

Os desafios da participação popular no orçamento participativo no município de São Gonçalo

The challenges of the popular participation
in the participatory budgeting in the municipal district of São Gonçalo

Jaqueline de Melo Barros*

RESUMO:

O objetivo do presente estudo foi analisar como se configurou a participação popular no processo de construção do Orçamento Participativo no município de São Gonçalo, na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. O Orçamento Participativo tem se revelado como um dos instrumentos que contribuem para a construção de uma nova cultura política, a partir da participação da população na implementação e deliberação de políticas públicas. Assim, a participação passa a ser concebida como um meio de exercer o controle social sobre o Estado, onde a sociedade civil é capaz de intervir na elaboração e fiscalização das ações públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão democrática. Cidadania. Participação Popular.

ABSTRACT:

The present study intends to analyze as the popular participation was configured in the process of construction of the Participatory Budgeting in the municipal district of São Gonçalo, in the Metropolitan Area of the State of Rio de Janeiro. Participatory Budgeting has been revealing as one of the instruments that they contribute to the construction of a new political culture, starting from the participation of the population to implement and deliberate public politics. Thus, the participation becomes conceived as a middle of exercising the social control on the State, where the civil society is capable of intervening in the elaboration and checking the public actions.

KEYWORDS: Democratic administration. Citizenship. Popular Participation.

1. Introdução

O presente artigo é parte integrante dos resultados da pesquisa “Gestão Democrática, Saúde e Cidadania: uma Avaliação do Orçamento Participativo no Município de São Gonçalo”, desenvolvida na Universidade Federal Fluminense¹.

Ao nos debruçarmos sobre as experiências que visam promover a democratização do Estado, alguns questionamentos perpassam a reflexão: Como os sujeito locais interferem nas decisões locais? que poder decisório possuem? O Orçamento Participativo enquanto instrumento de Gestão Democrática, no Município de São Gonçalo, viabilizou a participação dos cidadãos?

* Mestranda em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica – PUC-RJ. E-mail: jaqmelo@uninet.com.br

¹ Este projeto recebeu apoio da FAPERJ, onde atuei como Bolsista de Iniciação Científica orientada pela Professora Ângela Vieira Neves, no período de 2000-2002.

Tais indagações pretendem contribuir para o debate atual, o qual vem conquistando espaços no universo acadêmico, delineando novos estudos e pesquisas sobre esses inovadores instrumentos de gestão e seu potencial democrático, como exemplo dos Conselhos de Direito e do próprio Orçamento Participativo.

2. -O Orçamento Participativo: instrumento viabilizador de democratização do poder público

O Orçamento Participativo-OP é considerado um instrumento inovador, implantado em diferentes municípios a partir dos anos 1980. Considerado como uma experiência de cunho democrático, no sentido de possibilitar a participação popular na gestão das cidades.

A primeira experiência do OP surgiu em Porto Alegre em 1989, instituída pela Frente Popular, a partir da interação do governo com a população local, em especial, os movimentos comunitários. O Partido dos Trabalhadores propôs a democratização das decisões de uma nova gestão a partir dos Conselhos Populares, tendo como objetivo a interferência do cidadão nas políticas públicas e demais decisões do governo.

Sinteticamente, Fedozzi (1997) define o Orçamento Participativo-OP como a instituição de uma esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal, a qual se expressa através de um sistema de racionalização política, baseado em regras de participação e distribuição de recursos de investimentos que são pactuadas entre o Executivo e Sociedade Civil, pautadas numa lógica contratual favorável à diferenciação entre o “público” e o “privado” e, portanto, contrária às práticas clientelistas.

Lesbaupin (2000, p. 72) destaca que as experiências de OP não chegaram à situação atual sem dificuldades. Tendo como, exemplo, a experiência de Porto Alegre, que em seu primeiro ano, foi marcado pela inexperiência, provocando uma crise entre Governo e lideranças locais, superada através de uma reorganização e criação de uma estrutura político-administrativa específica para a participação comunitária. Posteriormente, consolida-se a dinâmica do OP, incluindo a escolha das prioridades. Por fim, introduzem as Plenárias Temáticas, atraindo sindicatos, setores empresariais e outras associações, antes afastadas do processo.

O amadurecimento do processo fez com que a experiência de Porto Alegre fosse considerada “incomum”, pois pretendia criar um novo centro decisório, juntamente, com o poder Executivo e Legislativo, despertando a população para seus direitos de cidadania e tornando-os mais exigentes e críticos, viabilizando que as decisões fossem sempre compartilhadas.

As decisões, neste processo, assentam-se em três princípios básicos:

- a) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento;

- b) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, que concluem num ciclo anual de atividades públicas de orçamento do Município;
- c) um processo decisório, descentralizado, tendo por base a divisão da cidade em regiões orçamentárias. (FEDOZZI, 1997).

A existência de um método baseado em critérios objetivos, impessoais e universais para a escolha das demandas de investimentos é um aspecto relevante na dinâmica operacional do Orçamento Participativo, pois remete à complexa questão do sistema de tomada de decisões nos processos de planejamento participativo, como componente institucional da esfera pública. .

De acordo como Sánchez o que caracteriza o perfil e a natureza do OP seria a concretização dos princípios:

- 1) decisão e soberania popular, materializada na noção de deliberação pública, com o governo assessorando e promovendo de forma ativa a execução da política participativa; 2) a decisão sobre o conjunto do orçamento da prefeitura; 3) accountability ou de prestação de contas e transparência para a efetivação do controle social das decisões; e 4) delimitação de um processo de decisão, por parte da sociedade e do Estado, de um corpo de representantes especialmente eleitos para deliberar a alocação dos recursos públicos, que além de tudo, se auto-regulamenta. (SÁNCHEZ, 2002, p. 44)

O funcionamento do Orçamento Participativo segue regras que favorecem a criação de uma esfera pública democrática, as quais permitem a regularidade e a previsibilidade da participação na gestão pública.

Dentre essas regras, destaca-se a prestação de contas, chamada *accountability*, como ponto culminante do processo participativo, o que sela um compromisso público na interação entre governantes e a população.

O OP vem sendo aprimorado em vários municípios desde sua criação e apesar das diferenças existentes entre as experiências, em recente pesquisa, Carvalho e Gilgueiras (2000) observam o crescimento da cultura participativa na sociedade e sua qualificação para o exercício da participação e do controle social sobre a gestão pública.

Segundo dados do Fórum Estadual do Orçamento (2001), alguns Municípios do Estado do Rio de Janeiro iniciaram a experiência do Orçamento Participativo sem, contudo ter um aprofundamento e visibilidade de sua metodologia, de sua implantação, limites das suas e dificuldades. Dentre eles, ressaltamos a experiência no município de São Gonçalo, como será discutido a seguir.

3. Orçamento Participativo em São Gonçalo: do surgimento à sua implementação

O debate a respeito do Programa do OP em São Gonçalo iniciou-se com as eleições municipais de 1996, como proposta de governo da coligação PDT e PT. Entretanto, discordâncias internas do próprio Partido dos Trabalhadores, resistências por parte do Prefeito em aplicar e executar o projeto, e contratempos financeiros se configuraram como fatores que adiariam a implantação do programa.

Em declaração do Jornal *O São Gonçalo* (1996 : “O Prefeito afirma que demorou a lançar o OP em São Gonçalo porque herdou a Prefeitura com muitas dívidas e pouquíssimos investimentos em obras públicas”.

Ao contrário do que afirmaram os Coordenadores entrevistados, que relataram os inúmeros entraves passados pelo programa, como sendo de cunho político partidário, originado pelas divergências ideológicas dos partidos.

Como consequência, as discordâncias internas no Partido dos Trabalhadores desencadearam no afastamento de alguns membros da coordenação envolvidos na dinâmica de sua formulação, o que também contribuiu para o atraso de sua execução.

O depoimento de um coordenador sinaliza à exigência do próprio PT em implementar o projeto, o que se deve ao fato do partido ser identificado como um dos principais agentes de implantação deste modelo de gestão.² (SANCHEZ, 2002).

“a eleição foi em 1996, o governo assumiu em 1997 e 1998 tinha a eleição para governo do estado, como a coligação municipal foi à mesma banca que a estadual, ou seja, o PDT lançando o governador e PT vice e com o PT em nível de estado colocou também o Orçamento Participativo, que é a cara do PT nas administrações na ordem do dia, os municípios que já tinham estas coligações tiveram a necessidade de colocar o Orçamento Participativo na rua pra tentar justificar a campanha estadual, então foi uma coisa atropelada,....”. (Coordenador do OP em 1996-1997)

Enquanto alguns entrevistados apontaram a **resistência** por parte do Prefeito em aplicar e executar o projeto.

“o Prefeito aceitou, demorou a aceitar a implantação do Orçamento Participativo em São Gonçalo, depois da Secretaria de Meio Ambiente através do seu Vice ter forçado bastante com o Prefeito,

² Segundo Sánchez os municípios que adotaram o OP como política pública tinham em sua maioria, administrações municipais da esquerda, com o destaque para o PT.

abriu as portas para o Orçamento Participativo, só que não houve assim um tempo para que nós pudéssemos desenvolver um trabalho melhor em São Gonçalo, fizemos, eu acho que até fizemos muito. (Conselheiro da Região 7)

Embora a questão financeira também tenha exercido influência neste processo.

“no princípio isso em 1997, foi quando a gente assumiu o governo, ele deveria ter sido implantado no início do governo, primeiro que o governo tinha um rombo, um déficit de 20 milhões de Reais né, um déficit orçamentário, isso deixado pelo governo anterior”. (Coordenador do OP em 96-99)

Baseado nestas declarações percebe-se que o atraso na dinâmica de implementação do Programa não se limita somente às divergências partidárias, ao contrário são provenientes de inúmeras determinações.

Isso por sua vez, fez com que o OP só viesse a ser implementado em 1999, três anos depois do debate inicial sob a Coordenação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Projetos Especiais.

4. Estrutura e organização do OP em São Gonçalo

Tendo em vista a amplitude do Município, com uma extensão territorial de 251 km² e com de 839.828 habitantes³, distribuídos em cinco distritos, e porque a Coordenação do Programa compartilhava do pensamento de que em municípios grandes só se obtém o sucesso desejado, no tocante à democratização do poder público, se for acompanhado de uma política geral que subdivida o território e reorganize a população em “pequenas” áreas, onde a discussão possa acontecer livremente (SMAPE, 1998, p. 5), optou-se por abstrair esta divisão distrital e dividi-lo em 13 regiões, com a média de 6,8 bairros por região. Conforme a distribuição dos bairros abaixo.

Região 1: Bairro das Acácias, Bairro das Palmeiras, Itaúna, Luiz Caçador, Salgueiro.

Região 2: Bairro Rosane, Boa Vista, Brasilândia, Camarão, Centro, Coroado, Estrela do Norte, São Miguel, Vila Iara e Zé Garoto.

Região 3: Barro Vermelho, Engenho Pequeno, Morro do Castro, Pita, Zumbi Santa Catarina, Tenente Jardim, Venda da Cruz.

Região 4: Amendoeira, Bairro Almerinda, Campo Novo Coelho, Colubandê, Jardim Amendoeira, Jardim República Jockey Clube, Maria Paula, Novo México, Tribobó, Vila Candoza.

Região 5: Boaçu, Fazenda dos Mineiros, Itaóca, Mutuá, Mutuaguaçu, Mutuapira, Porto do Rosa, Praia da Luz.

Região 6: Gradim, Mangueira, Parada 40, Paraíso, Patronato, Porto da Madama e Porto Novo.

³ Segundo dados do IBGE de 2000

Região 7: Alcântara, Bairro Antonina, Boa Vista do Laranjal, Cruzeiro do Sul, Jardim Alcântara, Jardim Fluminense, Mutondo, Nova Cidade, Raul Veiga, Trindade, Vila Três.

Região 8: Água Mineral, Boqueirão Pequeno, Galo Branco, Lindo Parque, Rocha.

Região 9: Barracão, Bairro Eliana, Bairro Ieda, Guarani, Jardim Tiradentes, Pacheco, Sacramento, Santa Izabel.

Região 10: Jardim Catarina, Lagoinha, Laranjal, Miriambi, Santa Luzia.

Região 11: Bom Retiro, Gebara, Largo da Idéia, Marambaia, Monjolos, Vista Alegre.

Região 12: Anaia Grande, Anaia Pequeno, Arrastão, Arsenal, Engenho do Roçado Ipiíba, Rio do Ouro, Várzea das Moças.

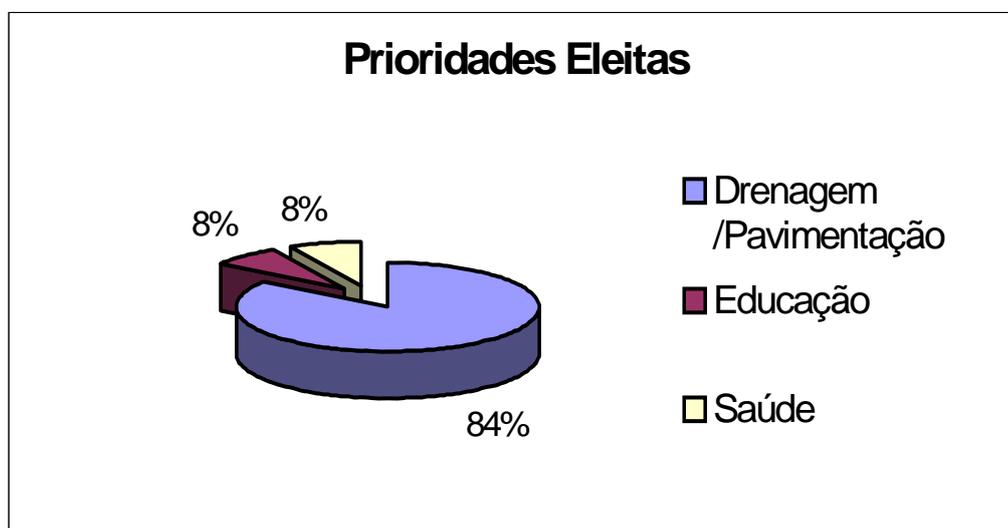
Região 13: Covanca, Neves, Porto Velho, Vila Laje.

A divisão regional obedeceu aos seguintes critérios estabelecidos pelo Programa do Orçamento Participativo Municipal, como: proximidade e limitrofia entre os bairros; identidade cultural; população média por região não muito elevada e facilidade de acesso via transportes rodoviários.

No primeiro momento houve o lançamento do Programa e foram realizadas plenárias abertas aos moradores da cidade, nos quais teriam direito de votar os maiores de 16 anos e residentes nos bairros pertencentes à região.

A Primeira Rodada, de Plenárias Regionais explicitou as regras básicas do OP e a realidade sócio-econômica do Município em cada uma das 13 regiões, além de eleger as prioridades de cada região e os delegados, primeiros representantes municipais.

Na Segunda Rodada os moradores conheceram as prioridades eleitas nas plenárias anteriores, e elegeram os Conselheiros Municipais e os respectivos suplentes. Cerca de 84% das regiões priorizaram Drenagem e Pavimentação, o que totaliza 11 regiões, num universo de 13.



Cabe ressaltar que os momentos estabelecidos pelo projeto constituíam-se como elementos fundamentais para a dinâmica de implementação, distribuídos num ciclo de 12 meses, enfatizando o caráter pedagógico neste período, pautado no comprometimento ético-político do OP, como instrumento democrático. Suas ações se materializam na realização de plenárias públicas, com a socialização e transparência das informações.

A proposta do São Gonçalo incluía a criação de cartilhas e do jornal do OP, como instrumentos que auxiliariam na democratização de informações, porém, a aplicação desses instrumentos não se consolidou no Município.

As constantes alterações no cronograma adiaram o lançamento do projeto, desencadeando no “enxugamento” de etapas, devido à proximidade do período eleitoral, o que comprometeu a infra-estrutura do projeto, como mostram os depoimentos:

“a gente desenvolveu o projeto em três meses. Em três meses nós fizemos vinte e oito mudanças, porque a gente cada vez que apresentava tinha uma coisa para mudar. E isso foi no meio do ano de 96. Então foi uma coisa rápida. Pediram para a gente desenvolver o projeto em janeiro de 96 e a gente três meses depois estava com o projeto pronto e a gente ficou nesse lenga a lenga aí durante três anos e quatro meses”.(Coordenador do OP em 1996-1999)

“Nós não tínhamos infra-estrutura, nós não tínhamos carro de som, nós não tivemos outdoor. Nós tínhamos o projeto pronto de divulgação e essa estrutura não foi cedida” (Coordenador do OP em 1996-1997).

A partir da eleição dos conselheiros, formou-se o Conselho Municipal do Orçamento Participativo de São Gonçalo (CMOP). Este espaço de discussão é presidido pelo Prefeito ou seu Vice, tendo a participação dos Secretários Municipais de Planejamento e Fazenda, o Presidente da Câmara dos Vereadores, o Coordenador do Orçamento Participativo e os Conselheiros eleitos nas Regiões.

A população elegeu 32 Conselheiros, em sua maioria, lideranças locais, que já exerciam algum tipo de participação inseridos no associativismo político de seu bairro ou região.

Dentre os conselheiros eleitos verificamos que 44% representam as Associações de Moradores, o que equivale a 15 participantes num universo composto por 32 pessoas. Em segundo lugar se encontram os Grupos Religiosos, com 22% dos representantes, seguido pelos centros comunitários com 16 %. (BARROS, 2002).

De acordo com o Regimento Interno do CMOP:

Art. 1º - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo é um conjunto de ações organizadas, coordenadas, vinculadas ao Chefe do Executivo Municipal, que permitirá a participação direta de toda a população, a fim de propor, deliberar e fiscalizar sobre as receitas e despesas do município discutidas no Conselho do OP. (smappe, 1998).

É de competência deste Conselho encaminhar as deliberações à Plenária Municipal para elaboração do Orçamento Público; administrar e gerir o Processo do Orçamento Participativo; preparar e organizar o calendário geral do Programa; avaliar sua coordenação; elaborar proposta de regimento Interno e avaliar a adoção de Plenárias temáticas durante o processo.

5. Eleição de prioridades: partilha de poder?

Discutir o processo de eleição de demandas significa questionar a partilha de poder e a inversão de prioridades. Trata-se de um processo de co-gestão dos recursos públicos, onde o Governo Municipal partilha o poder político através de uma dinâmica de deliberações na busca do consenso e da negociação política (FEDOZZI, 1997, p. 176).

A inversão de prioridade associa-se a partilha de poder à medida que descentraliza o poder da esfera governamental, transferindo-o para a sociedade civil, cabendo a esta o poder de decidir sobre o investimento dos recursos públicos. Inverter prioridades significa priorizar interesses coletivos em contraposição aos individuais.

A prática do OP pressupõe consultar e decidir sobre os destinos do orçamento público. As palavras de uma delegada resgatam a coletividade e a união em prol de bens comuns:

“O Orçamento Participativo é a união das comunidades num objetivo comum daquelas comunidades. Elas têm que ter uma união, um objetivo comum pra poder decidir uma prioridade. Se não houver a união, e um objetivo comum àquela comunidade não funciona”. (Delegada da Região 7)

Um dos limites contidos nesse processo diz respeito ao não atendimento de todas as reivindicações da população, acarretando conflitos e dificuldades de negociação. O que Sanchez (2002) considera como o momento mais importante, devido o embate existente entre o Poder Público e a Sociedade Civil.

Observamos que, em diversas experiências⁴ de OP, a etapa de negociação realiza-se no período de julho a setembro, momento de discutir e intervir sobre Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Neste contexto, cabe ao Conselho Municipal do Orçamento Participativo (CMOP) a função de mediar conflitos e pressionar o Executivo, a fim de resguardar os interesses coletivos. (Carvalho: FELGUEIRAS, 2000).

Contudo, Gohn (2001, P91) alerta que o fato das decisões dos conselhos terem caráter deliberativo, isso não garante que as decisões se efetivem, pois não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o executivo a acatá-las.

⁴ Como nos Municípios de Porto Alegre, Santo André, Mauá, Belo Horizonte, Ribeirão Pires, dentre outros.

No caso de São Gonçalo, o OP foi oficializado em Julho de 1999 pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2000⁵. No entanto, o CMOP só foi empossado em setembro do mesmo ano, o que engessou sua intervenção sobre a LDO, pois a mesma já havia sido decretada.

Apesar da eleição das prioridades, há de se destacar que o retorno à população não atendeu critérios democráticos, pois o poder de decisão continuou com o executivo, centralizado nas mãos do Prefeito.

As regiões que priorizaram Educação e Saúde, não tiveram suas demandas atendidas e as demais “receberam” 500 metros de pavimentação, em regime de mutirão⁶. Onde a pavimentação atendeu as indicações feitas pelo Prefeito, contrariando a real vontade da população.

Constatamos, através das entrevistas, inúmeros obstáculos na viabilização das obras. A falta de material e a proximidade das eleições municipais impediram a conclusão das mesmas.

“o problema foi simplesmente por causa da falta do material, do atraso, aí foi chegando à eleição e nós sabíamos que iriam ter problemas,... e o Prefeito quando passou as eleições ele não mandou mais material, parou”. (Morador da Região 2)

Alguns entrevistados identificaram que o Mutirão Comunitário teve o objetivo promover a reeleição desta gestão.

“Foi até uma coisa eleitoreira, porque ele (o Prefeito) viu que tinha que dar um reforço para o pessoal devido esse movimento, porque senão não tinha como levar o nome dele. Mas podia ter sido uma efetivação melhor da coisa, uma conclusão melhor”. (Conselheiro da Região 5)

Outra questão que merece destaque refere-se à influência das elites locais, representadas em São Gonçalo pelos Vereadores, que distorceram as práticas democráticas por práticas clientelistas. Tendo em vista a atribuição das obras a políticos locais, descaracterizando a dimensão democrática do processo e reforçando o clientelismo local.

“O Vereador trouxe também algum material segundo ele até por conta dele, na última semana antes da eleição, trouxe por conta dele máquinas, inclusive a máquina dele ajudou muito a gente pra gente conseguir fechar o primeiro quarteirão”. (Morador da Região 2)

Um coordenador do OP lamenta o fato desses políticos utilizarem um aparato material para atender as necessidades da comunidade e reverter direito em favor.

“Nós temos vereadores hoje em São Gonçalo que tem uma estrutura até melhor que a da Prefeitura, em algumas regiões com máquinas, com carros, com tudo mais para atender a comunidade, porque a Prefeitura não tem esse aparato nas regiões. Não tem, e aí o resultado que

⁵ Lei nº 035/99.

⁶ Nos mutirões a Prefeitura forneceu o engenheiro e o material e os moradores responsabilizaram-se pela pavimentação.

se deu é que apesar de boa participação, a comunidade ainda tem um grupo muito grande de pessoas que acreditam no favor político”. (Coordenador do OP em 1996-1999)

Os vereadores negaram o papel do Orçamento Participativo como um instrumento e canal de poder de decisão coletiva e democrática, reproduzindo velhas práticas presentes na cultura política da nossa sociedade.

A partir dos depoimentos, podemos dizer que os verbos “consultar” e “decidir” não caminharam juntos nas práticas do Orçamento Participativo no Município de São Gonçalo, negando-o, como um instrumento de decisão coletiva e, utilizando-o, na reprodução de práticas clientelistas, a fim de atender interesses eleitorais.

6. De que participação estamos falando?

Durante a execução do Orçamento Participativo, a população desempenhou papel importante na escolha de delegados, conselheiros e prioridades, porém é questionável a participação no processo de tomada de decisão, considerando que suas demandas não foram atendidas.

Os depoimentos demonstram que os entrevistados entenderam a participação como um dos fatores positivos do OP, a exemplo disso são os adjetivos presentes em suas falas, como: *vitoriosa, espetacular, positiva*.

“para nossa surpresa a participação foi **excelente** em função de tudo o que aconteceu. Todas as plenárias foram um sucesso total, porque as pessoas se colocaram à disposição e iam para lá e queriam discutir, e queriam participar, queriam opinar dentro daquilo que estava dizendo o governo que era para eles opinarem”. (Coordenador do OP)

“foi **espetacular**, foi uma mobilização total da população inclusive nós da Federação levamos a maioria das Associações, dos movimentos comunitários. Sua implantação mexeu com a população, **superlotou** todas as reuniões”. (Líder Comunitário da Região 9)

Porém, há de se destacar que esses adjetivos estão relacionados aos aspectos quantitativos. Este tipo de participação remete ao que Sanni e Cotta (apud TEIXEIRA, 2001, p. 25) consideram como conceito amplo de participação.

Considera-se participação política desde comparecer as reuniões de partidos, comícios, grupos de difusão de informações, até o inscrever-se em associações culturais, recreativas, religiosas ou ainda, realizar protestos, marchas ocupações de prédios.

A população teve uma participação meramente formal e consultiva, uma vez que sua atuação se restringiu ao ato de votar nas plenárias e suas decisões não serem acatadas pelo poder

público. Percebe-se o que Pateman (1992, apud GOHN, 2001) define como “pseudoparticipação”, quando há somente consulta a um assunto por parte das autoridades; e “participação parcial”, quando muitos tomam parte do processo, mas somente uma parte decide de fato.

A fala de um dos coordenadores demonstra que o processo não seguiu princípios estabelecidos pelo OP como a participação igualitária.

“Se eu fosse amigo do presidente da UNIBAIRROS ele ia me procurar, agora se eu tivesse divergência com ele não podia participar. Então era negado o direito de participar das plenárias”. (Coordenador do OP)

Já outras entrevistas relataram a influência dos Vereadores e sua capacidade de manipular e cooptar os canais de participação.

“eles pegam seus eleitores, levam para cima das assembleias, naturalmente com eles tinham o peso maior, eles influenciam colocando pessoas. Essas pessoas entraram como delegados simplesmente porque mandaram entrar”. (Coordenador do OP)

Percebemos que a participação cidadã, considerada como um dos instrumentos viabilizadores da cidadania ativa, contribuindo para a construção de uma identidade coletiva, capaz de romper com práticas individualizadas não se efetivou nesta experiência de OP.

Apesar da participação cidadã não ter sido efetivada, não podemos desconsiderar a existência de algum tipo de participação, seja ela formal ou parcial. Percebemos que a população tem a necessidade de expressar suas reivindicações, precisa ser ouvida, mas, para isso, é necessário que os canais de participação sejam conquistados e não tutelados ou cooptados.

A participação exercida neste processo de construção do OP trata-se de uma participação formal de caráter consultivo, sem perspectivas de transformação social. Esse modelo não se configura como uma participação ativa, pois não busca romper com o que é posto, ao contrário reproduz práticas tradicionais.

7. O associativismo local e o OP

As práticas associativas no Município de São Gonçalo são marcadas por ações isoladas, centralizadas na figura do líder comunitário, em sua maioria presidentes de associações de moradores. A própria formação histórica do município auxiliou a reprodução destas ações.

O Município de São Gonçalo durante muitos anos foi dirigido pelo Grupo Lavoura⁷. Somente em finais da década de 1980 o PDT assumiu a Prefeitura Municipal, onde permaneceu até 2000.

⁷ Representado pelos partidos: PTN, PDC, PDS, PFL, PTB e PTP.

A permanência do Grupo Lavouras e, posteriormente, as gestões sucessivas do PDT propiciaram uma relação de distanciamento e subserviência estabelecida entre o executivo e a sociedade civil e as constantes intervenções políticas contribuíram para o enfraquecimento dos movimentos sociais do Município.

As palavras de Gaspary (1996, p. 81) sintetizam a relação estabelecida entre a população e o executivo:

Percebe-se também, que não há, por parte de certos setores do PDT, um projeto político explícito no sentido de estreitar o diálogo e se articular com os movimentos populares. Deve-se destacar que as relações estabelecidas entre estes movimentos com o poder público transcorrem na forma de cooptação, pois diversos líderes comunitários, que se encontravam à frente das lutas populares em oposição ao grupo Lavoura, passaram a integrar a administração Municipal. Em decorrência, constata-se um refluxo do caráter reivindicativo do movimento popular associativo.

Apesar da União das Associações de Moradores da Cidade (UNIBAIRROS) possuir 179 associações a ela filiadas⁸, é questionável sua representatividade, considerando que a participação estimulada localiza-se na esfera da imediatividade e sem perspectivas de transformações futuras, seja de médio ou longo prazo.

A constante intervenção e mediação de políticos tornam-se um fator relevante nas relações entre as Associações de Moradores e o poder público, contribuindo para a despolitização das ações e fragilizando a organização da sociedade civil e, por consequência, enfraquecendo os movimentos sociais.

O formato institucional da participação e a atuação dos sujeitos são elementos para se refletir sobre a capacidade de implantação e ampliação de políticas participativas, dentre elas o OP.

O Orçamento Participativo ao democratizar a relação sociedade civil e poder público fortalece o associativo local e potencializa o surgimento de novos canais de participação.

Ao analisarmos a experiência de São Gonçalo, nos deparamos com um formato institucional comprometido, anterior a implantação do OP, composto por práticas associativas enfraquecidas, que não efetivam a participação ativa.

Essas práticas, por sua vez, comprometeram a estruturação do OP no município, tendo em vista que a maioria dos representantes eleita é oriunda de Associações de Moradores que reproduzem práticas centralizadoras com uma perspectiva clientelista, como exemplifica a fala abaixo:

⁸ Dados fornecidos pela Unibairros em 2002.

“Porque essas associações praticamente não funcionam né. As associações de moradores elas tem o que? Têm o líder, que é o Presidente, tem assim... a diretoria... mas não trabalha em função do povo, não tem a reunião. Se você for à Associação de moradores e ver quantos associados têm da população é quase que zero”. (Líder Comunitário da Região 6)

A implantação do OP, como fato isolado, não garante o fortalecimento da sociedade civil. Podemos dizer que a experiência de São Gonçalo, além de não potencializar novos espaços participativos, desmobilizou os já existentes e fortaleceu os laços de dependências entre a população e as elites locais.

8. Considerações finais

Este trabalho pretendeu analisar se a participação popular se consolidou como um instrumento viabilizador da cidadania ativa e compreender de que forma se configurou a participação popular dos atores envolvidos na implantação do Orçamento Participativo no município de São Gonçalo.

Diferentemente, da experiência bem sucedida de Porto Alegre Participativo, a qual se constitui como uma modalidade de gestão democrática, a experiência de São Gonçalo apresentou algumas dificuldades para a consolidação e construção de espaços públicos democráticos, bem como o alargamento da democracia.

A partir da análise dos diferentes discursos, podemos dividir o Orçamento Participativo em São Gonçalo em três fases: o surgimento, a implementação e a interrupção. Seu “surgimento”, iniciado nos anos de 1996/1997, momento de elaboração e discussão do projeto, a implementação que somente se deu três anos mais tarde, a fase de execução propriamente dita e, em seguida, sua “interrupção” quando as obras não foram concluídas e não houve nenhum esclarecimento à população.

Esta experiência merece destaque em alguns aspectos, pois o município se insere numa lógica política partidária, de cultura clientelista, governado pelas elites locais, representadas, no município, pelos vereadores.

Embora o modelo do Orçamento Participativo, como dito anteriormente, busque democratizar a relação sociedade civil e o poder público, fortalecer o associativo local e potencializar o surgimento de novos canais de participação. Em São Gonçalo, o OP não possibilitou a emergência ou ampliação de novos espaços públicos democráticos e participativos. Devido ao fato do município não possuir uma tradição organizativo-associativa, esses espaços limitaram-se a uma realidade jurídico-formal, e tornaram-se um instrumento a mais nas mãos do prefeito e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente

aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos recursos públicos.(GOHN 2001, p. 89).

O OP em São Gonçalo “feriu” os pressupostos de um modelo de gestão democrática, pois não houve um espaço de co-gestão, tendo em vista que a população não interveio nas ações públicas, não havendo partilha de poder.

Podemos concluir que a experiência de São Gonçalo se configurou no que Sánchez (2002) chama de “marketing político”, onde a idéia de democracia participativa significa apenas a adoção de mudanças cosméticas, que mantém inalteradas as velhas e tradicionais práticas de gestão.

Noutras palavras, se classifica como “mimetismo” de uma gestão democrática, em que governos mais conservadores copiam e adotam propostas de governos mais à esquerda, adaptando-as ao seu perfil ideológico. (SANTANA, 2000).

Enfim, podemos concluir que o Orçamento Participativo no Município de São Gonçalo não se constituiu como instrumento democrático, além de não estimular a cidadania ativa, não configurando um processo participativo e descentralizado.

Referências

- BARROS, Jaqueline de Melo. *O Orçamento Participativo em São Gonçalo: Um instrumento de gestão democrática?* Rio de Janeiro: UFF, 2002.
- CARVALHO; FEGUEIRAS. *Orçamento participativo no ABC. Mauá, Ribeirão Pires e Santo André – gestão 1997-2000.* Revista Pólis, Rio de Janeiro, nº 34, 2000.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.* Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1997.
- GASPARY, Marisa Chaves de Souza. *A municipalização da Saúde em São Gonçalo.* 1996. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1986.
- GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre.* São Paulo: Editora Perseu Abramo, 1997.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores na Política Social Urbana e Participação Popular.* Petrópolis: S/ed., 2001.
- JORNAL *O São Gonçalo*, de 18 de junho de 1999a.
- _____. de 22 de junho de 1999b.
- LESBAUPIN, Ivo. *Poder Local X Exclusão Social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil.* Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- SANCHÉZ, Feliz. *Orçamento Participativo: teoria e prática.* São Paulo: Cortez, 2002.
- SANTANA, Mercejane Wanderley. *Inovação na Gestão Pública no Brasil: Uma aproximação teórico-conceitual.* Disponível via www.nutep.adm.ufrgs.br/projetos/Ap35.html. Acesso em abril de 2000
- SMMAPE. *O Projeto de Discussão do Programa. .Orçamento Participativo Municipal*, de Outubro de 1998. São Gonçalo. 1998. Mimeografado.

_____. Regimento Interno do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, São Gonçalo, 2000. Mimeografado.

RIBEIRO; SANTOS Jr. *Associativismo Local e Participação: Tendências da Organização Popular no Rio de Janeiro*. IPPUR/FASE, 1996.

TEIXEIRA. Elenaldo. *O Local e o Global: Limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001.

Recebido: novembro/2003

Aprovado: fevereiro/2004

