria inauguração das obras. No final da gestão, em pleno período eleitoral⁵, algumas obras eram inauguradas às pressas, e contavam com a presença de delegados, mesmo que elas não fossem resultantes do OP.

Em um dos últimos Fóruns, a Prefeitura organizou um ato inaugural das reformas promovidas em uma avenida em Fortaleza. O ato contaria com apoio da Prefeitura para que os delegados participassem. Também eles poderiam ser vistos como apoiadores da gestão na inauguração do Hospital da Mulher, dos CUCAs, do projeto Vila do Mar etc. Um dos resultados dessa política de gestão é a entrada de lideranças do OP para quadros do partido. Esse problema foi analisado empiricamente por Navarro (2003), ao remontar ao OP Porto Alegre. Segundo ele, o OP tem sido vítima de uma deformação política, pois se sustenta majoritariamente como política de gestão, ancorado por suas próprias concepções de política e de participação social. Um dos efeitos nefastos é um determinado tipo de novo clientelismo, qual seja, o de cooptar lideranças comunitárias para os quadros partidários:

“Quebrando os padrões de clientelismo típicos do passado, o OP aos poucos reinstituíu, contudo, um outro tipo de clientelismo, desta vez “de quadros” (ou “partidário”), que, infelizmente, vem bloqueando a potencialidade do processo.” (NAVARRO, 2003, p.119)

A conclusão é a de que:

“[...]a vitalidade e o crescimento do processo, tornado tão influente em vista de suas repercussões, que extrapolam o ambiente puramente local, têm sido minados através de um viés instrumentalista, de cunho eleitoral, visível a qualquer observador.” (NAVARRO, 2003,p. 121)

⁵ No final de 2012, a prefeita Luizianne Lins (PT/CE) terminava o seu segundo mandato e tentava fazer seu sucessor, Elmano de Freitas (PT/CE).

Uma das soluções apontadas seria a completa institucionalização. O OP contaria com rubrica orçamentária permanente para e uma estrutura organizacional própria, que não sofra com tanta interferência da gestão (hoje me parece que toda a montagem do OP, desde o mínimo objeto até o pessoal mais qualificado, depende da vontade da gestão). Assim, dar-se-ia mais autonomia, liberando-o o OP do controle governamental.

CONCLUSÃO

O Orçamento Participativo é uma experiência ousada de gestão local que completa mais de 20 anos de existência. De lá pra cá, vários trabalhos acadêmicos o têm analisado sobre diferentes perspectivas. Muitos buscam compreender o seu potencial transformador sob a cultura política ou até mesmo da gestão pública local através da implementação de uma nova institucionalidade. Este trabalho se encontra dentro dessa perspectiva, partindo de pesquisa empírica sobre o OP Fortaleza.

Busquei ao longo da pesquisa referenciar o OP Fortaleza em dois eixos de análise: a qualidade das deliberações e a relação do OP e seus participantes com a gestão pública local. Para isso, usei os conceitos de esfera pública e do modelo de democracia procedimentalista elaborados por Habermas. Eles se destacam não somente pela sua capacidade analítica, mas também por ambicionarem um modelo de democracia e decisão pública inovador. Ao “encaixar” o OP nessa perspectiva, pude observar os seus avanços, mas também seus limites e desvios.

Com respeito a deliberação nos espaços iniciais do OP, os seus participantes detêm relativa autonomia. Eles deliberam sobre melhorias para os seus locais de origem sem restrições substanciais. O modelo de deliberação ainda é pouco consensual, pautado pela vontade da maioria. Entretanto, é possível perceber um senso de justiça e solidariedade em algumas preferências individuais, quando um ou outro participante decide a favor de alguém menos favorecido.

Ao analisar a relação do OP e seus participantes com a gestão local – leia-se funcionários do governo e da burocracia local – obtive um cenário mais complexo. Há uma clivagem determinante entre a população que participa do OP e sua linguagem discursiva e a gestão e a burocracia local e sua linguagem técnica. Existem tímidos esforços em tentar aproximar as duas partes, por meio de cursos de formação sobre o orçamento público. Entretanto, é possível perceber um certo distanciamento entre o que é deliberado nos primeiros espaços de decisão do OP e o que será efetivamente realizado ao fim do processo. Isso se mostrou visível de duas maneiras. Em primeiro lugar, pela ausência de um sistema claro de priorização de demandas. A definição sobre o que será priorizado, o que será efetivamente realizado e como, depende de inúmeros fatores técnicos e da escolha interna dos órgãos municipais – Secretarias e Regionais. Em

segundo lugar, isso se dá pela inclusão de determinadas obras, de maior porte, por parte da própria Prefeitura. Um dos resultados é o descrédito de parte dos participantes, que se sentem cada vez menos parte do processo, frustrando suas expectativas.

Como conclusão, a definição do OP Fortaleza como uma nova esfera pública pode frustrar o pesquisador mais otimista. A pretenciosa separação entre Estado e esfera pública encontra-se prejudicada pela atividade da Prefeitura em organizar os espaços de participação, mobilizar seus participantes e, em alguns casos, definir conteúdos. Nos espaços que pesquisei, a autonomia do OP e seus participantes fica diminuída na medida em que esses se imbricam com o projeto político do Partido dos Trabalhadores. A transparência também é limitada, pois não se sabe ao certo quais os critérios para a execução de determinada demanda. “O fluxo de informações e decisões que vai da periferia do sistema até o centro” ainda não é uma realidade palpável. O “centro” ainda detém esse poder, encoberto por uma linguagem técnica difícil de ser penetrada. Por mais que os participantes possam apresentar um evolução no modo de pensar e questionar a coisa pública, o “controle social da gestão pública” ainda está longe de ser efetivada.

A vontade do partido no poder e sua coalizão de apoio é que prepondera para a sustentação do OP. Esses atores lidam com as dificuldades técnicas e financeiras para a execução das obras e com o baixo nível associativo de parte dos moradores para replicar um modelo surgido em um contexto sócio-histórico distinto. Levando isso em consideração, devemos olhar para o futuro do OP de forma cética. Em Fortaleza, a administração do PT que implementou a primeira experiência do OP ao longo de seus oito anos, tendo à frente Luizianne Lins (PT/CE), não conseguiu eleger seu sucessor. Em 2013, Roberto Cláudio (PSB/CE) assumiu a prefeitura. Embora o seu partido de origem tenha sido da base aliada da última gestão, ele entrou em campanha em frontal oposição ao projeto do PT para a capital. Mesmo assim, guardou promessa de manter o OP e uma política ativa de participação popular, mantendo inclusive alguns dos órgãos da antiga gestão. Frente a isso, devemos nos perguntar: qual a política de participação popular da próxima gestão? Como isso vai impactar na realização do OP e de outros mecanismos de consulta popular?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREWS, Christina W. **Implicações teóricas do Novo Institucionalismo**: uma abordagem habermasiana. Dados, Revista de Ciências Sociais, v.48, n.2, 2005.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria Democrática e Deliberação Pública**. Lua Nova – Revista de Cultura e Política nº 50, 2000 p. 25-46

_____, Leonardo. **O Orçamento Participativo**: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. DAGNINO, Evelina (org.) São Paulo, SP: Paz e Terra, 2002

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

BAIERLE, Sérgio. **Um novo princípio ético-político** : pratica social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Unicamp. 1992.

CAMARÃO, Virna do Carmo. **O Orçamento Participativo de Fortaleza**: é possível uma pedagogia da participação popular?. Tese de Doutorado em Sociologia. UFC. 2011.

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

DAGNINO, Evelina ; Alberto J. Oliveira; Aldo Panfichi (Org.). **A Disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006

FEDOZZI, Luciano. **O Orçamento Participativo e Esfera Pública**: elementos para um debate conceitual. In: *Por uma nova esfera pública: A experiência do Orçamento Participativo*. FISCHER, Nilton Bueno; JAQUELINE, Moll. (Org.). Petrópolis: Vozes, 2000.

GADELHA, Ana Lúcia Lima; BRAGA, Elza Maria Franco. **O orçamento público participativo como instrumento de efetivação da cidadania** : (avaliando a experiência

de Fortaleza). Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza-CE, 2010.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GOHN, Maria da Gloria Marcondes. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 8. ed. São Paulo, SP: Loyola, 2010

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo e BONFIM, Washington Luís de Souza. **A Democratização da Gestão Municipal no Brasil: a abordagem teórica do objeto**. In. LUBAMBO, Catia; COELHO, Denílson Bandeira e MELO, Marcus André. **Desenho institucional e Participação Política : Experiências no Brasil Contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005

FORTALEZA. **Segunda reunião do COP reúne conselheiros e conselheiras do OP**. Disponível em < <http://www.fortaleza.ce.gov.br/cpp/noticias/noticias/segunda-reuniao-do-cop-reuneconselheiros-e-conselheiras-do-op>> acesso em: 04 jan. 2013

FORTALEZA. **Crianças e adolescentes reúnem-se no Conselho do OP**. Disponível em <http://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/orcamento_participativo/criancas-e-adolescentes-reunem-se-no-conselho-do-op> acesso em 04 jan. 2013

FORTALEZA. **Delegado(as) do Orçamento Participativo visitam Hospital da Mulher**. Disponível em <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/cpp/noticias/delegadosas-do-orcamento-participativo-visitam-hospital-da-mulher>>, acesso em: 04 jan. 2013.

FORTALEZA. **Caravana de Fiscalização do OP reúne 120 representantes da população**. Disponível em <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/noticias/caravana-de-fiscalizacao-do-op-reune-120-representantes-da-populacao>> acesso em: 04 jan.2013.

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo, SP: Loyola, 2002.

_____, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____, Jürgen. **Técnica e ciência como 'ideologia'**. Lisboa: Edições 70, 2006.

LAVALLE, Adrián Gurza. **Sem pena nem glória**: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, nº 66, p. 91-109, 2003.

LUBENOW, Jorge Adriano. **Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas**: modelo teórico e discursos críticos. *Kriterion* [online]. 2010, vol.51, n.121, pp. 227-258.

NAVARRO, Zander. **O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002)**: um conciso comentário crítico. In: *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.) São Paulo: Cortez, 2003.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA REVISTA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2009.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (BRASIL). **O modo petista de governar**. São Paulo: Teoria & Debate, 1992.

ROUANET, Sérgio Paulo; FREITAG, Bárbara. **Habermas**: sociologia. São Paulo: Ática, 1980.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. **O Orçamento Participativo na Europa**: potencialidades e desafios. In: *Experiências internacionais de participação*. SILVA, Eduardo Moreira; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (Org.) São Paulo: Cortez, 2010.

WAMPLER, Brian. **Expandindo accountability através das instituições participativas?** Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In: *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. LUBAMBO, Catia Wanderley; COÊLHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André Barreto Campelo de (org.). Petrópolis: Vozes, 2005

_____, Brian. **Instituições Participativas como “Enxertos” na estrutura do Estado**: A importância de contextos, atores e suas estratégias. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Pires, Roberto Rocha C. (org.). Brasília: Ipea, 2011

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, São Paulo, SP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004