

IX ENCONTRO DA ABCP

Área Temática: Participação Política

**POLÍTICA EM INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: EFETIVIDADE,
MOBILIZAÇÃO E DIVERSIDADE ASSOCIATIVA EM EXPERIÊNCIAS DE
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Wagner de Melo Romão

IFCH - Unicamp

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

POLÍTICA EM INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: EFETIVIDADE, MOBILIZAÇÃO E DIVERSIDADE ASSOCIATIVA EM EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Wagner de Melo Romão

IFCH - Unicamp

Resumo do trabalho: O *paper* apresenta os resultados de pesquisa sobre quatro experiências de orçamento participativo (OP) em municípios da Região Metropolitana de São Paulo. São perseguidos os motivos político-institucionais de criação e manutenção do OP, fundamentais para a compreensão da diversidade dos casos. Sob esse olhar, propõe-se diferenciar o status político do OP em cada uma das administrações municipais. Em seguida, a partir do estudo do perfil associativo dos conselheiros do OP, infere-se que os distintos perfis encontrados se remetem às intenções específicas dos governos para com o processo participativo. Ou seja, indica-se que o status político do OP no interior da administração municipal tem um papel central na ativação dos representantes da sociedade civil que se apresentam como intermediários no contexto. Por fim, e levando-se em conta a análise anterior, propõe-se uma tipologia para a compreensão das experiências de orçamento participativo.

Palavras-chave: orçamento participativo, instituições participativas, mobilização, participação, diversidade associativa

Política em instituições participativas: efetividade, mobilização e diversidade associativa em experiências de orçamento participativo

Wagner de Melo Romão
Departamento de Ciência Política
IFCH - Unicamp

1. Introdução

Neste *paper*,¹ pretendo analisar quatro experiências de orçamento participativo a partir de uma visada dupla: em primeiro lugar, trabalho com a perspectiva de que é necessário perseguir, em atividades de pesquisa, os motivos político-institucionais de criação e, sobretudo, de manutenção do OP em uma administração municipal. Isso é fundamental para perceber-se a diversidade dos casos estudados e, ao mesmo tempo, identificar critérios múltiplos de sucesso ou fracasso das experiências. Sustento que as razões pelas quais o OP pode ser mantido por governos municipais são múltiplas e determinantes para o modo como ele se estrutura. Desse modo, problematizo o uso da variável “vontade política” como um elemento de análise do OP. Para esse eixo analítico, busco reconstituir – ainda que de maneira preliminar nesse trabalho – a trajetória das experiências de OP nos casos analisados. Essa análise se articula à apresentação do status político do OP no interior da administração municipal, que pode variar bastante ao longo do tempo nas experiências e que obedecem a motivos político-institucionais explícitos ou implícitos.

Em segundo lugar, lanço um olhar sobre o perfil associativo dos representantes da sociedade civil nos conselhos de orçamento participativo. Apresento os vínculos dos conselheiros do OP com partidos políticos, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, sindicatos, grupos políticos, no sentido de compreender como – por meio desses agentes sociopolíticos – podem variar o público mobilizado para a participação política e a representação de interesses na instância mais alta do orçamento participativo em cada caso estudado. Busco interpretar as variações na diversidade associativa em diálogo com o papel dos conselhos nas experiências e também relacioná-los às próprias motivações político-institucionais que determinam o status político do OP nas administrações. Dessa maneira, pretendo indicar que há distintas “sociedades civis” na sustentação das experiências, mesmo em contextos sociopolíticos relativamente semelhantes, de modo que o complexo de variáveis relacionadas ao papel do governo nas experiências (motivos para a sustentação do OP; status político no interior da administração municipal; desenho institucional dos mecanismos participativos) tem um papel central na ativação dos representantes da sociedade civil que se apresentam como intermediários no processo participativo.

Nas conclusões do trabalho, apresento uma proposta de tipologia para uma compreensão mais acurada das experiências de OP. Os três tipos se relacionam

¹ O *paper* foi produzido a partir dos resultados preliminares de pesquisa de pós-doutorado realizada no Centro de Estudos da Metrópole e das discussões realizadas junto ao Núcleo Democracia e Ação Coletiva, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).

diretamente às funções do OP nos governos municipais, incorporando o debate relativo aos motivos político-institucionais de existência no OP, seu status político no interior da administração municipal e, em menor medida, a diversidade associativa no conselho do OP.

2. Informação metodológica e apresentação dos casos

O quadro abaixo aponta algumas distinções relevantes entre as experiências de orçamento participativo em Diadema, Osasco, São Bernardo do Campo e Guarulhos.

A escolha dos casos se deu pelos seguintes motivos. Em primeiro lugar, os quatro são grandes municípios da Região Metropolitana de São Paulo. Isto é, tratou-se de manter constante o fato de que os municípios estudados compõem o principal aglomerado urbano do país. As características da sociabilidade desses municípios, bem como do que se poderia chamar de “tradição associativa” – variável bastante utilizada nos estudos sobre OP.² Trata-se de cidades de dinâmica social eminentemente urbana e metropolitana. Elas possuem como parte de sua estrutura urbana a dicotomia centro vs. periferia bastante acentuada, isto é, são localidades em que há um grau considerável de desigualdade social, tendo centros bastante urbanizados e periferias com enormes dificuldades em termos de urbanização, moradia, etc. A literatura tem indicado esses componentes como relevantes para as disputas colocadas no ambiente decisório das experiências de OP.

Quadro 1 – Características do orçamento participativo em Diadema, Osasco, São Bernardo do Campo e Guarulhos.

	Diadema	Osasco	São Bernardo do Campo	Guarulhos
Início das atividades	2001	2005	2009	2001
Composição atual	35 SC - 20 G	Apenas SC. Em tese, são 46	20 SC - 20 G	44 SC - 30 G
Periodicidade das reuniões	Média - 3 meses	Baixa - 6 meses (esporádica)	Alta - 2 a 4 semanas	Média - 2 meses
Posição do OP no organograma do governo	Coordenação de OP, ligada à Coordenação de Participação Popular, sob o Gabinete do Prefeito	Coordenadoria do Orçamento Participativo, ligada ao Gabinete do Prefeito	Departamento de Planejamento Participativo, na Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo (SOPP)	Coordenadoria do Orçamento Participativo, ligada à Secretaria de Governo
Divisão regional	13 regiões	19 regiões	20 regiões	22 regiões
Número de habitantes (2010)	395.333	714.950	803.906	1.221.979

² Embora eu considere essa variável de difícil verificação empírica, é razoável supor a existência de certa tradição de associativismo comunitário e de organização sindical relevante nas cidades-caso escolhidas, bem como de movimentos sociais ligados à regularização fundiária, de bairro etc.

Denominação do Conselho	Conselho do Orçamento Participativo	Conselho do Orçamento Participativo	Conselho Municipal do Orçamento	Conselho do Orçamento Participativo
-------------------------	-------------------------------------	-------------------------------------	---------------------------------	-------------------------------------

Outra variável que iguala as quatro experiências é o partido político do prefeito, quando do período de realização da parte empírica da pesquisa (2011-2012). As quatro prefeituras são comandadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT).³ Como veremos, trata-se, no entanto, de maneiras bastante distintas de *gestão* do OP, o que indica que, embora o PT seja, de longe, o partido político brasileiro que mais realizou experiências de OP em governos municipais, essas experiências possuem graus bastante variáveis de status nesses governos.

Mantidas essas duas variáveis constantes – características populacionais e urbanas gerais dos municípios (região metropolitana de São Paulo e grande porte); partido do prefeito (PT) – optei por variar a longevidade das experiências. Assim, temos duas experiências que se iniciaram em 2001 (Diadema e Guarulhos), uma em 2005 (Osasco) e uma em 2009 (São Bernardo do Campo). Esse fator parece ser bastante relevante quando se estabelece o elemento da gestão do processo participativo como uma variável importante na pesquisa. As experiências de OP podem variar seus processos internos, com maior ou menor intensidade, seja em busca do aumento ou da variação no “público-alvo” da participação – esse é claramente o caso da experiência de Diadema, nessa pesquisa – seja na busca por harmonizar a relação do OP com a estrutura do próprio governo. Nesse último aspecto, isso pode levar inclusive à absoluta irrelevância do OP, como na experiência de Osasco, nessa pesquisa.

Além disso, também se repete em todos os casos a seguinte situação política com relação ao orçamento participativo e seu status no governo: em geral, o início dos mandatos – ou, o primeiro mandato – é pleno da necessidade política de estabelecer símbolos de mudança com os mandatários anteriores. E, como elemento simbólico, o estímulo à participação direta dos cidadãos nos assuntos governamentais proporcionado pelo OP é bastante forte. Essa também é uma espécie de mensagem aos militantes do partido e apoiadores mais próximos de que o novo governo será cumpridor das promessas por democratização e mudança na cultura política local. De maneira geral, o OP e o estímulo à participação direta ainda são percebidos como uma marca de distinção de governos petistas ou de esquerda. No entanto, observei que, com maiores ou menores consequências para a dinâmica participativa, em geral há uma naturalização do OP à medida que os anos de governo se sucedem. Esse fenômeno também impacta o perfil dos participantes mais ativos do OP, os conselheiros do orçamento participativo.⁴

O período de trabalho de campo da pesquisa ocorreu entre fins de 2011 e fins de 2012. Ele consistiu na observação participante de plenárias e de reuniões dos conselhos do orçamento participativo nos quatro municípios. Também foram realizadas entrevistas com os coordenadores responsáveis pelo OP e, ocasionalmente,

³ À exceção de Diadema, as outras três cidades permanecem comandadas por prefeitos petistas.

⁴ Os conselheiros do orçamento participativo, de maneira geral, são eleitos como representantes das subdivisões regionais do processo participativo.

com funcionários de suas equipes. Essas entrevistas tiveram dois objetivos principais: reconstituir a trajetória do orçamento participativo na cidade e compreender o papel do OP no contexto do governo municipal. As informações foram complementadas pela análise documental (regimentos, material de propaganda, publicações etc.).

Houve um trabalho específico de pesquisa com os conselheiros do orçamento participativo, ou seja, os representantes da sociedade civil. Com minha presença nas reuniões do conselho do OP, pude aplicar um questionário aos conselheiros que versava sobre seu perfil político-institucional e socioeconômico, além de um conjunto de questões sobre o funcionamento do OP. Não foi possível, em nenhum dos casos, acessar desse modo os conselheiros, de modo que foi utilizada outra estratégia de pesquisa para obter informações sobre os que haviam faltado à reunião em que estive presente. Em cada caso foram escolhidos cerca de cinco conselheiros que, em uma entrevista dirigida, puderam fornecer informações sobre o perfil político-institucional daqueles conselheiros. Quando as mesmas informações se repetiram, adotei-as como verdadeiras. Desse modo consegui ampliar bastante o número de conselheiros de meus casos. Essas informações foram sistematizadas e, com o auxílio do software UCINET, foram elaborados sociogramas que fornecem uma visualização dos vínculos associativos de cada conselheiro, de maneira a ser possível propor inferências sobre a diversidade associativa dos participantes do conselho, em cada caso.

3. Trajetória das experiências, motivos político-institucionais e status político do OP

Neste tópico, indico elementos da trajetória das experiências de OP, busco discutir os possíveis motivos político-institucionais relacionados a cada experiência – inclusive tentando contextualizá-los nos momentos da trajetória – e, também apresento a posição da estrutura organizativa do OP no interior do governo municipal. Vamos aos casos.

Diadema

Embora os coordenadores do OP em Diadema reivindiquem que já houve, ainda no ano de 1984, uma experiência de orçamento participativo naquele município – no primeiro governo do PT na cidade – o ciclo do OP na cidade se inicia em 2001, com o retorno do PT para o governo do município, liderado por José de Fillippi.

Diadema é um caso de OP longo – a experiência só terminaria com a derrota nas eleições em 2012 – o que nos permite verificar transformações constantes em suas características e a busca por ampliar a participação dos diversos segmentos da população da cidade. Em 2001, o OP assume os mecanismos de participação já vistos em experiências como a de Porto Alegre e a de Santo André: plenárias nos bairros, com eleição de demandas e delegados/conselheiros que irão ocupar o conselho do OP. Havia também, entre 2001 e 2004, as plenárias temáticas centralizadas, por setores como educação, saúde, saneamento e meio ambiente, esporte. Já entre 2005 e 2008, se eliminam as plenárias temáticas e há a ampliação das plenárias nas regiões da cidade, territoriais.

Com relação ao Conselho do OP, entre 2001 e 2008 ele era paritário e havia duas pessoas da população por região, totalizando 26 pessoas, somadas a 26 representantes do governo. Porém, em 2009, com o governo Mario Reali, há uma mudança na estrutura do Conselho que marca a passagem de um OP mais próximo do modelo de Santo André, com o OP ligado de maneira consistente à elaboração orçamentária, para um modelo mais próximo do tipo “estratégia de mobilização” (os tipos serão apresentados à frente). O conselho passa a ter 80 pessoas, sendo 60 representantes da população⁵ e 20 representantes do governo. Em 2011, em virtude da baixa presença dos conselheiros em reuniões que passaram mais a se parecer com assembleias, passam-se a se eleger 35 representantes da população. Nas palavras do coordenador de participação popular: “A gente acha que a composição do conselho é um instrumento de incentivo à participação das lideranças, dos representantes da cidade. Então, se você tem um conselho maior, você tem oportunidade de ter mais gente envolvida”⁶.

Essa alteração no número de representantes no conselho se coaduna com uma nova forma de divisão orçamentária no contexto do OP: o orçamento disponibilizado para o OP foi identificado e dividido pelas regiões da cidade. Foram R\$ 5 milhões para o OP, no contexto de um orçamento municipal de cerca de R\$ 600 milhões, ou seja, 0,83% do orçamento, a ser dividido pelas 13 regiões da cidade segundo o critério da renda das famílias (mais recursos para as regiões com renda mais baixa). A situação de considerável aperto orçamentário para o processo participativo também levou a outra mudança que se colocou a partir de 2011 – mas não foi aplicada por causa da derrota eleitoral em 2012: que o OP passasse a deliberar também sobre atividades de custeio, e não apenas sobre o gasto orçamentário em investimentos.

Também em 2009, onde se inicia o período de baixa intensidade do OP e sua passagem para o modelo “estratégia de mobilização”, os mandatos dos conselheiros passaram para dois anos e, ao mesmo tempo, também se instituiu o revezamento entre um ano de plenárias deliberativas (com eleição de demandas e conselheiros) e o ano seguinte de plenárias informativas ou de prestação de contas. Certamente, para essa mudança colaborou o fato do esgotamento do OP como proponente de demandas da sociedade. O novo prefeito assume em 2009 com demandas não atendidas ainda de 2006.

É também nesse contexto que a administração propõe o Congresso da Cidade de Diadema. Trata-se, por um lado, de um mecanismo utilizado em muitas experiências de OP – Porto Alegre, Santo André, Belo Horizonte e outras – em que se institui um processo participativo de planejamento, alternativo ao OP, com o objetivo de se atrair outras organizações da sociedade civil e grupos sociopolíticos. A prefeitura defende essa alteração ao dizer que o OP possui demandas de baixo impacto e que é preciso também pensar a cidade como um todo e um planejamento para a cidade no médio e longo prazo. Em Diadema, o Congresso será operacionalizado com Fóruns Regionais, em que se buscou estabelecer contato com um novo conjunto de interlocutores, mais intelectualizado e de classe média, ligados a movimentos sociais específicos, sindicatos, igrejas, setores empresariais. Desse modo, a participação

⁵ Essa é a terminologia utilizada pela prefeitura de Diadema.

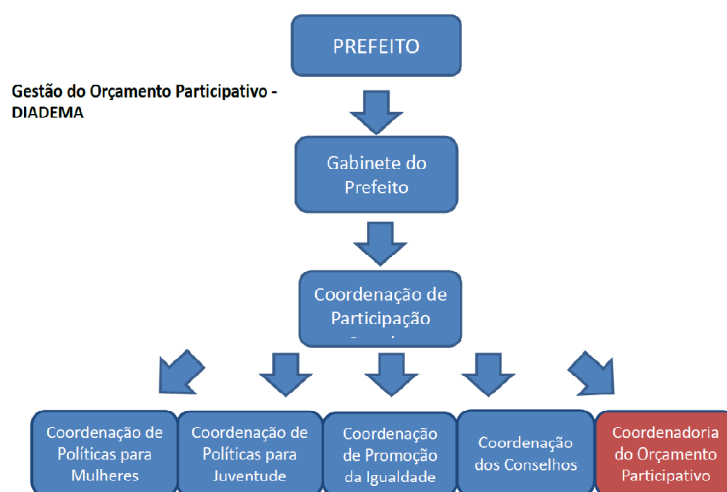
⁶ Entrevista realizada em 18 de junho de 2012.

institucional se coloca como uma modalidade de atração de novos grupos sociopolíticos. Outro dos grupos-alvo dos fóruns regionais, conforme destacado em entrevista pelos coordenadores do OP, eram os próprios funcionários da prefeitura – sobretudo os de carreira. Trata-se de uma estratégia de, nas palavras do então coordenador de participação popular, “promover uma relação cada vez mais forte, cada vez mais presente da prefeitura com a cidade, através das lideranças, dos formadores de opinião”.⁷

Porcentagem baixa do orçamento para o OP (não mais do que 1% do total); aumento do número de participantes do Conselho (cerca de um terço apenas para o governo e 2/3 para a população); e a criação dos chamados fóruns regionais, com convite expreso para lideranças políticas das regiões (como alternativa ao formato aberto a qualquer cidadão do OP): essas três características reforçam o papel do OP em Diadema como – apenas – uma estratégia de mobilização sociopolítica.

Essa também é a impressão que se depreende pela posição da Coordenação de Orçamento Participativo na estrutura de governo, ligada à Coordenação de Participação Popular, que por sua vez era parte das atribuições do Gabinete do Prefeito. Ela abrigava também as seguintes coordenadorias: Políticas para Mulheres, Políticas para Juventude, Promoção da Igualdade Racial e Coordenação dos Conselhos.

Figura 1 – Gestão do Orçamento Participativo - Diadema



Elaboração do autor com base em pesquisa sobre organograma da Prefeitura de Diadema.

Houve, portanto, no momento da tomada de decisão sobre onde instalar a estrutura do OP, a escolha por ligá-lo a uma secretaria que atua diretamente no diálogo com setores específicos de direitos e que também realiza o contato entre os conselhos de políticas públicas. A participação, nesse sentido, tem pouca conexão com a estrutura de tomada de decisões sobre o orçamento ou o planejamento da prefeitura, e está diretamente ligada ao diálogo com a sociedade e a governança participativa.

⁷Idem nota anterior.

Guarulhos

O OP se inicia em Guarulhos ainda em 1998, na gestão Jovino Candido, do Partido Verde. Candido substituíu o ex-prefeito Néfi Tales, afastado da prefeitura por acusações de corrupção. O OP era um dos componentes das iniciativas de “saneamento” do governo municipal. Infelizmente não pude obter mais informações sobre a organização do OP naquele período.

Em 2001, com a eleição do prefeito Elói Pietá, do Partido dos Trabalhadores, o OP se torna uma estratégia central do governo. A Coordenadoria do OP foi criada diretamente ligada ao prefeito. “Coube à Coordenadoria visitar todas as secretarias municipais e envolver seus dirigentes na discussão do programa (do OP). As visitas se estenderam ao Legislativo, envolvendo vereadores, às organizações populares e às entidades, a fim de fazer a mesma discussão sobre o processo de construção do Orçamento Participativo”⁸. A referência de organização do OP foi o realizado pelo município de Santo André desde 1997.

O primeiro ciclo do OP em Guarulhos se realizou entre 2001 e 2002 e compreendeu a elaboração e aprovação do regimento interno, realização de plenárias regionais e temáticas, eleição e posse de conselheiros, reuniões do Conselho do OP, acompanhamento da tramitação das leis orçamentárias e sua execução, e avaliação do ciclo. No primeiro ciclo foram realizadas plenárias informativas e deliberativas, em cada uma das 16 regiões da cidade.

A composição do Conselho do OP previa a presença de um representante por plenária regional (16 ao todo) e um da plenária temática (que teve como mote o desenvolvimento econômico e social). Além dessa representação eleita nas plenárias havia a possibilidade de indicação de representantes de oito entidades da sociedade civil da cidade (duas sociedades de amigos de bairro, duas centrais sindicais – CUT e Força Sindical, Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Comercial e Industrial de Guarulhos, Confederação das Indústrias do Estado de São Paulo e o Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública Municipal de Guarulhos). O COP se completava com 17 representantes do governo municipal, indicados pelo prefeito.

No segundo ciclo houve mudança do Regimento e a ampliação das plenárias temáticas, que incorporaram os temas de habitação; assistência social; desenvolvimento econômico e social; e cultura, esportes e lazer. Houve uma mudança importante no COP, com a eliminação da representação das entidades da sociedade civil, de modo que a representação passou a advir apenas das plenárias regionais.

No ciclo 2003-2004, a divisão territorial da cidade foi ampliada para 22 regiões. O COP passou a ter, então, 22 representantes das plenárias e 15 do governo. Há também uma importante mudança organizativa: a Coordenadoria do OP passou a ser vinculada à Secretaria de Governo (como se mantém até hoje). Buscava-se integrar o OP para favorecer sua articulação com as secretarias municipais.

⁸ In: PREFEITURA DE GUARULHOS. Orçamento Participativo – Guarulhos: memórias e aprendizados. 2009, p. 68. Baseei-me nessa publicação para reproduzir as informações sobre o OP de Guarulhos, além de entrevistas e análise documental.

Em 2005, inicia-se novo período do OP. Promoveram-se reuniões de avaliação sobre o período anterior no âmbito do COP e também em reuniões restritas à sociedade civil ou ao governo. As principais mudanças foram as seguintes: ampliação dos ciclos para dois anos e ampliação, também para dois anos, do mandato dos conselheiros e representantes nos bairros. O plano de investimentos do município passou a ser apreciado e aprovado pelos conselheiros a cada dois anos. Os anos ímpares (sem eleições gerais) são reservados à dinâmica tradicional de plenárias, eleição de conselheiros e priorização de temas. Os anos pares são destinados ao acompanhamento e fiscalização do plano de investimentos aprovado e debate sobre as políticas públicas no município. Há também uma ampliação nos representantes do Conselho do OP: passam a ser 44 membros da sociedade civil escolhidos em plenárias e fóruns regionais e 30 indicados pelo governo, em um total de 74 membros. Essa é a configuração atual do OP em Guarulhos.

Uma característica diferenciadora do OP de Guarulhos para com as outras experiências aqui analisadas é a existência dos Fóruns Regionais. São espaços que potencialmente reúnem os delegados e conselheiros de uma região e são acompanhados pela Coordenadoria do OP, cujas reuniões ocorrem nos anos ímpares. Isso possibilita, ao que parece, uma maior consistência regional nas mobilizações para o OP.

Com relação ao status do OP no governo municipal, é possível dizer que em Guarulhos há uma aproximação com órgãos de caráter mais administrativo – portanto distantes das estruturas anteriores, ligadas à temática da participação (fortemente no caso de Diadema, fracamente no caso de Osasco). Como podemos observar no organograma, a Coordenadoria de Orçamento Participativo fica sob a Secretaria de Governo e essa tem funções fortemente administrativas. A Secretaria de Governo, e especificamente o Departamento de Controle e Gestão, tem a função de identificação e autorização (ou não) de despesas – função que é, em geral nas prefeituras brasileiras, vinculada à Secretaria de Finanças. Desse modo, a Coordenadoria do OP, em Guarulhos, está mais próxima do centro das decisões sobre o orçamento – diferentemente das prefeituras de Osasco e Diadema, e mais próximo ao que ocorre em São Bernardo do Campo, como se verá a frente.

Figura 2 – Gestão do Orçamento Participativo – Guarulhos



Elaboração do autor com base em pesquisa sobre organograma da Prefeitura de Guarulhos.

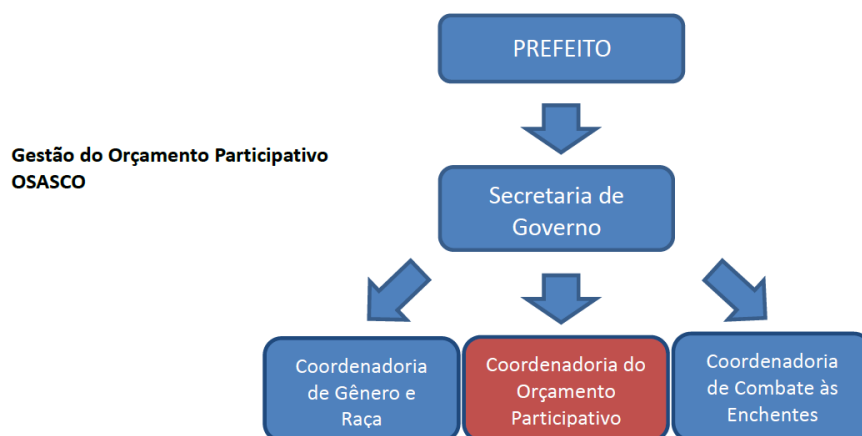
Osasco

O OP inicia suas atividades em Osasco no primeiro dia do governo Emídio de Souza, em 2005. Os entrevistados – sejam conselheiros ou membros do governo – relatam sempre que a primeira medida tomada pelo prefeito foi a instalação do OP, como uma marca distintiva de gestão.

No primeiro período de governo a coordenação do OP esteve a cargo de uma liderança histórica do PT na cidade. Esse fato indica o grau de prioridade que aquela administração, em início de mandato, dava ao OP. Porém, talvez a primeira situação de alteração dessa realidade é a saída dessa pessoa da frente do OP – ela foi eleita presidente municipal do PT nas eleições internas. A nova coordenadora, mais jovem, atuou de 2007 a 2010 e era dona de um perfil que aliava um perfil organizador com a postura de “advogada” do OP no interior do governo. Embora tivesse iniciado como marca de gestão, o OP estava alçado a uma posição de isolamento no organograma da prefeitura (conforme indica a figura 3). Nos períodos de fechamento da peça orçamentária, a coordenadora do OP buscava apresentar ao secretariado as demandas votadas no OP, na expectativa que elas fossem incorporadas aos planos das secretarias.

O OP se manteve com plenárias consultivas, indicação de demandas, eleição de delegados e conselheiros ao Conselho do Orçamento Participativo e atividades de formação dos conselheiros.

Figura 3 – Gestão do Orçamento Participativo – Osasco



Elaboração do autor com base em pesquisa sobre organograma da Prefeitura de Osasco.

Essa situação da Coordenadoria do Orçamento Participativo, em meio a duas Coordenadorias com pouca conexão temática entre si (Gênero e Raça; e Combate às Enchentes), indica que a estrutura de participação está distante das estruturas decisórias sobre a montagem do orçamento. A situação já difícil para o OP até o ano de

2010 piora ainda mais no ano de 2011 quando, em uma reformulação da equipe, a então coordenadora do OP passa a ocupar uma função na Secretaria de Cultura do município. A princípio, não há indicação de um novo coordenador. Meses depois, no entanto, o ex-Ouvidor do município é passa a acumular as funções de Chefe de Gabinete do Prefeito e de Coordenador do Orçamento Participativo. É uma evidência de que pouco se investiria no OP, uma vez que a chefia de gabinete é estratégica para a agenda do prefeito, prioridade política da administração municipal e atividade extremamente absorvente.

Os relatos que obtive por meio de entrevistas com membros da equipe e com conselheiros do OP no ano de 2012 é o de que o OP virtualmente encerrou suas atividades, embora permanecesse uma estrutura de cerca de uma dezena de funcionários comissionados na Coordenadoria. Essa situação se soma a outra, a da constituição de um canal alternativo de conexão do prefeito com a “comunidade” nos bairros da cidade com a criação do chamado Grupo de Trabalho de Interlocutores (GTI), considerados em notícia veiculada pelo site do governo, como “os representantes da administração municipal junto às comunidades dos bairros da cidade”⁹. São cerca de 80 funcionários em cargos comissionados que foram incorporados à administração municipal após as eleições de 2010 com o objetivo de percorrerem as comunidades em busca de anteciparem demandas e realizarem uma aproximação maior com a população local. A proposta teria se originado diretamente do núcleo central do governo.

Nas entrevistas realizadas, quase a totalidade dos conselheiros apontou a criação do GTI como um elemento importante para a “decadência” do OP de Osasco. Afinal, esse conjunto de cargos comissionados faria exatamente a atividade que os conselheiros do OP estariam legitimados a realizar, eleitos que foram pelas assembleias regionais para serem representantes dessas comunidades para encaminharem demandas ao governo municipal, por intermédio do OP. Na realidade, não há mais eleições específicas para o Conselho, de maneira que são os chamados “delegados mais ativos” que compõem as reuniões chamadas pela Coordenadoria.

Um elemento importante de análise se refere à diferença entre o perfil dos conselheiros do OP em 2009, quando da primeira etapa de minha pesquisa, e em 2012, quando do meu retorno a Osasco. Houve uma diminuição gradativa de militantes do PT no OP, o que pode ser explicado pela criação do GTI. Há uma considerável diminuição do status político do OP e ele deixa de ser disputado por parte dos filiados ao PT. O Conselho do OP, a partir daí, vai ser ocupado cada vez mais por filiados a partidos pequenos no contexto político da cidade.

São Bernardo do Campo

A experiência de Orçamento Participativo de São Bernardo do Campo (SBC) se inicia em 2009, no primeiro ano do mandato de Luiz Marinho (PT) como prefeito da cidade. Há uma conjuntura de fatores que faz com que a administração municipal que se instala na cidade alcance um conteúdo estratégico para o Partido dos Trabalhadores no estado de São Paulo. SBC é a cidade de Lula, simbolicamente importante pelo

⁹<http://www.osasco.sp.gov.br/InternaNot.aspx?id=4680>

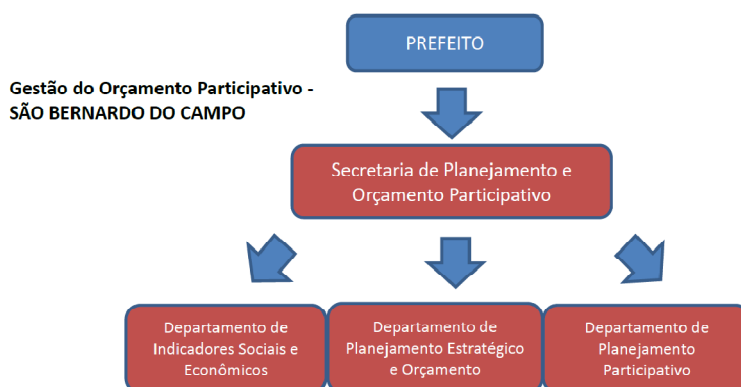
nascimento do PT a partir das greves lideradas por ele no final dos anos 1970. No entanto, por décadas, SBC foi governada por partidos à direita no espectro político.

Luiz Marinho é uma importante liderança do meio sindical. Foi presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT), entre 2003 e 2005, a central sindical ligada ao Partido dos Trabalhadores. Depois disso, foi ministro do Trabalho e Emprego, tendo assumido em seguida a pasta da Previdência, no primeiro mandato de Lula no governo federal. Desse modo, o retorno de Marinho a SBC, para disputar as eleições para a prefeitura em 2008, foi revestido de grande expectativa na cidade e no interior do grupo político mais próximo a Lula.

Vencidas as eleições, Marinho organiza um governo com perfil técnico-político bastante experimentado em outras administrações petistas na região e no governo federal. É importante salientar a presença de Nilza de Oliveira, esposa de Luiz Marinho, na secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo (SOPP). Ela havia participado da administração municipal de Santo André, cidade vizinha que, no segundo período de governo de Celso Daniel (PT), de 1997-2002, abrigou uma das mais bem sucedidas experiências de OP do Brasil, modelo para SBC, Guarulhos e muitas outras experiências.

O status do orçamento participativo no governo Marinho em São Bernardo do Campo é correspondente ao governo Celso Daniel em Santo André. O OP está diretamente ligado à gestão orçamentária e ao planejamento das ações da prefeitura. Trata-se, nas palavras da secretária, de pensar a participação como “método de governo”, termo que é também utilizado por Gilberto Carvalho e Pedro Pontual (respectivamente ministro-chefe e Diretor de Participação Social na Secretaria Geral da Presidência da República) no governo Dilma Rousseff. Ambos foram membros de relevo do governo de Celso Daniel na prefeitura de Santo André, no período indicado.

Gráfico 4 – Gestão do Orçamento Participativo – São Bernardo do Campo



Elaboração do autor com base em pesquisa sobre organograma da Prefeitura de São Bernardo do Campo.

Segundo entrevista com a secretária da SOOP, o processo de participação social na elaboração do orçamento público em SBC teria se iniciado ainda em 2008, com a construção do programa de governo de Marinho, na disputa eleitoral. Após a vitória nas eleições, a elaboração do Plano Plurianual (PPA) se deu a partir da

plataforma eleitoral de Marinho, expressa em seu plano de governo.¹⁰ Tratou-se de uma elaboração “participativa”, em moldes semelhantes ao formulado nas experiências de OP, com a realização de plenárias por regiões do território da cidade e a eleição de delegados que fariam o acompanhamento da elaboração da proposta de PPA até sua finalização pelo governo e envio para o Legislativo municipal.

Esse processo, ocorrido em 2009, forneceu os parâmetros pelos quais, no ano seguinte (2010), se iniciou o OP de SBC, que seguiu o modelo de plenárias regionais com eleição de propostas e de um representante regional para a composição do Conselho do OP que, no caso de SBC, se intitula Conselho Municipal do Orçamento (CMO) e delibera sobre todo o processo orçamentário – e não apenas sobre as demandas do orçamento participativo.

Trata-se de um conselho paritário, com vinte representantes da sociedade civil – eleitos, como dissemos acima, nas vinte plenárias regionais do OP – e vinte representantes do governo municipal, de suas várias secretarias e autarquias, sob a coordenação da SOPP. Inspira-se no modelo de Santo André, especialmente no que se refere à composição e funções do CMO. O modelo de conselho paritário – com 50% de representantes do governo e 50% de representantes da sociedade civil – era defendido por Celso Daniel contra os porto-alegrenses por tornar possível a convivência de uma dualidade de soberanias (a advinda pelas eleições, e a advinda pelo processo participativo no OP).

4. Perfil e diversidade associativa entre os conselheiros do OP

Passo agora à comparação dos perfis sociopolíticos e institucionais dos conselheiros do orçamento participativo nas quatro experiências de OP pesquisadas. A comparação se dará com base em sociogramas elaborados a partir do tratamento dos dados obtidos em aplicação de questionários aos conselheiros e a entrevistas em profundidade realizadas com conselheiros selecionados. Foi possível estabelecer os perfis dos conselheiros, identificando seus vínculos com partidos políticos, associações de moradores, organizações não-governamentais, sindicatos, grupos político-partidários, campanhas eleitorais, movimentos sociais, outros conselhos, poder público etc., de maneira a se evidenciar o grau de diversidade associativa relacionado a cada experiência de OP. Para a elaboração dos sociogramas foi utilizado o software UCINET.

Diadema

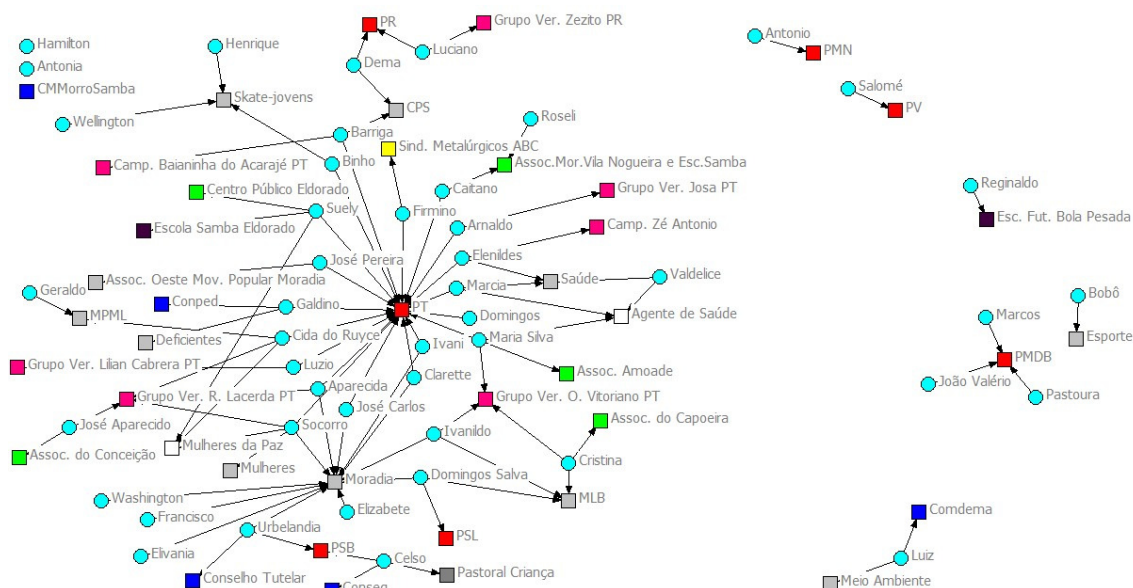
Diadema apresenta a maior e mais diversa rede, formada por 46 indivíduos. O PT é o principal nó central da rede – 19 conselheiros são filiados ao PT –

¹⁰ Nos municípios brasileiros, como nos estados e na União, o processo de elaboração do orçamento se dá com três instrumentos básicos: o Plano Plurianual (PPA), que é o documento, elaborado no primeiro ano de mandato do novo prefeito, em que se elabora as grandes metas do governo. Com base no indicado no PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias define regras e prioridades para o orçamento. Com base na anterior, se elabora a Lei Orçamentária Anual (LOA), que detalha a planilha de custeio e investimentos da prefeitura no ano seguinte.

mas, também há nós periféricos, sendo que o mais denso é o do movimento de moradia, bastante bem organizado no município e que ocupa o espaço do OP para afirmação de suas demandas territoriais.

Os vínculos com os partidos políticos são relevantes, sobretudo com o PT, mas também com partidos como o PMDB (3), PSB (2), PR (2), PSL (1), PV (1), PMN (1). Mas, a rede em Diadema também apresenta considerável número de indivíduos sem filiação partidária e militantes em diversos movimentos, de juventude (skate), esporte (futebol), mulheres, movimento de luta nos bairros (MLB), saúde, além do já mencionado movimento de moradia. Há também conexões com associações de moradores.

Sociograma1 – Diadema – Conselho do Orçamento Participativo – Representantes da Sociedade Civil – 2012-2014 (Elaboração do autor com base em entrevistas)



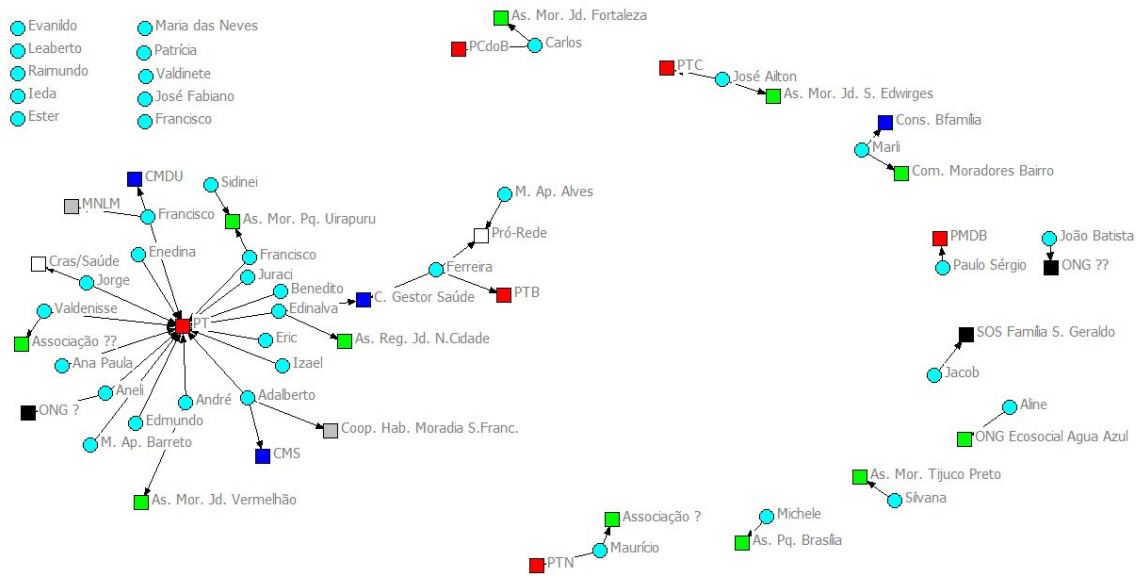
Guarulhos

Há uma peculiaridade na captação dos dados em Guarulhos, pois foram utilizados dados obtidos pela própria equipe do OP do município, ou seja, os dados não foram coletados a partir da mesma metodologia dos outros casos. Isso faz com que o conjunto de informações sobre os conselheiros seja substancialmente menor que nos outros três casos. Isso, no entanto, não invalida o uso das informações, pois também foram observados os vínculos com partidos políticos, associações de moradores, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e outros conselhos.

Nosociograma de Guarulhos o PT é absolutamente central na rede. Há também vínculos relevantes entre os conselheiros e associações de moradores, de maneira que fica enfatizada a representação territorial nessas associações de cunho local, um fator de agregação e de busca por representação na instância municipal que pode estar ligada à existência dos Fóruns Regionais naquele OP, de modo que há

quatro ligações de representação direta de conselheiros ligados a associações de moradores não mediadas por partidos políticos.

Sociograma2 – Guarulhos – Conselho do Orçamento Participativo – Representantes da Sociedade Civil – 2011-2013 (Elaboração do autor com base em entrevistas)

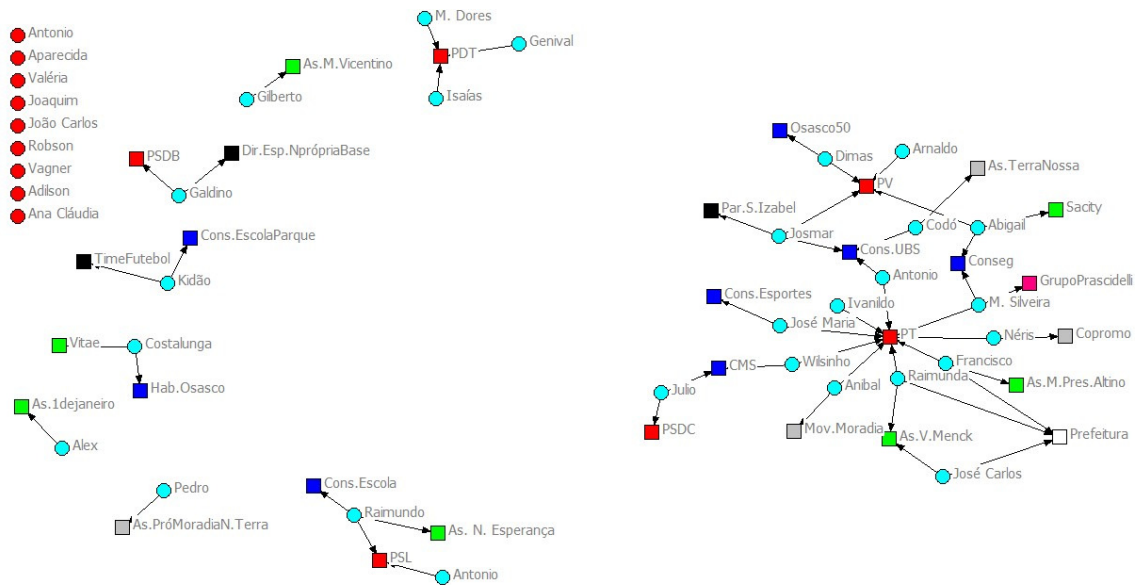


Osasco

Na rede de Osasco, apesar de relevante, o PT tem posição menos central em relação ao conjunto do sociograma. O Partido Verde (PV) também aparece como um partido relevante no conjunto principal.

Há conexões com elementos próximos ao governo (conselhos, prefeitura) e poucos exemplos de conexões restritas a associações de moradores, como no caso de Guarulhos.

Sociograma3 – Osasco – Conselho do Orçamento Participativo – Representantes da Sociedade Civil (2010-2012) (Elaboração do autor com base em entrevistas)



São Bernardo do Campo

Em SBC, o nó central da rede é o PT, como nos outros casos. Mas é em SBC em que isso se afirma mais fortemente pois o PT articula a quase totalidade dos conselheiros, 16. Os quatro conselheiros que não são articulados pelo PT são filiados a partidos políticos – à exceção de um – sendo que dois deles de oposição (PSDB, PPS) e dois de situação (PTB, PDT). Isso demonstra que a disputa por um posto no COP está fortemente ligada à competição eleitoral político-partidária. Ao mesmo tempo, o que se pode observar – e isso tem a ver também com a qualidade do dado, isto é, da informação repassada pelos conselheiros entrevistados – é que há também uma diferenciação explícita entre as ligações de alguns conselheiros a setores internos do PT, bem como a campanha de alguns candidatos, o que denota uma interação bastante consistente com as disputas internas ao PT e ao governo.

No entanto, também é possível verificar uma considerável vinculação dos conselheiros a associações de moradores (7), grupos sindicais (4), movimentos sociais (4), sobretudo entre aqueles vinculados ao PT. O mesmo não se observa entre os outros quatro conselheiros filiados a outros partidos políticos, a exceção do conselheiro do PPS.

Vale salientar que apareceu muito pouco em SBC o vínculo dos conselheiros do OP com outros conselhos de políticas públicas, apenas dois casos, de maneira que parece haver certa “especialização” dos conselheiros no OP, talvez pela forte efetividade do OP no contexto do governo, o que leva a que o COP seja um espaço fortemente disputado.

Na comparação com os conselhos das outras cidades, é possível observar que a rede de SBC é a mais densa. Isso ocorre pela gravidade do PT, no centro da rede

d) *Presença de vínculos com sindicatos e organizações de classe*: tais vínculos aparecem unicamente no caso de São Bernardo do Campo. É possível que pela relação do próprio prefeito com o mundo sindical e a eventual aproximação de pessoas vinculadas aos sindicatos ao OP.

e) *Presença de vínculos com conselhos e prefeitura*: os conselheiros possuem relativamente poucos vínculos com outros conselhos. Há mais vínculos em Osasco, inclusive com vários “conselheiros” que já se tornaram funcionários comissionados da prefeitura, e menos em São Bernardo do Campo.

5. Conclusões: uma tipologia de análise das experiências de orçamento participativo

A organização de experiências de Orçamento Participativo está relacionada diretamente à intenção do governo municipal. No Brasil, há uma considerável autonomia do prefeito sobre como prefere organizar a administração. Essa autonomia se verifica também no que se refere às estratégias utilizadas por ele para o posicionamento do OP no contexto das secretarias e dos organismos da administração municipal, ainda mais por se tratar de uma estrutura inovadora de governança. Nessa análise, verificou-se que:

1. O status político do OP está relacionado à sua localização na administração municipal.

A análise dos casos indicou que há considerável variação na localização da estrutura coordenadora do OP na administração municipal. Parece haver pelo menos três possibilidades de localização: a) incorporado ou muito próximo à estrutura de planejamento e de elaboração orçamentária (São Bernardo do Campo e Guarulhos); b) em meio à estrutura de participação da prefeitura (Diadema); ou c) longe do planejamento e sem vínculos visíveis com as estruturas de participação (Osasco).

2. A localização/função do OP determina as características/desenho dos espaços centrais de participação e deliberação no processo participativo, os conselhos do OP.

Os conselhos do OP também apresentam características distintas, a serem consideradas as proporções entre representação da sociedade civil e do governo: a) estrutura paritária (São Bernardo do Campo); b) estrutura de maioria da sociedade civil (Guarulhos e Diadema); ou c) apenas representantes da sociedade civil (Osasco). Quanto mais presença de membros do governo, tendencialmente há mais possibilidade de que o conselho seja efetivo, ou seja, gere decisões políticas reais sobre o orçamento – a função essencial do OP.

3. O perfil dos conselheiros da sociedade civil no OP é mais próximo à coalizão governista no poder quanto mais houver efetividade decisória do Conselho do OP.

Considero que São Bernardo do Campo apresenta maior efetividade decisória do Conselho do OP. Em seguida, nessa ordem, vêm os casos de Guarulhos,

Diadema e Osasco (esse último atualmente quase sem nenhuma efetividade). Em SBC, há uma fortíssima presença do PT no OP e também é onde os sindicatos e organizações de classe aparecem com mais força, o que pode se dever às características próprias do PT na cidade e à origem sindical do prefeito. Já em Osasco, há uma situação de fragmentação partidária e também uma presença mais forte de pessoas vinculadas diretamente ao governo ou outros conselhos, o que pode denotar certa fraqueza ou desinteresse da sociedade civil local no espaço do OP.

A partir dessas considerações e da análise anterior dos casos, sugiro a seguinte tipologia de experiências de orçamento participativo, composta por três tipos:

a.método de governo: a participação, sobretudo pela via do OP, funciona como um elemento central no processo de planejamento governamental. Há uma grande proximidade entre a estrutura do OP e a estrutura de planejamento. Em geral, a estrutura central do processo participativo é paritária, isto é, compreende a participação tanto dos representantes da sociedade civil como dos representantes do governo. Constitui-se, assim, um espaço de troca de informações entre os dois conjuntos de representantes. Há, é certo, uma preponderância dos representantes do governo, sobretudo os ligados às secretarias de planejamento e de finanças – centrais quando o que se decide é o orçamento – mas o Conselho também se torna um espaço de pressão dos membros do governo (os secretários) por mais recursos para seus projetos, de modo que podem ser apoiados ou não em suas intenções pelos representantes da sociedade civil. Estes tendem a ser muito próximos do partido líder da coalizão que sustenta a prefeitura (do qual faz parte o prefeito), pois o Conselho passa a ser, efetivamente, um espaço de disputa de poder. Nesse sentido, o OP e seu Conselho tornam-se espaços relevantes de presença de grupos minoritários (facções) do partido líder, que podem – pela via alternativa do OP – fazer parte de uma instância importante de tomada de decisões na prefeitura. Os Conselhos, ademais, são espaços relativamente pequenos, com não mais do que vinte representantes de cada lado, de maneira a que também se torne operacional para a tomada de decisões relevantes que ali se dá. A ênfase no “método” faz com que o OP se configura como o principal mecanismo participativo e que se torne permanente a estrutura das plenárias (a base de contato direto do prefeito com os cidadãos/eleitores) e o conselho (o espaço de negociação e de troca de informações entre a sociedade “civil” mais próxima do governo).

b.estratégia de mobilização: o OP se dá como o elemento territorial de mobilização de militantes ou forças políticas no apoio ao governo municipal, sobretudo no que se refere à troca de informações entre o governo e os participantes do Conselho. A estrutura do OP está próxima a outras instâncias de “participação” reservada a segmentos sociais (negros, mulheres, jovens, deficientes etc.) e distante das instâncias de planejamento e finanças. Nesse caso, o governo “aberto à participação” não implica necessariamente em um governo que pauta suas ações pela participação, mas que mantém fóruns de “diálogo” com setores e segmentos sociopolíticos. A perspectiva é a de “atingir” todos os segmentos e transparece o objetivo de manter os espaços de participação como oportunidade de ampliar a base de sustentação do governo municipal. Não por acaso, a estrutura do OP é mais flexível, de maneira que se atenda os objetivos estratégicos de ampliação dessa base política, segundo a avaliação dos

membros do governo. Em geral, os conselhos tem ampla representação da sociedade civil, três a cinco dezenas de representantes, com menor representação (ou nenhuma representação dos membros do governo). A principal atividade do Conselho não é a tomada de decisões sobre o orçamento municipal, uma vez que a presença ou não no orçamento de demandas advindas das plenárias do OP se dá por iniciativa do próprio governo e obedece a seus objetivos imediatos. A principal atividade do Conselho é uma agenda de visitas de secretários e diretores de autarquias, pelo qual se faz algo próximo de uma prestação de contas das atividades da pasta. Os conselheiros têm, em geral, menos vínculos com partidos políticos do que os tipo “método de governo” – embora seja frequente a filiação partidária. Mas, comparativamente, possuem maiores ligações com movimentos sociais e associações comunitárias, de maneira que as reuniões do Conselho se tornam momentos de troca de informações e cobranças, por parte dos conselheiros, de posicionamentos do governo.

c. descaracterização/aparelhamento: ocorre quando a experiência de Orçamento Participativo perde sua função inicial – que pode ser de método de governo ou de estratégia de mobilização. Pode se dar em um mesmo período de governo (ou mesmo em um governo que se reelege ou que faz seu sucessor), mas certamente ocorrerá quando o governo que se coloca é ideologicamente pouco comprometido com participação e democratização da gestão pública. Pode ser visualizado com frequência quando há mudança na condução do OP ou quando a estrutura do OP muda de lugar/status no contexto da administração municipal. Ocorre também que, mesmo que perca sua função precípua anterior – novamente seja a do tipo a ou do tipo b – o OP permanece “em atividade” latente, seja porque o custo político da finalização do OP é muito alto – e pode ser utilizado pela oposição de esquerda como sintoma de um governo pouco democrático – ou porque os “funcionários” comissionados do OP se transformam em cabos eleitorais financiados pelo próprio governo, em atividade permanente. Abandona-se, portanto, qualquer perspectiva participativista.

Neste *paper* busquei demonstrar como é possível compreender as experiências de orçamento participativo por meio da articulação entre seu status no interior dos governos municipais e a configuração da diversidade associativa presente nos conselhos do OP, entre os representantes da sociedade civil. Proponho que o perfil da sociedade civil mobilizada para a participação institucional está diretamente relacionada às intenções do governo municipal com o processo participativo e se modifica a depender também das eventuais alterações em sua estruturação.

Desse modo, só faz sentido considerar a efetividade do orçamento participativo – ou de outra qualquer instituição participativa enquanto política pública de participação social – se devidamente se inclui na análise as intenções do governo com tal proposta, tanto as manifestas como as latentes. Isso parecer ser imprescindível, mesmo que evidentemente traga dificuldades adicionais para se estabelecer o referencial de investigação mais correto.