

UM ESTUDO DE CASO SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SÃO GONÇALO: A TENSÃO ENTRE A CULTURA CLIENTELISTA E A CULTURA DEMOCRÁTICA¹

Angela Vieira Neves²

Resumo

Este artigo procura analisar a relação entre a cultura clientelista e a cultura democrática na implementação do Orçamento participativo e sua influência na gestão local. Realizamos um estudo de caso sobre a implantação do orçamento participativo no município de São Gonçalo, região Metropolitana do Rio de Janeiro, mostrando seus limites e possibilidades na construção de uma gestão democrática. Constatou-se que a tensa relação entre culturas políticas é também indicador do sucesso ou do fracasso dos OP espalhados no Brasil.

Palavras-Chaves: cultura política, democracia, clientelismo, mandonismo local.

Abstract

This article examines the relationship between a "clientelista" and a democratic cultures in the implementation of the Participatory Budget and its influence in the local administration. A case study on the process of implementing the Participatory Budget in the city of São Gonçalo, metropolitan area of Rio de Janeiro, was executed, showing its limitations and possibilities in the construction of a democratic administration. The results showed that the uptight relationship in the different political cultures is also an indicative of success or failure in the participatory experiences that prevail in Brazil.

Keywords: political culture, democracy, "clientelismo", "local mandonismo"

¹ Este artigo contou com a colaboração da bolsista de iniciação científica da FAPERJ - Jaqueline de Mello Barros.

² Professora Assistente do Departamento de S. Social de Niterói da UFF, Doutoranda em Ciências Sociais - IFCH - Unicamp.

Introdução

Este artigo³ tem como preocupação analisar a capacidade democrática do orçamento participativo enquanto um novo instrumento gestor, tendo como referência estudos sobre a gestão local e sua relação com a cultura política dominante. Pretende-se analisar a relação entre esse novo instrumento de gestão e a construção de uma cultura política participativa. A pesquisa possibilitou, através de um estudo de caso sobre o orçamento participativo no município de São Gonçalo, entender como esse novo instrumento - tão propagado como uma inovação democrática - na prática, não se apresenta desta maneira em municípios com forte tradição clientelista.

A análise sobre este instrumento de gestão participativa e sua possibilidade de construção democrática não pode ficar restrita à ótica meramente administrativa, como tem sido apontado na literatura e também pelos gestores municipais. Esse artigo pretende investigar a relação entre o OP e a cultura política local presente em diferentes experiências de governos municipais; a partir da constituição de 1988, enfatizando as formas de associativismo e representatividade política entre seus representantes, e a relação entre o poder político local e a cultura política.

A hipótese que norteará este artigo é: os “novos instrumentos de gestão”, colocados em prática a partir de experiências democráticas, nas duas últimas décadas, não garantem, por si só, a construção de espaços públicos democráticos sem um estudo aprofundado sobre a cultura política local. Tais instrumentos podem estar sendo utilizados como mecanismos de afirmação de um *novo clientelismo*⁵. Outra questão que consideramos relevante para este estudo é que tais instrumentos gestores permitem estabelecer uma nova relação entre o Estado e a sociedade, onde há um processo de democratização do Estado na construção de um novo espaço público.

No contexto sócio-político dos anos 80, muitas experiências participativas trouxeram alterações importantes nos marcos da construção de um Estado de Direito e de um processo democrático onde municípios⁶ foram criados e novos instrumentos de

³ O presente trabalho é também fruto da pesquisa sobre *Gestão Democrática, Saúde e Cidadania: O Caso do orçamento participativo de São Gonçalo*, que foi realizada de dezembro de 1999 à Agosto de 2002 na Universidade Federal Fluminense.

⁴ Denomino o orçamento participativo e os conselhos gestores municipais como novos instrumentos porque eles representaram, após a constituição de 1988, um novo canal de poder decisório para a população participar, interferir e controlar a ação do Estado.

⁵ Esse novo clientelismo é entendido aqui como novos mecanismos que a sociedade cria, mecanismos institucionais que apareceram como inovadores nas gestões participativas e democráticas e se apresentam através de conselhos municipais, do orçamento participativo, podendo estar reproduzindo práticas clientelistas em uma cultura democrática entre seus participantes tais como: os representantes do OP, líderes partidários e os vereadores.

⁶ Segundo dados do IBGE (Perfil dos municípios brasileiros, 1999), o país conta com 5.506 municípios, sendo que 1.307 foram criados após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

gestão, tais como os OP se ampliaram possibilitando a democratização no poder local.

Um dos marcos deste período, foi a chamada Constituição-cidadã, de 1988, que, pela primeira vez, faz referência à questão de direitos sociais do cidadão e também ao dever do Estado. Outra característica dos anos 80 foi a crescente transferência de responsabilidades do governo federal para o governo municipal, principalmente com a municipalização e o processo de descentralização das políticas públicas.

A descentralização político-administrativa proposta na Reforma do Estado foi iniciada no governo Collor de Mello e se aprofundou com o governo FHC, sendo entendida como instrumento de privatização do Estado e desconcentração das ações sem um processo de democratização da coisa pública.

O Ministério da Administração e Reforma do Estado consolidou um novo formato da gestão pública: era uma preocupação com a criação de um Estado gerencial onde os governantes detinham o controle sobre os resultados, a eficácia e eficiência nos diferentes governos municipais. Assim, sob esta lógica, desmonta-se a coisa pública, despolitizam-se as ações coletivas, oriundas dos movimentos sociais desde a década de 80, e desmobiliza-se a sociedade civil que estava articulada coletivamente desde o final da década de 70 na defesa de seus interesses. A ordem era flexibilizar, vender serviços sociais enquanto mercadorias eram privatizadas, como saúde, educação etc; a sociedade é chamada a ser “parceira” do Estado.

Neste contexto adverso, surgem em alguns municípios, nos quais a esquerda saiu-se vitoriosa nas eleições, experiências democráticas, como a implantação do orçamento participativo, no final dos anos 80 início dos anos 90, no sentido de possibilitar a participação popular na gestão local⁷.

Esse modismo, esse “boom” de experiências participativas deve estimular a análise cuidadosa do impacto do OP em diferentes municípios que possuem tradições culturais e políticas diferentes do modelo do OP de Porto Alegre, referência no debate sobre o programa. Essa inovação democrática, representada pelo OP está atrelada a um projeto político partidário do PT dos governos democrático-populares, o que pode nos indicar a fragilidade destes, se considerarmos a possibilidade da não continuidade, ao mudar as relações partidárias nos diferentes municípios. A partir desse novo instrumento gestor, no nosso entendimento a inovação institucional associada à vontade política não pode determinar o sucesso da experiência e a consolidação de uma cultura política democrática de imediato.

⁷ Dados do Partido dos Trabalhadores (2000) destacam as experiências de Porto Alegre (RS), Caxias do Sul (RS), Gravatá (RS) Lages e Chapecó (SC), Diadema e Santo André (SP), Recife (PE), Belém (PA), Betim e Belo Horizonte (MG), Barra Mansa (RJ), Icapuí (CE), Medianeira (PR). Essas experiências trouxeram para a sociedade uma nova forma de governar onde a perspectiva da democracia participativa mostra uma nova cultura política que redefine a relação entre Estado e sociedade civil.

A esse respeito Avritzer (2003a) afirma que alguns indicadores tais como: vontade política, capacidade financeira, tradição associativa nos estudos sobre o OP possibilitam um maior aprofundamento dessa relação democrática, o que inclui na nossa análise a cultura política local como um indicador importante para determinar o sucesso da experiência participativa e democrática. Em que medida eles estão possibilitando a convivência com culturas políticas que se tensionam. Dito de outra maneira, existe uma tensão entre a cultura democrática e a cultura clientelista com que o orçamento participativo convive. Até que ponto o OP foi capaz de revitalizar a sociedade civil no sentido de fortalecer a cultura democrática em detrimento da cultura clientelista em municípios com tradições associativas e culturais que se diferenciam do modelo de Porto Alegre. O OP foi capaz de potencializar de um lado a democratização do Estado e por outro a interferência da sociedade civil fortalecendo a cultura pública e democrática?

Uma questão que deve ser investigada é se o clientelismo hoje em tempos democráticos, em tempos de globalização foi superado ou se renovou? Será que um novo tipo de clientelismo está contaminando e/ou minando as relações democráticas que se constituíram como um modelo em Porto Alegre e que se distinguem em experiências em pequenos e médios municípios?

Partimos do suposto da concepção clientelística porque a pesquisa que foi desenvolvida nos trouxe alguns indicadores⁸ que nos fizeram repensar a relação entre instrumentos gestores e a cultura política local.

Quais as possibilidades e limites que esse instrumento gestor traz para uma autonomia dos cidadãos na busca de cidadãos críticos e de uma cidadania ativa? Como romper com relações assimétricas que perpetuam o clientelismo na sociedade brasileira? Quais os limites e possibilidades da democracia, da participação cidadã? O que diferencia o clientelismo tradicional desse novo clientelismo que denominamos aqui?

Nos estudos sobre democracia participativa, há um grande debate sobre experiências municipais e a implantação desses novos instrumentos gestores. Embora essas análises permitam uma abordagem mais inovadora do papel do Estado na gestão das políticas por parte dos governantes - e aí se incluem as experiências de governos progressistas e democráticos -, tais abordagens não aprofundam a análise de como se dá a relação entre esses novos instrumentos de gestão e uma variável importante para os estudos que é: a cultura política e sua relação com o formato institucional desses programas em diferentes governos locais.

⁸ Outros dados revelados na pesquisa destacam: os limites de participação social e a construção da cidadania através do atendimento das reivindicações das populações em suas demandas nas plenárias; a denominação das ruas abertas com o orçamento participativo com nomes e atribuições dos políticos locais e seus vereadores sem nenhuma referência à dimensão participativa e democrática do processo da implantação do orçamento participativo; a relação com o poder público ainda era uma relação de subordinação, de favor, onde prevalecia a cultura da dádiva

Para isso dividiremos esse artigo em duas seções. Na primeira mostra-se a implementação do OP em SG, sua história política, sua metodologia e seus desafios. Na segunda seção, expõe-se os limites e as possibilidades do OP em SG, analisando a fala dos conselheiros, delegados e gestores municipais.

Notas introdutórias à discussão sobre cultura política

A afirmação quase eufórica do alargamento da democracia e da construção de uma cultura cívica de participação, com experiências em governos populares- democráticos, como o caso do orçamento participativo deve ser tratada com certo cuidado.

Devemos investigar as potencialidades e limites que esses novos instrumentos trazem, e que não podem ser vistos como meros instrumentos operacionais, técnicos, presentes no planejamento público, pois, assim, estaríamos descartando as dimensões políticas que se manifestam nos diferentes municípios.

A associação entre cultura e política é ainda recente nos estudos acadêmicos entre cientistas políticos como observou Dagnino (2000a) ao discutir a importância do cultural como fator político considerando as relações de poder que estão presentes nas práticas societárias. Nesse sentido, a cultura política aqui deve ser entendida

1) a partir da atitude dos sujeitos, sua concepção de mundo, suas construções e principalmente seu rebatimento na prática social.

2) entre a representação social e/ou política e as relações que são construídas no cotidiano entre os diferentes atores

3) na relação entre cultura e poder político.

Segundo Dagnino, Alvarez (2000)

a cultura é política porque os significados são constitutivos dos processos que implícita ou explicitamente, buscam redefinir o poder social" (2000, p. 25).

A noção de cultura foi alvo de muitas interpretações tornando-se termo comum e moda, como demonstrou (CUCHE, 1999) onde revela que

A palavra cultura invadiu recentemente a cena política. Ela se tornou um termo corrente do vocabulário político contemporâneo, sendo usada a tal ponto pelos atores políticos que passou a parecer uma mania (CUCHE, 1999, p. 206-207).

Entender o que significa a cultura e sua relação com a política e o poder é necessário para compreendermos o papel do orçamento participativo enquanto um modelo de gestão democrática que está associado à cultura política local onde ele é implementado e na qual os sujeitos possuem uma forma de ver o mundo, de fazer política através de subjetividades que interferem no processo de construção de uma cultura política

democrática e participativa. Essa cultura participativa não é imóvel, estática, não é dada somente pelo formato inovador institucional do programa; ela se faz, se constrói, é um movimento dialético onde pensar e agir, ação e pensamento caminham juntos e são construídos por sujeitos historicamente, culturalmente e politicamente. Por isso acreditamos que a cultura política é um indicador importante para o desvendamento dos limites e possibilidades do orçamento participativo em diferentes municípios na consolidação de um espaço público.

A novidade atribuída ao termo é referente ao conceito de cultura política, pois Segundo (CUCHE, 1999) a noção de cultura política foi elaborada no contexto da independência dos países colonizados. A formação de novos Estados do terceiro mundo revelou que a importação de instituições democráticas não era suficiente para garantir o funcionamento da democracia (CUCHE, 1999, p. 206).

Desde o final da década de 70 e início dos anos 80 novas formas de organização se configuram entre os chamados “novos movimentos sociais”. Experiências em que emergem sujeitos de direitos, parafraseando Telles (2000), que compartilham ações sociais, políticas coletivas onde o local, o cotidiano torna-se um espaço também político. Essas experiências contidas nos anos 70 foram importantes porque teceram nos seus protagonistas valores políticos e provocaram iniciativas de organização e participação popular na busca de uma nova cultura política participativa e democrática. A questão de construção de uma nova cultura política com a implementação do OP, na década de 90, é fruto dessa redemocratização, da construção desses sujeitos sociais e novos atores políticos que, fora do âmbito dos espaços tradicionais de luta como os partidos e sindicatos, ganharam visibilidade, reforçando essa possibilidade de ruptura com a cultura política da dádiva, do mando e da obediência.

Neste aspecto, acreditamos que o orçamento participativo possa contribuir para essa nova cultura participativa, reveladora dos sujeitos de direitos, sujeitos políticos, que querem expressar suas reivindicações, através de canais que possibilitem a participação na construção de uma nova cidadania.

É importante destacar quais os tipos de culturas que convivem nesses municípios e se contaminam. No entanto, a euforia democrática dos anos 80, presente tanto nos discursos de seus idealizadores, dos intelectuais, quanto na crença que o formato institucional, que a vontade política do governo é determinante do sucesso democrático, da construção democrática é aqui questionada. O principal argumento é de que outras variáveis, como a cultura política, devem atrair melhor atenção nos estudos sobre o orçamento participativo para que ele possa romper e/ou possibilitar uma democracia radical e universal sem cair nos entraves burocráticos, institucionais que engessam os discursos como também as práticas políticas. Para Avritzer (2003a) uma das questões que aparecem nos estudos sobre o OP é a tensão entre espaço público e democracia deliberativa que deve ser levada em consideração na avaliação do sucesso ou fracasso da experiência em diferentes Municípios.

A democratização da sociedade, ou a construção democrática se faz através dos sujeitos políticos, de sua cultura política, onde uma verdadeira democracia vai além do regime democrático e de um sistema competitivo eleitoral. Neste sentido, busca-se aqui não banalizar o discurso da euforia democrática dos anos 80, nem tampouco valorizar o discurso do fim das ideologias e das utopias presente com o neoconservadorismo e/ou, neoliberalismo. A esse respeito Avritzer (1995b) afirma que as teorias para a democracia vão trabalhar com um conceito que associa democracia com ausência de autoritarismo. No entanto, o autor ressalta que a democratização supõe entender outros elementos que conformam a cultura política, onde tão importante quanto à realização de eleições, ou a existência de uma boa declaração dos direitos na constituição, é analisar a atitude dos sujeitos sociais e as práticas cotidianas desses agentes políticos.

Na literatura, muitos são os trabalhos⁹ que discutem as experiências participativas em governos municipais de caráter democrático, principalmente na produção nacional e internacional. Poucos são os trabalhos que dão ênfase à relação entre a cultura política e o formato institucional desses modelos participativos e a relação com o poder político, que não garantem a democratização da sociedade por si só. A relação entre cultura política, democracia e espaço público devem estar associados quando analisamos experiências de democracia participativa.

Nas análises de Putnam (1996) há uma afirmação de uma cultura cívica e um capital social através de cidadãos engajados, organizados e aptos a se associarem. A importância do capital social e a formação de uma cultura cívica entre os sujeitos que participam do OP é importante para desvendarmos os limites que impossibilitam uma democracia participativa em diferentes municípios onde é implementado o modelo do OP. Neste sentido, este trabalho tenta de um lado, negar a eficiência das teorias institucionais e por outro resgatar a cultura política, ou seja, a participação dos sujeitos, dos atores como cidadãos ativos críticos e propositivos.

A esse respeito recorreremos à Baquero (2001) ao afirmar que a dimensão institucional tende a colocar a participação popular na política em plano secundário (2001, p. 27).

A EXPERIÊNCIA DE SÃO GONÇALO: CONTEXTO SÓCIO- HISTÓRICO E POLÍTICO DO MUNICÍPIO

Um dos indicadores destacados aqui para conhecermos a realidade de São Gonçalo refere-se à cultura política local e sua relação com as elites locais. É importante entendermos o contexto sócio- histórico e político do município, no sentido de

⁹ Destaco, aqui, alguns trabalhos sobre as experiências de Orçamento Participativo, realizadas por autores e instituições como a Fase/IPPUR dentre outros. Destacamos aqui Genro (1997), Fedozzi (1997) e Buarque et al. (1997).

compreendermos a singularidade do município para conhecermos a cultura política de São Gonçalo. São Gonçalo começou a se desenvolver da sesmaria por Gonçalo Gonçalves em 06/04/1579. Conforme mostrou (BRAGA, 1998)

A sesmaria era um lote de terras abandonadas, ainda para cultivar, concedidas pelo rei ou representante a quem fossem requeridas, com o fim de cultivá-las. No Brasil, as sesmarias eram concedidas a personalidades nos primeiros tempos da colonização (BRAGA, 1995, p. 48).

O município de São Gonçalo é dividido em cinco distritos que, segundo dados da prefeitura, incluem 90 bairros. A população cresceu muito desde a década de 60 a 90.¹⁰ Atualmente, segundo dados do IBGE de 2000, a população de SG está com 891.119 habitantes, a terceira maior população do Estado do Rio de Janeiro sendo considerado urbano. A Câmara de Vereadores é formada por 21 parlamentares.¹¹

Uma das questões importantes a ser destacadas é a composição partidária de SG, o que pode nos indicar qual a tradição política do município. De acordo com Dados analisados por Orlando Júnior (2002) nos municípios da Região Metropolitana do RJ há uma alto índice de mudanças nas legendas partidárias. Porém, SG possui uma tradição legislativa com poucas mudanças partidárias. Conforme tabela abaixo:

Município	Partido Eleito nas eleições de 1996	Partido do Prefeito em 1999	Indicador de Mudança Partidária 96/99	Partido Eleito em 2000	Indicador de Mudança Partidária em 1999/ 2000
São Gonçalo	PDT	PDT	0	PMDB	1

Fonte: IPPUR/FASE, 1999.

Segundo Orlando Júnior (2002) essa alternância dos partidos não significa mudança dos projetos políticos, que mantêm as mesmas práticas clientelistas entre o poder legislativo e a população. Há uma fragmentação partidária com alianças políticas que não comportam projetos políticos iguais, como o caso da implementação do OP em SG onde há uma tradição do PDT e sua prática populista e clientelista na qual, ao realizar a aliança com o PT mostrou-nos a fragilidade não só partidária, com projetos políticos excludentes, mas também o não compromisso da administração com a experiência de um programa como o OP que tem como princípio romper com essa cultura clientelista na consolidação de uma cultura participativa. Há, portanto, a reprodução de uma prática clientelista,

¹⁰ Em 1965 havia 293.476 habitantes. Em 1975 havia 534.058 habitantes, e em 1995 havia 778.831 habitantes.

¹¹ Eva Beatriz, Hilton Duarte, José Garcia, José Luiz Nanci, Josias Muniz, Manoel Julio Nelsimar rocha, Paulo César Graça e Paz de Faria, Renato de Oliveira Mello, Renato de Ávila, Ricardo Crespo e Sérgio Gevú.

também ressaltada por Júnior (2002) no poder legislativo, que também apareceu na nossa pesquisa, como veremos posteriormente. O que queremos destacar aqui é a relação entre a cultura política do município de SG e os limites na construção de uma cultura política democrática, o que deve ser levado em consideração nos estudos sobre gestão participativa.

Dados do CIDE (2000), sobre urbanização mostram segundo a legislação municipal para perímetros urbanos, que São Gonçalo tem todo o seu território definido como urbano. Porém, em 1996 o Prefeito na época classificou alguns distritos como rurais em virtude da baixa taxa de urbanização.

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SÃO GONÇALO: LIMITES E POSSIBILIDADES

A implementação do Orçamento Participativo no município de São Gonçalo se inicia a partir da coligação PDT e PT na campanha para as eleições municipais em 1996, no entanto, o projeto passou por inúmeros entraves. Somente em 1999, após um intenso e caloroso debate o Programa foi implementado.

O lançamento do Orçamento Participativo foi divulgado no jornal São Gonçalo no período de 18/06.99 à 24/06/99, no Centro Cultural onde o discurso do prefeito se baseia na inovação democrática do programa, na vontade política, na transparência na condução dos investimentos e gastos públicos.

Conforme o depoimento abaixo:

a implementação do projeto de orçamento participativo é a demonstração de um governo democrático e transparente que abrirá oportunidade de discutir e definir os gastos públicos (18/06/99).

O vice-prefeito, que era do PT, ressaltou a importância da participação popular onde poderiam opinar sobre as obras a serem realizadas pela prefeitura e participar da definição dos gastos públicos. Verifica-se, então, que tanto o Prefeito quanto o vice-prefeito associam a inovação democrática, a participação popular, a transparência e visibilidade na prestação das contas como um dos pilares do programa do OP em São Gonçalo.

Neste sentido, o Orçamento Participativo se apresenta enquanto um novo modo de se fazer política, um novo instrumento de gestão para a cidade, buscando a participação popular e democratização nas discussões da administração pública, a fim de contribuir na elaboração de políticas públicas inclusivas e recuperar a credibilidade do poder público. É necessário que haja transparência nas ações por parte da esfera pública para que a população possa acompanhar e intervir nas decisões que dizem respeito às melhorias do local. Podemos perceber que a vontade política do governo, o apoio administrativo foi

fundamental para incentivar a participação popular num programa tão inovador frente à tradição cultural do município.

Metodologia do OP EM SG projeto inicial: do ideal ao real

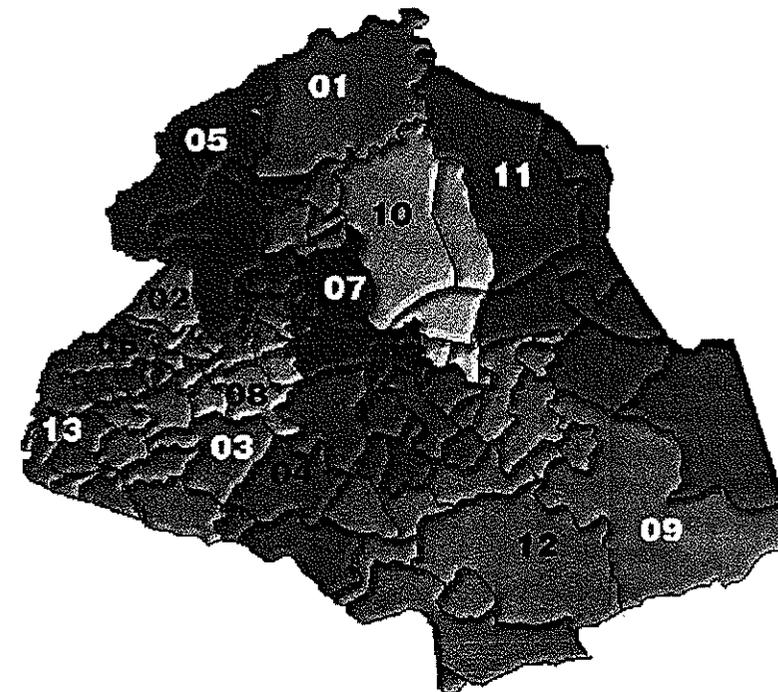
O município de São Gonçalo foi estimado na época da implantação do OP como abrangendo uma dimensão territorial de 228 km². Tendo em vista esta dimensão territorial e população estimada, percebeu-se a necessidade de dividir o município em 13 regiões, ficando em média 6.8 bairros por região. Essa reorganização da população em “pequenas” áreas possibilitou um melhor espaço de discussão.

Para realizar a divisão do município em regiões foram utilizados alguns critérios como: proximidade de limitrofidade entre os bairros; identidade cultural; população média por região não muito elevada e facilidade de acesso via transportes rodoviários¹². De acordo com os critérios supracitados, a divisão permaneceu da seguinte forma:

Região 1: Bairro das Acácias, Bairro das Palmeiras, Itaúna, Luiz Caçador e 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, Santa Catarina, Tenente Jardim, Venda da Cruz e Zumbi
Região 4 Amendoeira, Bairro Almerinda, Campo Novo Coelho, Colubandê, Jardim Amendoeira, Jardim República Jockey Clube, Maria Paula, Novo México, Tribobó e Vila Candoza.
Região 5 Boaçu, Fazenda dos Mineiros, Itaóca, Mutuá, Mutuaguaçu, Mutuapira, Porto do Rosa e Praia da Luz.
Região 6 Parada 40, Paraíso, Patronato, Porto da Madama e Porto Novo.
Região 7 Alcântara, Bairro Antonina, Boa Vista do laranjal, Cruzeiro do Sul, Jardim Alcântara, Jardim Fluminense, Mutondo, Nova Cidade, Raul veiga, Trindade e Vila Três.
Região 8 Água Mineral, Boqueirão Pequeno, Galo Branco, Lindo Parque e Rocha.
Região 9: Barracão, Eliana, Ieda, Guarani, J, Tiradentes, Pacheco, Sacramento, Santa Izabel.
Região 10: Jardim Catarina, Lagoinha, Laranjal, Miriambi e Santa Luzia.
Região 11: Bom Retiro, Gebara, largo da Idéia, Marambaia, Monjolos e Vista Alegre.
Região 12: Anaia Grande, Anaia Pequeno, Arrastão, Arsenal, Engenho do Roçado Ipiiba, Rio do Ouro e Várzea das Moças.
Região 13: Covanca, Neves, Porto Velho e Vila Laje.

¹² Projeto de Implantação do orçamento Participativo – Secretaria de Meio Ambiente do município de São Gonçalo em 1999.

Mapa da divisão das regiões no OP em SG



O processo de implementação do Orçamento Participativo em São Gonçalo foi dividido em 4 momentos, porém algumas de suas etapas não foram cumpridas.

Primeiro momento, a necessidade de se apresentar um diagnóstico da realidade da Prefeitura pelo Prefeito e Secretariada, (...) fazendo um relato dos dois primeiros anos de governo ao mesmo tempo dando conhecimento da projeção de receitas e despesas e do Orçamento Público Municipal aprovado pela Câmara de Vereadores para 1999 (Secretaria do Meio Ambiente-1999).

Esse trabalho seria realizado através de 5 plenárias introdutórias, com ampla divulgação a fim de mobilizar e organizar a população.

Num segundo momento, ocorreriam pequenas reuniões, em cada bairro ou localidade, tendo como objetivos: “a) Divulgar e debater a proposta de Orçamento Participativo para São Gonçalo e b) Preparar as plenárias da região”.

Neste momento seriam debatidas as dificuldades de cada bairro que compõe a Região, eleitas as prioridades e os delegados regionais.

O terceiro momento teria como objetivos: “debater as prioridades da Região; definir as prioridades da Região, procurando organizá-las na forma de “temas de discussão”; eleger mais delegados.

No quarto momento seriam eleitos os conselheiros municipais do Orçamento Participativo.

As plenárias mencionadas acima são abertas à população, sendo votantes os maiores de 16 anos, que morem nos bairros pertencentes à região.

Metodologia do OP em SG: projeto real

Foram realizadas duas plenárias por região, onde na primeira os moradores preencheram um formulário de prioridades e elegeram os delegados, na proporção de 1 delegado para cada 10 presentes.

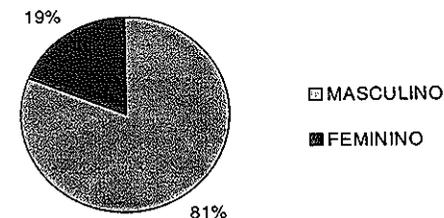
Na segunda plenária os moradores conheceram a prioridade eleita na sua região e elegeram os conselheiros municipais na proporção de 1 conselheiro e 1 suplente para cada 200 moradores presentes. Nos casos em que houve mais de 305 participantes foram eleitos 2 conselheiros e 2 suplentes, desde que não morassem no mesmo bairro.

Eleitos os conselheiros, formou-se o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, sendo presidido pelo Prefeito ou seu Vice, contando com a participação dos Secretários Municipais de Planejamento e Fazenda, com o Presidente da Câmara dos Vereadores e do Coordenador do Orçamento Participativo e os Conselheiros eleitos nas Regiões. 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. O mandato destes conselheiros eleitos em 1999 permaneceria até 2000, permitindo apenas uma única reeleição; no entanto, foi interrompido por causa do ano eleitoral.

Foram apresentados à Comissão do Orçamento Participativo os logradouros que necessitavam de intervenção, mas coube ao poder público decidir quais seriam priorizados, segundo critérios estabelecidos pelos mesmos para realização dos mutirões comunitários.

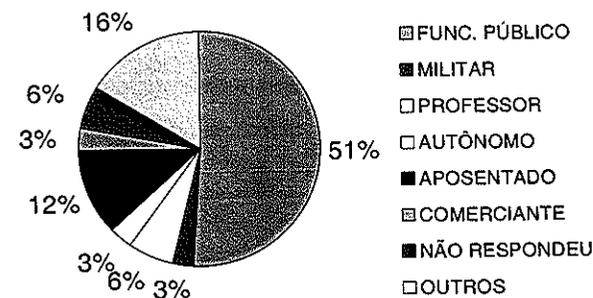
O Perfil dos conselheiros

Os conselheiros do Orçamento Participativo de 1999 foram em número de 32. No Orçamento Participativo em São Gonçalo, a participação dos conselheiros por "sexo" é de 81,25% para os homens e 18,75% para as mulheres, e tal percentual representa 26 homens e 6 mulheres.



Sexo dos conselheiros do AP de SG-Ano 1999-2000

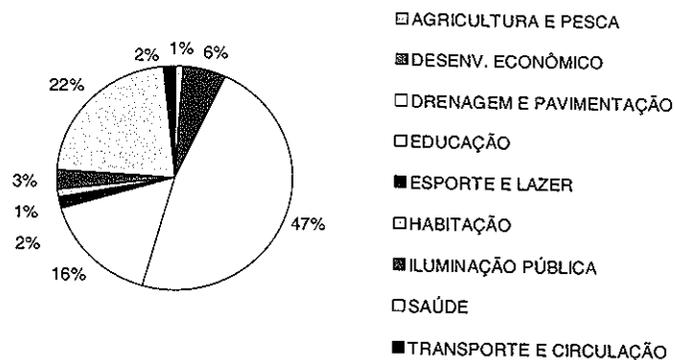
No que se refere às profissões dos conselheiros percebe-se a diversidade das atividades conseguindo agrupar apenas duas categorias, que são as dos funcionários públicos com 51% e 16% outros que eram autônomos, e os aposentados com 12,49%.



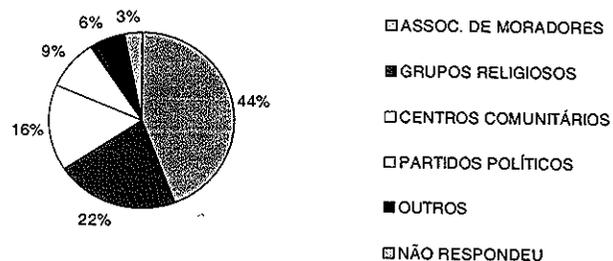
Ocupação e profissão dos conselheiros do OP/SG/1999/2000

Na realidade, há uma predominância de funcionários públicos da própria prefeitura que participam do OP nas diferentes experiências espalhadas pelo Brasil. O que nos indica uma não publicização, a necessidade de maior divulgação e socialização do programa com o restante da população.

Com relação às demandas priorizadas pelas treze regiões, a maior demanda apresentada foi "Drenagem e Pavimentação" com 47,27%. "Saúde" ficou em segundo lugar com 22,33%, e em último, com 1,08% ficou "Agricultura e Pesca". Conforme gráfico abaixo:



Dentre as entidades representadas pelos conselheiros pode-se verificar que as Associações de Moradores, que tiveram grande participação nas décadas de 70 e 80, apresentam relevante importância no Município sendo indicadas por 43,75% dos conselheiros, o que equivale a 15 participantes de um universo composto por 32 pessoas.



Em segundo lugar se encontram os grupos religiosos com 21,87% dos representantes, seguidos pelos centros comunitários com 15,63 participantes nos revelando a importância das associações de moradores bem como de outras formas de organização a nível local, principalmente as entidades religiosas participantes que descortinam a importância das associações de moradores bem como de outras formas de organização a nível local, principalmente as entidades religiosas participantes. Esse dado é importante e significativo aparecendo também em outras experiências de orçamentos participativos.

Como demonstrou o estudo comparativo de Avritzer entre Belo Horizonte e Porto Alegre foi possível notar a presença dos atores comunitários que emergiram nos anos 70/80. Nesse sentido, parece claro que o associativismo comunitário é anterior ao OP nas duas cidades (AVRITZER, 2002, p. 34). Assim, isto parece nos indicar que há uma relativa importância entre os movimentos sociais decorrentes das décadas de 70/80 e seus participantes, que em sua maioria tinham uma experiência comunitária de mobilização.

A REPRESENTAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA DOS CONSELHEIROS, DELEGADOS E GESTORES MUNICIPAIS EM SG: ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA

A primeira questão que apareceu na pesquisa foi referente à implantação do programa. Como se deu a implantação do OP em São Gonçalo e de que forma houve uma gestão democrática?

Uma das questões que destacamos na pesquisa refere-se à cultura política dominante, ou seja, a cultura política do mando, da obediência, a cultura política da dádiva em oposição à cultura política democrática que é um dos pilares ético-políticos no processo de implementação do orçamento participativo em qualquer município.

Conforme são elucidativos os depoimentos abaixo:

a gente está tendo dificuldades, a gente tentava marcar reuniões para estar discutindo as necessidades dos bairros, para tentar atender as demandas da comunidade e tinha dificuldade... "Aí aparece o vereador, o que é um vereador? O cara que faz obras, que reivindica obras, o vereador é para legislar, agora num país como o nosso não existe movimento associativo, o vereador dirige bem isso através de seus cabos eleitorais, enfim o clientelismo (depoimento A coordenador do OP).

algumas associações de moradores colocaram como parceiros para nos ajudar. Se eu fosse amigo do presidente da Unibairros ele ia me procurar agora se eu tivesse uma divergência com ele não podia participar. Então era negado o direito de participar das plenárias "Então tivemos uma dificuldade muito grande... (Coordenador do OP em 2000).

A existência dessas práticas foi um fator que dificultou a implantação do programa devido à difícil relação entre a Câmara de Vereadores com o Orçamento Participativo. Os vereadores e os candidatos a tal cargo apoderaram-se do programa.

Uma outra questão que aparece é a relação também complicada entre os movimentos associativos comunitários (representado pelas associações de moradores) e o OP. A prática política desde os anos 70 que centra o poder na figura do Presidente da associação de moradores é rompida com a implementação do OP que delega a uma maioria o poder de decidir sobre a cidade, sobre a localidade. Portanto, a relação entre a tradição associativa, a cultura política local deve ser levada em consideração como fator fundamental na determinação do sucesso ou fracasso da experiência do OP.

Há presente nessas falas uma ambigüidade: negam a relação hierarquizada e clientelista entre os políticos, representados pelos vereadores e a população. Por outro lado, aceitam uma relação assimétrica hierarquizada ao reproduzirem essa velha política entre as organizações comunitárias como a Unibairros¹³ e a população.

¹³ A Unibairros caracteriza-se pela União de Associações de diferentes Bairros em São Gonçalo.

Neste sentido, a cultura política dominante em SG era eivada pelo clientelismo político e fisiologismo que não conseguiram ser superados com a implantação do programa naquele município. Pode-se perceber que embora o OP seja visto como um instrumento importante para a construção de uma gestão democrática, de uma governança democrática, a tradição associativa não foi um indicador favorável para mudar a própria tradição clientelista presente nas práticas societárias entre seus participantes no município na consolidação de uma cultura democrática e participativa. Essa tensão entre a cultura clientelista e democrática deve ser um indicador importante para os estudos sobre o orçamento participativo em municípios com diferenças regionais, sociais, culturais e políticas. Tais variáveis são importantes para desvendarmos o sucesso, os impasses e as dificuldades nas experiências de orçamentos participativos em diferentes municípios.

Como observou Avritzer alguns dados parecem nos indicar que, no tocante à relação interior das comunidades, permanece uma relação hierárquica e pouco democrática (AVRITZER, 2002, p. 41).

O Poder do mando e o mandonismo local: quem são as elites locais?

Se a relação com o poder público era ainda uma relação de favor, o mando e aqueles que possuem o poder no local tiveram uma grande interferência na implantação do orçamento participativo elencando suas dificuldades.

Conforme alguns depoimentos abaixo:

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 se deu é que apesar de boa participação, a comunidade ainda tem um grupo muito grande de pessoas que acreditam no favor político. (Fala de um coordenador A)

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, Não só para descaracterizar o projeto como trabalho, para abrir uma lacuna onde esse orçamento ia na verdade voltar a origem que era comandado pelo prefeito, pelo vereador, isso aconteceu. (fala de um coordenador B)

O que se percebe foi a falta de uma cultura participativa e crítica entre aqueles escolhidos nas assembleias. A forma, a metodologia, no processo de eleição nos mostraram que se reproduziu a velha política clientelista sob um "ar" modernizador. Dito de outra forma, significa que num programa democrático- popular não se troca votos por bens materiais, aqui a troca se dá entre os próprios representantes e a população sob o viés modernizador de um processo democrático e participativo.

Segundo Fedozzi (1997)

A inexistência de instrumento de controle sobre o processo de eleição permite a reprodução de práticas antidemocráticas, como a de fornecer transporte e levar um grande número de eleitores para as plenárias deliberativas, apenas para votar a favor de uma liderança (FEDOZZI, 1997, p. 141).

Verificou-se nesses depoimentos que a cultura política da dádiva se entrelaça com o mando e a subserviência onde direitos tornam-se favores, onde uma pobreza política se estabelece entre a população e os governantes. A esse respeito recorreremos à Teresa Sales ao afirmar que

a esses poderosos eles se referem, não por acaso, indistintamente, como o grande proprietário ou o político local. Neste sentido, a pobreza do brasileiro não é um estado que tem a ver com as suas condições econômicas, mas tem a ver igualmente com a sua condição de submissão política e social (SALES, 1994, p. 34).

Os poderosos, as elites no local foram representadas aqui pelos vereadores que negaram o papel do orçamento participativo enquanto um instrumento e canal de poder de decisão coletiva e democrática, reproduzindo velhas práticas presentes na cultura política da nossa sociedade. A relação entre a câmara de vereadores e o orçamento participativo foi uma relação difícil, porque o orçamento participativo retira o poder dos vereadores na troca, na barganha política que se perpetua em práticas assistencialistas e clientelistas.

Essa idéia de que somente homens de propriedade, com influência política, com algum poder no local e que influem nas decisões, principalmente nos municípios, retorna hoje nas ciências sociais com alguma relevância, embora seja levada em conta a ampliação da participação do povo nas decisões sobre a cidade e o local, nem todos possuem acesso a determinados programas institucionais como, por exemplo, o programa do orçamento participativo.

A esse respeito, Oliveira Vianna (1973) abordou o que chamou nossa atenção referindo-se à questão do "mandonismo local": desde os tempos coloniais, a eleição só poderia acontecer entre os chamados "homens bons". Como afirmou o autor, durante a época colonial, para a composição das câmaras só podiam ser eleitos os "homens bons", isto é, os magnatas locais, a nobreza da terra. As instituições de ordem administrativa e política, que regem a nossa sociedade, não amparam nunca de modo cabal os cidadãos sem fortuna, as classes inferiores, as camadas proletárias (...) (OLIVEIRA VIANNA, 1973, p. 153).

A análise de Queiroz (1976) também corrobora essa questão afirmando que, desde o Brasil colônia até a República, um fator predominava na cultura política brasileira: o mandonismo local e o poder centralizado nas mãos dos chamados "homens bons", ou

aqueles que detinham posses e tinham um certo prestígio na região.

Estas análises são importantes para pensarmos de que maneira conseguimos nos desvencilhar desses "homens bons", do poder do mando e da obediência na nossa cultura política?

A Inversão de prioridades: uma retórica?

Um outro fator destacado na pesquisa foi em relação a inversão de prioridades presentes no OP e as dificuldades encontradas através do atendimento das reivindicações das populações em suas demandas nas plenárias.

O poder público não acata e esse é o grande problema que nós temos em São Gonçalo. Não foram correspondidos em momento algum. Teve uma plenária que aconteceu lá no bairro do sacramento com a presença do vice-prefeito, que ele acabou de sair de uma reunião com o prefeito dizendo que tinha destinado dois milhões do orçamento do município para o Orçamento Participativo; só que isso nós nunca vimos. E depois lá na frente isso foi negado. Não foi previsto nada com relação ao Orçamento Participativo (Fala de um coordenador).

O retorno à população deveria acontecer na Segunda plenária, onde a gente estava colocando para eles como, o que foi colocando na comunidade. Essa coisa não aconteceu. Houve aí uma castração dos próprios conselheiros porque eles não tinham como voltar para as comunidades e dizer "Ó, a rua tal vai ser", ou então tinha que voltar e dizer "só tem uma rua em cada região e vai ser 500 metros na base de mutirão" (Fala de um coordenador).

O que apareceu nessa experiência foram os limites entre representação e participação e os limites do processo deliberativo associados à falta de infra-estrutura e baixo investimento nas obras do OP. Essa questão AVRITZER (2003) também ressaltou ao afirmar que há uma tensão entre a vontade política e o desenho institucional onde o insucesso da experiência está vinculado: a incapacidade do desenho institucional de transferir elementos deliberativos para as próprias comunidades ou associações e o baixo investimento em obras (AVRITZER, 2003, p. 41).

Com base no gráfico anterior sobre as demandas e prioridades escolhidas verificamos que as prioridades de 11 regiões foram pavimentação e drenagem. Porém, há de se destacar que o retorno a essas demandas, não aconteceu, visto que 500m de pavimentação para toda uma região é pouco tendo em vista o número de bairros que a compõem.

Um segundo obstáculo presente na implementação do OP que a pesquisa nos indicou mostrou que entre as demandas previstas anteriormente como drenagem e pavimentação. O resultado não foi alcançado porque a resposta institucional foi pavimentar 500 metros de rua e isso só aconteceu na Região 2.

Esse dado também foi destacado por Avritzer (2002, p. 41) como um limite para

o OP, ou seja, o segundo limite do OP é a sua concentração na questão da distribuição de recursos materiais. Embora na literatura todas as experiências se limitem a obras e recursos materiais, o objetivo da experiência do orçamento participativo vai além de recursos materiais pois busca democratizar a relação entre Estado e sociedade civil no "compartilhamento das decisões" sobre a cidade.

Assim, o que os estudos sobre diferentes experiências de OP apontam é que quando não há apoio financeiro do município a crença e a mobilização e participação popular pode perder força diante da pouca vontade política do governo. Conforme demonstrou Silva (2003) ao afirmar que é a capacidade de investimento que determina a eficácia da participação e, em função disto, grande parte de sua credibilidade (SILVA, 2003, p. 166-167).

O associativismo local e os níveis de representação política de suas lideranças

Uma das questões que apareceram na pesquisa foi o associativismo local e as representações de suas lideranças no orçamento participativo. O Orçamento participativo propiciou uma maior mobilização e organização da comunidade, no município?

Foi visto anteriormente, que a maioria de seus líderes eram oriundos de associações de moradores e entidades religiosas. Como podemos ver no depoimento abaixo:

a gente vem de uma formação que passa pela pastoral da juventude que é todo um movimento donde a gente sonhava né, existia uma utopia da nossa parte, por parte de algumas pessoas que hoje a gente até não acredita mais, que a gente um dia ia ocupar o poder nessa cidade, ... são várias lideranças que nós temos hoje, nós temos hoje uma pessoa no sindicato, na CUT em São Paulo que sai dessa estrutura nossa aqui que hoje é assessor do Vicentinho (Fala de um coordenador).

esse processo de cooptação por parte do governo na gestão passada né, ele gerou também uma forma de você concentrar aquele grupinho de liderança né, que foram combatidos um dia mas se acomodou a medida que o poder público foi absorvendo essas pessoas e também não houve um movimento, tá capacitando lideranças (Fala de coordenador B).

Pode-se verificar que há uma reprodução de velhas práticas políticas entre não só vereadores e a população mas também entre os próprios conselheiros, lideranças locais e a população. Essa velha prática política, essa forma política se apresentou com uma hierarquização e também um baixo grau de associativismo, uma falta de uma cultura cívica, de um capital social. Revela o que Putnam (1994) chama de um capital social, que em São Gonçalo não foi construído porque as relações de cooptação das lideranças, a falta de organização social da sociedade civil fizeram com que suas representações fossem um mecanismo de representação não da comunidade local e sim de interesses particulares

e individuais reproduzindo assim um baixo grau de associativismo e, portanto, de não surgimento de uma cultura cívica e de um capital social. Quando a maioria dos conselheiros regionais se candidatam para vereador no município acabam reproduzindo a mesma política "clientelista", de barganha. Aqui há um conflito entre representação e participação também destacado por Avritzer (2003).

O que é novo nesse tipo de clientelismo, na nossa opinião, é que se situa no contexto de um regime democrático em primeiro lugar, segundo no universo de um programa que busca romper com essa cultura enraizada na sociedade brasileira. Da compra de votos e barganha política no século XIX para a troca por prioridades num programa "participativo". Nem todas as prioridades foram atendidas. A forma de executá-las se deu nessa troca, nessa barganha entre aquele conselheiro da região (X) que por influência partidária, conhecimento, contato com a câmara e as secretarias de planejamento para execução das obras, encaminha as prioridades decididas pela população na região que está representando. Conforme apontou Baquero (2001)

Assim, a dificuldade na estruturação de uma cultura política mais crítica, talvez possa ser encontrada, também na falta do desenvolvimento de identidades coletivas fortes e duradouras, bem como na falta de capacidade associativa dos cidadãos (BAQUERO, 2001, p. 56).

Essa falta de uma cultura política mais crítica foi evidenciada em São Gonçalo onde uma reprodução de um clientelismo verticalizado, parafraseando Baquero (2001) foi um indicador associado à falta de uma cultura cívica, de interesse público e coletivo no atendimento das prioridades discutidas em plenárias com a população. A falta de uma representatividade entre os conselheiros e delegado foi mencionada nos depoimentos colhidos traduzindo-se numa falta de aprendizado democrático e socialização da política.

Nesse novo clientelismo reafirmam-se práticas e ações políticas tradicionais que reafirmam a dependência, a troca, o interesse particular, o interesse privado e não público no atendimento das prioridades. Desde as plenárias até sua execução existe um mecanismo democrático que se tensiona com o mecanismo clientelista. Não é mais o clientelismo tradicional da compra de votos, é algo que se constrói nos mecanismos políticos entre as próprias lideranças locais, ou seja, os "representantes do OP". Concordamos com (NAVARRO, 2003) que chama a atenção para um novo tipo de clientelismo afirmando que: quebrando os padrões de clientelismo típicos do passado, o OP aos poucos reinstalou um outro tipo de clientelismo, desta vez dos quadros (ou partidário) que infelizmente vem bloqueando a publicização do processo [...] (NAVARRO, 2003, p. 53).

À GUIA DE CONCLUSÃO

Com base nos resultados parcialmente analisados, o que a pesquisa mostrou é que a implantação do orçamento participativo, embora represente uma inovação democrática, no município de São Gonçalo, apresentou algumas dificuldades para a consolidação da construção de uma cultura participativa. A experiência de São Gonçalo nos revelou traços importantes para pensarmos no papel desses novos instrumentos presentes nas gestões locais, pois, embora apareçam enquanto uma inovação institucional, uma vontade política do governante, a tradição clientelista foi um dos fatores impeditivos para o sucesso da implantação do orçamento participativo que sequer conseguiu cumprir dois anos de experiência. As contradições nos mostram como esse instrumento gestor inovador, e democrático aparece enquanto um formato institucional, que não pode ser um fator decisivo para o sucesso democrático. O que foi um indicador é que a cultura política, as relações de poder que aparecem são contaminadas pela cultura clientelista, minando as possibilidades de consolidação de uma cultura democrática. Há, portanto, uma tensão que faz com que o orçamento participativo conviva com essas duas culturas.

Da euforia democrática dos anos 80 ao discurso funesto do fim da história de Fukuyama (1996) e o engessamento de suas lutas nos anos 90, percebemos um meio do caminho, uma democracia que se faz, que se constrói. Neste aspecto, a construção democrática vai além do regime, da institucionalidade do poder, precisa um ingrediente a mais. E esse ingrediente que acrescenta é o estudo sobre essas relações sociais que engendram uma nova sociabilidade onde a cultura política pode ser determinante do sucesso democrático de um programa participativo, que tem na engenharia institucional, na vontade política seu alicerce, mas não tem a base que assegura sua consolidação, seu sucesso quase imediato. Conforme afirmou Baquero

é necessário agregar aos estudos institucionalistas, aos estudos de estratégias de atores políticos e aos estudos de condicionantes econômicos, os estudos da cultura política que possibilitem compreender a dinâmica das relações sociais dos cidadãos comuns (BAQUERO, 2001, p. 69).

Nesse sentido, podemos afirmar aqui, que a experiência em São Gonçalo foi mal sucedida, foi um fracasso na concepção da democracia participativa. Tais fatores poderão estar associados: 1) à ausência de um processo de descentralização política e administrativa por parte do poder público, 2) de uma burocratização institucional, 3) do pouco investimento em obras, 4) do tempo curto de duração da experiência, 5) bem como da reprodução de práticas clientelistas e populistas, traços característicos da cultura política local.

Neste aspecto, Avritzer (2003a) afirma que uma das questões que aparecem em diferentes experiências de OP em municípios refere-se à: vontade política e a capacidade financeira. Essas variáveis quando não estão presentes são determinantes para o fracasso

da experiência. Em SG, acrescentaríamos uma outra variável a que se associa: a influência da cultura política local, das elites locais em municípios com forte traços clientelistas.

O que percebemos é que a dificuldade financeira, aliada à vontade política do governante ficou prejudicada pela coligação partidária entre PT e PDT, que no meio do mandato romperam o compromisso de campanha e abandonaram o programa do OP em 2000. As obras que foram iniciadas tiveram uma forte influência do vereador local e da cultura política populista e clientelista presente em SG com a permanência por muitos anos do PDT. Esses foram os principais indicadores que dificultaram essa experiência, pois o mandonismo local fez com que não conseguissem construir uma democracia participativa, subordinando o compromisso público da população na deliberação de Políticas Públicas a interesses particulares e individuais. Existirá um *novo clientelismo presente no local em tempos de democracia, em tempos neoliberais?*

Neste sentido, há que se enfrentar a questão de que esse novo instrumento gestor não se traduz automaticamente na prática numa perspectiva progressista e na linha democrático-popular. Há um desafio posto para os cientistas políticos e para as experiências participativas nos governos de esquerda: Uma análise aprofundada sobre a gestão e o seu formato institucional e sua relação com culturas políticas que se entrelaçam nesses programas de orçamento participativo espalhados em diferentes municípios no Brasil. Da euforia democrática à desilusão política muitos são os caminhos para enfrentarmos os dilemas de um programa conceitualmente avançado, participativo e democrático. Uma avaliação de sua implementação em municípios que possuem diferenças culturais, políticas, e sociais deve ser levada em consideração nos estudos sobre democracia participativa.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L.; ZANDER, N. (orgs). *A Inovação democrática no Brasil*. Cortez, 2003a.
- AVRITZER, L. *Cultura política, atores sociais e democratização*. RBCS, n. 28, Julho, 1995b.
- BAQUERO, M. A Democracia e capital social na América latina - para além do debate acadêmico. In: *I Congresso Latino-Americano de Ciências Políticas*. Salamanca (Espanha), Julho de 2002.
- BENEVIDES, M. V. de Mesquita. Cidadania e Democracia. In: *Lua Nova*. Rio de Janeiro: n. 33, 1994.
- _____. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1998.
- BUARQUE, C et alli. Balanço das experiências de orçamento participativo nos governos locais. In: *Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais*. v. 4, 1997, IBASE/FASE.
- CUCHE, Denys. *A noção de cultura nas ciências sociais*. EDUSC, 1999.
- DAGNINO, E. (org). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. Brasiliense, 1994.

_____. *Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

_____. Democracia, Teoria e Prática: a participação da sociedade civil. IN: PERISSIOTTTO e FUKS, Mario. (Orgs). *Democracia – Teoria e Prática*. Relume Dumará, 2002.

DINIZ, Eli. Crise, Reforma do Estado e Governabilidade. FGV: 2. ed, 1999.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997.

GENRO, T.; SOUZA, U. de. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. 2. ed. Fundação Perseu Abramo, 1997.

MARTINS, José de S. *O Poder do atraso*. São Paulo: Hucitec, 1994.

QUEIROZ, M. *O mandonismo local*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

TELLES, V. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: Poder local, participação e construção da cidadania. *Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais*. Novembro de 2000.

VIANNA, O. *Populações Meridionais*. 6. ed., Paz e Terra, v. I, 1973.

Recebido para publicação em 25/11/03

Aceito para publicação em 19/12/03