

Orçamento Participativo em São Paulo Publicização da cidade?

Cibele Rizek

Introdução

Esse texto nasceu de uma pesquisa etnográfica com delegados e conselheiros do Orçamento Participativo, com membros da equipe que o coordena e com alguns assessores, ligados à Câmara Municipal de São Paulo. Seu foco central é o de questionar e problematizar a idéia mais ou menos corrente de que os dispositivos de participação política são necessariamente expedientes que constituem esferas públicas de interlocução e de ação, conformando possibilidades de democratização e, nesse sentido, de publicização da cidade. A pergunta que gerou essa investigação - de caráter qualitativo e de proporções bastante modestas - diz respeito ao vínculo entre cidade e política, ao âmbito conceitual que associa a dimensão pública da cidade à possibilidade da ação política, à construção de um mundo comum ali mesmo onde ele parece minguar ou desmanchar-se. Desse ponto de vista, a concepção de espaço público que norteia esse texto se assenta na discussão sobre as possibilidades da política e da democracia, com um acento em vertentes teóricas exploradas por J. Rancière, por Arendt e por M. Abenssour. É preciso ainda sublinhar que essas concepções se constituem com sentido diverso das apostas na constituição de um associativismo civil, cujo caráter parece ser o núcleo mesmo dos processos de fortalecimento da sociedade civil e de sua formação como lócus da democracia.

Não cabe, no interior desse texto, um aprofundamento dessa discussão. Entretanto, é preciso demarcar posições e pontos de partida, na medida em que parte considerável da literatura e das apostas nos dispositivos de participação, inclusive no Orçamento Participativo, se vinculam a uma posição que vê no associativismo civil um eixo virtuoso e potencialmente publicizante, no sentido da constituição de esferas públicas de interlocução e de constituição de atores.

Com base nessas advertências de caráter introdutório e na contramão de parte da literatura mais consagrada sobre o Orçamento Participativo, essa comunicação buscará estabelecer contrapontos, perguntas e questionamentos que rompam com um suposto caráter virtuoso quase apriorístico conferido aos dispositivos de participação como necessariamente constitutivos de espaços e esferas públicas, ainda que seja necessário perceber os novos elementos e dimensões que se produziram a partir desses mesmos dispositivos.

Quadro de referências

A literatura mais consagrada sobre as experiências de Orçamento Participativo no Brasil apontou basicamente três debates como nucleares para sua compreensão: as relações entre sociedade civil e democracia; a questão do aprofundamento da democracia; as dimensões relativas ao desenho institucional que decorrem das relações entre OP e administração/governo. A partir do momento “heróico” de suas origens, no final dos anos oitenta, muitos consideraram ser possível indicar que as experiências de Orçamento Participativo, como parte de um novo “paradigma de planejamento”, calibrariam de uma nova forma as relações entre democracia participativa e deliberativa, por meio de um conjunto de elementos: a cessão da soberania como resultado de um processo representativo local; a reintrodução de elementos de participação local e de delegação, tal como os conselhos, combinados aos métodos da tradição participativa; a participação com regras estabelecidas pelos próprios participantes; a tentativa de reversão de prioridades de distribuição de recursos públicos, estabelecida por meio de critérios supostamente “técnicos”. Alguns autores, neste mesmo registro, enfatizaram a influência dos movimentos sociais de base comunitária dos anos oitenta nos processos que acabaram por desembocar nas experiências de Orçamento Participativo, especialmente em Porto Alegre. Observou-se, assim, uma tendência de identificação entre os movimentos sociais (a partir das práticas e representações simbólicas e políticas da década de oitenta) e uma rede associativa de base comunitária. Estas idéias, como se verá, podem ser objeto de alguns questionamentos, já que a própria noção de sociedade civil, assentada sobre esta rede associativa de base comunitária ou comunitarista, ou mesmo alguns dos desdobramentos da assimilação entre as noções de associativismo civil e sociedade civil merecem e precisam passar pelo crivo de interrogações críticas,

especialmente porque, freqüentemente, acabam por despolitizar uma noção que, no Brasil, ganhou o palco das discussões sociológicas e políticas a partir de seu potencial democratizante e politizador, em especial nas lutas contra a ditadura militar.

Pode-se ainda assinalar, neste marco, a questão do vínculo entre associações de caráter local no centro de um embate entre: de um lado, sua transformação em canais de expressão de interesses e de um montante acentuado de carências; e, de outro, as dimensões universalizantes que dizem respeito à cidade como comunidade política – tensão que supõe o contraponto e a clareza de demarcação entre as dimensões privadas e privatizantes e as dimensões públicas da experiência, assim como um conjunto de embates que revertam o encolhimento e a destituição das dimensões da política. Esta questão é tão mais relevante quanto mais se tem em conta: 1) as especificidades das tradições, práticas e trajetórias políticas locais; 2) as relações entre as condições sócio econômicas, a partir das quais as desigualdades e seu recrudescimento se tornam visíveis; 3) as condições, práticas e formas de participação, entendidas como lugar onde a possibilidade da igualdade se constitui ou se reconstitui. Trata-se, então, de problematizar o contraponto entre esta possibilidade de reinvenção da igualdade a partir dos direitos sociais, sem a qual talvez não seja possível pensar a política e a inovação política do Orçamento Participativo, e as dimensões da gestão destas desigualdades, no registro da necessidade e da carência administradas, geridas e controladas. Deste ponto de vista, talvez se possa reafirmar as tensões que parecem se fazer sentir entre uma possível experiência da igualdade e de sua reinvenção e, por outro lado, a gestão da desigualdade e das carências, tornando-as suportáveis e legítimas nas dimensões de um controle e de uma gestão que as despolitizam, mesmo quando (e, talvez, até mesmo porque) são satisfeitas parcial e focalizadamente. Assim, apesar de todas as esperanças que puderam ser depositadas nos mecanismos de participação, talvez seja possível pensar estas inovações como parte que constitui um manto nebuloso de normalidade que encobre condições miseráveis de vida e que acabam por interditar a política e sua reinvenção para as parcelas que aparecem como supérfluas, descartáveis e condenadas ao isolamento e à desolação provenientes de seu encapsulamento. A pergunta que pode então ser formulada sobre as formas e dispositivos de participação destas novas invenções e experimentos diz respeito à tensão permanente entre uma participação/ação que conquista e inventa novos lugares e sua institucionalização, normalização e esvaziamento, entre uma hierarquia negada pelo desarranjo dos lugares pré determinados e uma hierarquia, que, ao se instituir, ganha e produz suas próprias justificativas e se naturaliza. Desse modo, é possível supor que o OP de São Paulo, pelo menos até o seu terceiro ano, começou a se defrontar com conflitos,

mudanças e desafios que poderiam ser descritos a partir desta tensão cujas possibilidades de resolução se encontram na mobilização, organização e formas de intervenção dos movimentos sociais organizados e da população, mais do que no aparato administrativo municipal.

Nestas dimensões, talvez fosse ainda necessário discutir as relações entre orçamento e política, no âmbito das lutas pela apropriação dos fundos públicos, das lutas por financiamento de políticas públicas, base material dos direitos sociais, de sua garantia e legitimidade no âmbito da constituição do *Welfare State* e de sua destituição e deslegitimação.¹

No entanto, cabe refletir sobre o que, ao longo dos anos noventa, à luz da expressão de Roberto Schwartz, foi enunciado como desmanche neoliberal, nas suas múltiplas faces, assim como sua concomitância com os processos de formação e expansão do Orçamento Participativo. Tratava-se de enunciar um processo crescente de privatização e, conseqüentemente, de mercantilização, progressivamente legitimada e naturalizada da vida, de encolhimento dos direitos sociais, de uma mistura entre democracia formal e representativa e seu esvaziamento combinados a um processo visível de pauperização e crescimento das desigualdades, o que se fez acompanhar, não por acaso, dos modos e formas pelas quais o trabalho assalariado perdia seu caráter como horizonte de integração, como forma das relações de emprego, como questão central para a compreensão da dinâmica e dos modos de sociabilidade. Considerando a concomitância dos dois processos – o que se enunciava como desmanche e a implantação das formas de participação direta, é possível pensar no OP como tentativa de contrarrestar, ainda que nas esferas locais, as tendências que se desenhavam a partir dos marcos da financeirização e mundialização, no Brasil, de alterar seus ritmos, no rastro das lutas sociais, urbanas e de trabalhadores que constituíram o cenário dos anos oitenta.

Na verdade, findos os anos noventa, o tema nuclear da discussão deixava de ser aquilo que se perdia e, progressivamente, constituía-se um novo eixo: uma nova forma social em constituição, não mais passível de ser descrita como uma ordem que se desmanchava, uma era de “indeterminação”². Ao longo destes processos ainda sem nome, – tal como indicam as

¹ Cf. F. de Oliveira, *Os Direitos do Anti-Valor*, Vozes, Petrópolis, 1998. A partir das referências conceituais e temporais “clássicas”, não é possível pensar o grande movimento de constituição dos Estados do Bem Estar, senão como uma relação que altera, pela natureza mesma dos fundos públicos e pelo conflito em torno de sua apropriação, as formas pelas quais as esferas da vida passavam crescentemente pela relação mercantil. Deste ponto de vista, não se pode descolar o conflito pela apropriação dos fundos públicos, especialmente na luta por direitos, da constituição do “anti-valor”. Esta relação entre valor e anti-valor nas suas dimensões políticas estaria assim na raiz das questões que colocam os orçamentos públicos como centro de uma luta entre constituição e destituição dos direitos, especialmente dos direitos sociais. Nesta dimensão, a discussão das formas e práticas democráticas ganharia, então, densidade e materialidade, no âmbito das relações entre Estado e Sociedade Civil. Ver especialmente “O Surgimento do Anti-Valor”

² Ver “A Política em uma era de indeterminação”. Relatório FAPESP, 2002, São Paulo, mimeo. Ver Também O . Matos in Revista USP, 2004

palavras indeterminação (referência especialmente à impossibilidade de constituição das classes como sujeitos políticos) e exceção (tal como enunciara Benjamin, expressão da regressão democrática e de seus danos na constituição de uma esfera de ação política, pela perda da possibilidade da experiência) - mas em franca constituição, marcados pela hegemonia do capital financeiro, pelo declínio da produção industrial como eixo de estruturação das relações de trabalho, por uma forte alteração das formas do assalariamento, crescentemente desinvestidas das formas contratuais clássicas, por um contínuo deslizamento dos direitos sociais crescentemente mercantilizados, as experiências de Orçamento Participativo ganham corpo, com uma grande diversidade de formas, contornos, relações entre seu funcionamento e população, resultados locais.

Neste quadro, é preciso perguntar pelos sentidos e significados desta forma de participação, tendo em vista, sobretudo, as relações entre as desigualdades de toda ordem, seus determinantes e as possibilidades de construção democrática, as relações entre o âmbito determinado e administrado da vida e as possibilidades e impossibilidades de invenção política.

A experiência do Orçamento Participativo: o quadro brasileiro

Para além de todos os sentidos democratizantes do Orçamento Participativo como forma de gestão das cidades, sua definição formal - como instrumento de gestão anual que permite priorizar as demandas da população - tem por base e pressuposto o acesso universal às deliberações relativas ao investimento dos poderes públicos, implicando assim na co-gestão de parte variável destes mesmos investimentos. Deste ponto de vista, trata-se de abrir a deliberação sobre o destino de fundos públicos e de sua utilização, possibilitando o conflito e a disputa em torno de políticas públicas que permitam a afirmação, reafirmação, invenção ou reinvenção de direitos sociais, no âmbito do território da cidade, onde ganham visibilidade e materialidade as desigualdades sociais e políticas.

Esta definição formal - e até certo ponto singela - é útil sobretudo porque a novidade política do Orçamento Participativo se assenta exatamente nas suas dimensões potencialmente democratizantes e universalizantes (inclusive relativas à publicização das informações e composição do orçamento municipal), em um momento marcado pela privatização e destituição de direitos, de parcelas inteiras de políticas sociais cada vez mais presas a um âmbito desuniversalizante e monetarizado, inclusive na esfera das decisões que dizem respeito à vida e ao território urbanos. Sendo assim, o orçamento participativo como instrumento de democratização e politização das cidades se constituiu como um processo cuja

tessitura pressupôs uma multiplicidade de questões tais como: elaboração de critérios de participação, definição de instâncias de participação, regionalização da administração pública para que fosse possível a definição espacial da formulação de demandas, plenárias territorializadas, publicização de informação e composição do orçamento municipal; elaboração de critérios para atendimento de demandas regionalizadas; construção e definição do caráter das relações entre representação e deliberação do OP e outros órgãos como os conselhos em seus vários âmbitos, etc.

Em uma breve retrospectiva, pode-se ainda enfatizar que as experiências de Orçamento Participativo como instrumento de democratização e politização da gestão urbana se desenvolveram de modo bastante diverso, em algo como 140 cidades brasileiras (dado de 2000), atingindo cerca de 2% dos municípios do país, distribuídos dentro do espectro político como se segue: das 140 cidades que dispunham em 2000 de Orçamento Participativo, 73 eram governadas pelo PT, 33 por partidos de esquerda e de centro esquerda e 34 por partidos de direita. 84% destas cidades se localizavam no sul e sudeste; a metade das cidades cuja gestão passava pelo OP teria então menos de 100.000 habitantes e apenas 5 % delas contavam com mais de um milhão de habitantes. Observe-se ainda que, entre estas 140 cidades, os índices de qualidade de vida eram (e ainda são) bastante distintos.

Parte significativa da documentação sobre o OP concorda que as experiências de democratização dos poderes municipais tiveram início nos anos setenta a partir das experiências de Lages (SC) e Boa Esperança (RS) crescendo significativamente no período das lutas pela democratização do país, ao longo da década de oitenta, com as primeiras gestões democráticas de Diadema, Pelotas e Vila Velha, no período entre 1983 e 1988. Entre 1989 e 1992, contabilizavam-se 12 cidades que desenvolviam experiências de orçamento participativo, entre as quais Porto Alegre, Piracicaba e Santo André. Entre 1993 e 1996, esta cifra sobe para 36 e, no período 1997 – 2000, atinge-se o número de 140 cidades com este tipo de experiência de gestão.

Como se vê, do ponto de vista numérico, as experiências de orçamento participativo apresentaram, ao longo dos anos noventa – década cuja caracterização pôde ser qualificada como os anos do desmanche de direitos e conquistas, simultâneo a uma consolidação da democracia representativa, década em que a legalidade democrática se fez acompanhar de uma privatização e de um encolhimento das dimensões públicas da vida - um crescimento bastante considerável. Alguns balanços demonstram que seus saldos se constituem principalmente no surgimento de mecanismos de fiscalização e controle dos recursos públicos, na possibilidade de promoção de políticas públicas e sociais mais eficazes, em um processo

de acentuado aprendizado político, em uma consciência crescente de direitos, em contraponto aos lobbies sobre os poderes executivo e legislativo e, por conseqüência, em mudança no teor das relações entre sociedade civil e poderes municipais. Em algumas cidades, como na primeira gestão petista de Porto Alegre, a literatura aponta ainda a importância do OP como contrapartida e arbitragem das difíceis relações entre o executivo municipal e o legislativo, em que o PT não se constituía majoritariamente.

Cabe, entretanto, notar algumas das dificuldades presentes no espectro destas experiências. Uma primeira dificuldade diz respeito à desigualdade de informações entre os participantes das plenárias e entre delegados, sobre os mecanismos e formas de composição do orçamento municipal, o que coloca como desafio para sua implantação um investimento importante em formação, cursos, produção de material etc. assim como recrutamento de quadros que possam desenvolver métodos e materiais necessários para a democratização da informação e formação de delegados e conselheiros. Alguns autores apontam ainda a dificuldade de algumas prefeituras em democratizar informações não apenas sobre o que será objeto de deliberação, mas sobre a totalidade do orçamento assim como seus comprometimentos, receitas e despesas. Assim também, é preciso notar que parte das demandas da população não pode ser resolvida em âmbito municipal, o que coloca a questão da relação entre democratização no âmbito local e um conjunto de políticas cuja deliberação se faz em outros âmbitos, especialmente nas esferas estaduais e federais. Há ainda questões relativas à distribuição de competências, articulação entre as esferas de participação e os âmbitos administrativos, o que implica também em produção e publicização da informação sobre mecanismos administrativos e de governo, assim como a respeito da articulação dos processos de planejamento e dotação orçamentária de curto e médio prazos. Estes elementos são importantes na medida em que podem comprometer a credibilidade e a legitimidade dos compromissos acordados entre os poderes municipais e a sociedade civil.

Talvez este pequeno conjunto de elementos possa elucidar algumas das dificuldades, traduzidas nos dados que se seguem: 42% das experiências de Orçamento Participativo não chegaram a completar 3 anos, dissolvendo-se sem que a população reivindicasse sua continuidade. 47% das coordenações são exercidas diretamente a partir dos gabinetes dos prefeitos. 18% das experiências não possuem mecanismos de eleição de delegados por parte da população participante. 42% destas experiências são regulamentadas apenas por um regimento acordado internamente e, finalmente, 56% das demandas da população são recolocadas no ano seguinte, sem que tenham sido atendidas.

Estas dimensões apontam a necessidade de examinar de perto cada experiência de Orçamento Participativo, bem como horizontes críticos e de reflexão que possam dimensionar sua novidade política no âmbito de cada cidade, de suas especificidades e de suas práticas.

No quadro destas diversidades, também seria possível dimensionar a natureza da experiência democrática e publicizante que tem lugar (ou não) na instituição do Orçamento Participativo, assim como os sentidos conferidos pelos seus participantes aos mecanismos mesmos de participação. Estes elementos são tão mais importantes, quanto mais se tem em vista que os processos de democratização local podem ser pensados do ponto de vista de sua eficácia (por exemplo, parcelas dos investimentos que passam pelos mecanismos de deliberação democrática, redução real de desigualdades, democratização de investimentos revertendo a lógica excludente de inversão de recursos privados e públicos nas áreas de alto valor ou de altas rendas, etc.) como do ponto de vista de sua experiência democratizante e politizadora, isto é, como processo que hipoteticamente politiza a cidade, constituindo um universo de possibilidades de equidade. Esta experiência, por sua vez, não se converteria em dado objetivado apenas, mas em novas formas de percepção sensível da cidade, da gestão, dos conflitos, possibilitando a criação de uma esfera que desprivatizasse dimensões da vida, reinventando e descobrindo direitos, entre os quais, o direito à cidade, o que supõe uma reinvenção da própria cidade, ali mesmo onde a ameaça de privatização, produção e reprodução das desigualdades ganham densidade em escala exponencial, mas sobretudo onde esta produção e reprodução se tornam inteiramente visíveis e perceptíveis.

Dentro deste espectro, as dimensões específicas do Orçamento Participativo em São Paulo podem começar a ser interrogadas, tanto a partir de seu projeto inicial, quanto do ponto de vista de alguns sinais, algumas pistas que permitem inquirir seu caráter como experiência e como possibilidade de democratização.

Dados de pesquisa: o OP em São Paulo

A cidade de São Paulo brevemente caracterizada a partir do censo de 2000, conta com 10,5 milhões de habitantes e é, de longe, a maior cidade brasileira entre todas aquelas que desenvolveram experiências de Orçamento Participativo.³ O mapa social de São Paulo revela a existência de uma cidade territorialmente segregada, marcada por realidades profundamente distintas.

“No centro socialmente mais incluído estão 24 dos 96 distritos da cidade, com Índice de Exclusão Social entre 0,6 e 1,0. Na periferia, sobretudo no extremo sul, no extremo leste e

³ Também é importante notar que, ainda que de modo menos acelerado, a população paulistana quase triplicou nos últimos quarenta anos. De 3.783.000 habitantes, em 1960, passou para 10.434.000 habitantes, em 2000. A partir de 1980, o crescimento populacional diminuiu seu ritmo mas, nesta década, sua população já era de 8,5 milhões de pessoas.

também no extremo norte, encontram-se os 30 distritos socialmente mais excluídos, com Índice de Exclusão Social abaixo de 0,4. Os 40 restantes estão entre os duas situações extremas, com índices intermediários. Os indicadores parciais que compõem o Índice de Exclusão (pobreza, emprego formal, desigualdade social, alfabetização, escolaridade, juventude e violência) reproduzem, em cada item específico, a realidade de segregação centro/periferia demonstrada pelo índice geral. A exceção ocorre apenas com o índice de emprego formal, ... (com números) mais elevados (que) não coincidem com os 24 distritos centrais mais (...) incluídos do município. Distritos periféricos como Anhangüera, Jardim São Luís e Raposo Tavares apresentam os melhores índices (entre 0,7 e 1,0), enquanto distritos como Ibirapuera e Moema apresentam índices bem inferiores (entre 0,5 e 0,6). Os piores níveis, porém (entre 0,0 e 0,5), são encontrados apenas nas áreas mais periféricas, no extremo leste e no extremo sul.”⁴

É preciso observar que a diminuição do ritmo de crescimento populacional coincide com o período de estagnação da economia brasileira, a partir dos anos 1980, assim como com a estruturação das políticas neoliberais, ao longo da década de 1990, que repercutiram nos níveis crescentes de desemprego, empobrecimento e violência, em um aparente recrudescimento da periferização e em severo agravamento dos déficits de infra estrutura e prestação de serviços. Ainda assim, observou-se também uma mudança das formas de segregação sócio espacial, pela produção, ao que parece crescente, de bolsões de pobreza no interior de territórios de estratos elevados de renda, assim como seu contrário, isto é, bolsões de renda média e alta em territórios caracterizados por índices acentuados de pobreza.

Este quadro monta a cena da implementação do OP em dois momentos: 1) como tentativa apenas iniciada no Governo de Luíza Erundina; 2) como projeto e prática no Governo de Marta Suplicy, cujas potencialidades e dificuldades, se articulam, como se verá, ao longo dos últimos três anos. Cabe também caracterizar algumas esperanças e expectativas em torno da implementação do Orçamento Participativo em São Paulo. A este respeito, um pequeno trecho do texto produzido pelo Observatório da Cidadania poderia dar uma idéia dos horizontes que marcavam a fundação deste mecanismo de participação: “Diante de tantos problemas e necessidades, a definição de alocação dos recursos públicos torna-se vital. Ao oferecer um método objetivo para essa definição, a partir da participação popular e da priorização das

⁴ **O Orçamento Participativo no município de São Paulo:** um balanço dos dois primeiros anos 2001-2002 Denise Vitale Ramos Mendes, São Paulo, julho de 2003 mimeo

áreas mais carentes, a implementação do Orçamento Participativo assume um papel crucial no projeto de reconstrução da cidade de São Paulo.⁵

Também foi neste sentido – como tentativa, como experimento e como esperança de reconstrução da cidade depois de duas gestões marcadas pela corrupção e pelo silenciamento - que a prefeitura, através da Coordenadoria do OP, tentou monitorar a sua implementação e andamento por meio de pesquisa realizada por uma consultoria especializada. A pesquisa quantitativa, realizada com o intuito de avaliar e monitorar o Orçamento Participativo aponta alguns elementos de interesse para as potencialidades e dificuldades desta experiência.⁶ Entre seus objetivos, tratava-se de traçar um perfil dos participantes, cujos resultados mais significativos podem ser rapidamente sumarizados.

A pesquisa revela que os delegados do Orçamento Participativo da cidade de São Paulo se constituíram, em sua maioria, de uma população mais feminina, majoritariamente entre 25 e 59 anos, menos escolarizada e mais negra que o conjunto da população paulistana. Também parece ser relevante notar que a participação da população de mais baixa renda (até 5 sm) cresceu cerca de 9% de 2001 para 2002, considerando a composição das plenárias. Estas informações parecem apontar a abertura de um canal de expressão novo, ao qual afluíram parcelas da população que permaneciam amplamente silenciadas pelos trâmites de duas gestões municipais que tiveram lugar entre 1992 e 2 000 – a gestão Maluf e a gestão Pitta. Assim também, no âmbito das plenárias territoriais, houve uma concentração de participantes de bairros de baixa renda, alguns até mesmo, entre aqueles que apresentam os índices mais precários de qualidade de vida.⁷

Também no que se refere aos vínculos políticos e de participação anterior, é preciso notar algumas especificidades do caso paulista, já que 61% dos delegados das plenárias preparatórias de 2001 não participavam de entidades, sindicatos, partidos e movimentos, o que cai para 41% no âmbito das plenárias deliberativas. Estes números se mantêm nas plenárias preparatórias de 2002⁸. Observa-se, também, que perto de metade dos que tinham participação prévia eram oriundos dos movimentos sociais por habitação. Aqui cabe ainda mencionar a ausência quase total de militantes partidários e de militantes sindicais e a fraca

⁵ idem, mimeo, 2003

⁶ Os questionários foram realizados no período 2001 e 2002, com os delegados das 90 plenárias temáticas, preparatórias e deliberativas, e dos delegados das 326 plenárias (também preparatórias e deliberativas) territoriais.

⁷ Na região Norte, o peso mais significativo de participação se concentrou na Vila Medeiros e Santana; na Noroeste 1, Brasilândia e Casa Verde; na Noroeste 2, Jaraguá, Perus e Anhanguera; no Sudeste, Sacomã e Jabaquara e, em menor proporção, Ipiranga e Saúde; na Sul 1 – Grajaú e, em menor proporção, Cidade Dutra; na Sul 2 - Jardim São Luiz e Jardim Ângela e em menor proporção Vila Andrade e Capão Redondo; na Leste 1 - Belém e Aricanduva; na Leste 2 - Cidade Tiradentes e Guaianazes; na Leste 3 - Itaim Paulista, Jardim Helena e, em menor proporção, São Miguel.

⁸ Conforme entrevista recente com os Coordenadores do OP, os dados da mesma pesquisa relativa ao ano de 2003 não apresentam diferenças significativas em relação aos dados de 2002

participação de associações de bairro e/ou associações reivindicativas de caráter local. O que estas informações permitem inferir?

Em um primeiro momento, é possível inferir o que pode se configurar como uma aposta da população mais “vulnerável” (pobres, mulheres, população menos escolarizada) nas possibilidades do Orçamento participativo, depois de duas gestões em que as negociações entre parcelas da população – especialmente os movimentos de moradia - e os poderes municipais resultaram necessariamente em conflito e confronto nas ruas, ocupações e desocupações violentas de edifícios, seguidas de repressão policial, etc. Em segundo lugar, em contraponto ao que parece ser um dos eixos mais importantes apontados pela bibliografia sobre a experiência emblemática do Orçamento Participativo de Porto Alegre – fragilizou-se, para dizer o mínimo, o vínculo entre os movimentos sociais (àquelas alturas, na experiência da capital gaúcha, movimentos enraizados na conjuntura dos anos oitenta), a dinâmica e a própria criação da forma Orçamento Participativo⁹. Deste ponto de vista, é preciso notar que a experiência paulistana tem início em 2 000, quando as práticas dos movimentos, assim como suas dimensões políticas já tomavam outros rumos, diversos dos que se inspiravam no horizonte de autonomia em relação ao Estado, distante do universo de lutas que se pautava pelas conquistas democráticas e cidadãs nas várias esferas de sua atuação. Para além deste fato, também é preciso assinalar que o OP paulistano não privilegiou especialmente os movimentos organizados. Os movimentos sociais – a face ainda organizada da população, não foram contemplados com uma interlocução privilegiada. Ao contrário, a prefeitura apostou em um chamado ao conjunto da população, o que não impediu a presença importante, tanto nas assembléias como entre os delegados, dos participantes de pelo menos um movimento em particular – o movimento de moradia, para citar o exemplo mais visível, ao longo dos dois primeiros anos.

Cabe notar ainda que, pelo que apontam os dados de pesquisa, três dimensões ganham destaque quando referidas aos motivos que conduziram à participação no OP paulistano: a questão da habitação nas plenárias temáticas e as questões saúde e educação nas territoriais, demandas que se somavam às expectativas relativas às demandas habitacionais. Mas importa sobretudo demarcar que mais de 51% das razões alegadas de participação nas plenárias diziam respeito às questões habitacionais. Este contraponto é digno de ser observado, na medida em que o item moradia não esteve na pauta no OP em São Paulo, em

⁹ Cf. Avritzer, L. in **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, Dagnino, E., Paz e Terra, São Paulo, 2002 (org.) e Baierle, Sérgio, “ A explosão da experiência –emergência de um novo princípio ético político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre” in Dagnino, E. et alii *Cultura e Política nos Movimentos sociais Latino-Americanos – Novas leituras*. Editora UFMG, BH, 2000. ...

seus dois primeiros anos, a não ser quando foi incluído como “terceira prioridade” em algumas regiões da cidade, como é o caso de São Miguel Paulista.

Além de seu caráter tardio do OP em São Paulo – onze anos depois de sua implantação em Porto Alegre - observa-se, a partir dos dados quantitativos, uma certa distância entre militância e participação de bairro, ou mesmo entre associações de caráter comunitário e/ou reivindicativo e adesão às plenárias preparatórias e/ou deliberativas. Sua implantação pós noventa parece ser decisiva para esta descontinuidade. Trata-se assim de buscar responder outras questões que se desenham de outro modo nas dimensões da cidade e no período de concepção e implantação desta experiência, em muitos aspectos bastante distinta da de Porto Alegre. Deste ponto de vista, é importante lembrar que a maioria dos delegados afirma participar e obter informações sobre o Orçamento Participativo e suas plenárias por canais que identificam como sendo os contatos de parentes e amigos, isto é, através do boca à boca, assim como através de relações de cunho privado.

Se ainda pode ser muito cedo para formular um veredicto com base nos dados dos dois primeiros anos do OP em São Paulo, por outro lado é preciso deixar claro alguns de seus entraves e limites. É curioso perceber que vários depoimentos organizados em torno do seminário sobre o Orçamento Participativo em São Paulo apontam a questão da *experiência pedagógica* democratizante nas práticas do OP, priorizando-as em relação à democratização das condições sociais e urbanas. É possível reconhecer, pelo depoimento de uma das articuladoras do OP paulistano, a busca de proximidade com a forma do OP de Porto Alegre (em contraponto, por exemplo, ao OP de Santo André), na medida em que a administração municipal não tem voto, ficando restrita à voz; por outro lado, foi curioso registrar um dos depoimentos da equipe dirigente do OP, segundo o qual, a questão central deve ser vista como uma dimensão cujos resultados não são econômicos ou sociais, mas “políticos”, isto é, cujos principais resultados se traduzem em um ganho de “consciência política e cidadã”. No âmbito das assembleias e deliberações do OP, afirmava um antigo membro da equipe responsável por sua implantação, tratava-se de pensar basicamente nos modos pelos quais os indivíduos/ “cidadãos seriam sensibilizados para estender suas preocupações, informações e deliberações para além de seus interesses privados imediatos”. Além deste objetivo mais geral, a equipe que elaborou as metas de participação buscava índices declaradamente inspirados em Porto Alegre, onde 1% da população da cidade participa das assembleias. Em São Paulo, segundo as mesmas fontes, a participação era de 33000 pessoas no primeiro ano, 55000 no segundo e cerca de 80 000 no terceiro ano, o que pode significar uma expansão importante da experiência.

Ainda de acordo com o mesmo depoimento, se a questão central é a participação política, por outro lado, do ponto de vista distributivo, “algum reflexo há de ocorrer ao se dar voz a quem está à margem”, o que indica que uma distribuição real de recursos orçamentários por meio do Orçamento Participativo parece ser, de fato, bastante embrionária. Este conjunto de informações e enunciações sobre o OP paulistano, traça um primeiro quadro a partir do qual algumas outras dimensões podem ser levantadas.

De acordo com a análise de Carlos Alberto Bello ¹⁰, as virtualidades distributivas do Orçamento Participativo podem apontar para o fato de que os depoimentos da equipe de sua coordenação acabam por funcionar como justificativa política de um caráter inicialmente bastante tímido da distribuição orçamentária em uma cidade com desigualdades tão importantes. Este autor aponta que o montante de recursos destinado ao Orçamento Participativo foi, no seu primeiro ano, de 5% do Orçamento municipal, tendo se elevado, em 2003, para 6,2%, ao mesmo tempo em que a receita total do município cresceu, no mesmo período, cerca de 10% ao ano, assim como os investimentos, que também subiram de 9% para 14%. Para além de todos os elementos apontados em sua argumentação, Bello acaba por concluir, ainda que com cuidado, que não parece ter havido, de fato, disputa por investimentos dos fundos públicos a partir da experiência paulistana do Orçamento Participativo. A ausência de algumas das questões mais candentes, como é o caso das demandas dos movimentos de moradia, assim como os percentuais de saúde e educação votados e priorizados no orçamento, não chegam a se constituir em montante que poderia sugerir disputa efetiva e, menos ainda, disputa pública.

Estes elementos não descartam, por certo, a importância dos processos de participação, a abertura de canais de negociação e transparência ou mesmo, as possibilidades de conflitos e embates pelo montante de investimentos, assim como as dimensões democratizantes que podem vir a nascer destes processos. Mas parece ser evidente a timidez e a pobreza do OP na sua versão paulistana, seu caráter de “verniz” democratizante¹¹, ou mesmo de participação e democratização ainda restritas à pedagogia política que, diga-se de passagem, não é exclusividade do OP que tem lugar na metrópole paulista.

Ainda é preciso mencionar que a partir de algumas entrevistas já realizadas na pesquisa etnográfica com delegados e conselheiros do OP paulistano, pode-se notar um aumento considerável de conflitos que surgem a partir do embate tenso entre prioridades apontadas pela população e ratificadas pelos delegados e conselheiros e um quadro de viabilidades e

¹⁰ Relatório FAPESP 2003, mimeo.

¹¹ Esta é a expressão utilizada por um depoimento sobre o Orçamento Participativo de uma delegada e, posteriormente, conselheira.

inviabilidades do orçamento municipal, crivo pelo qual estão encarregados os técnicos das subprefeituras. Este crivo, assim como o que alguns delegados e conselheiros percebem ser distribuições de recursos de acordo com o tamanho e a importância das bases eleitorais de alguns distritos, começam a produzir embates importantes entre população, delegados e conselheiros, por um lado, e aparato técnico e administrativo, por outro. Estas questões são tão mais relevantes, quanto mais se observa que, ao contrário de Porto Alegre, o OP paulistano não se constitui em arma e potência do executivo para se proteger das deliberações de um legislativo de oposição. É fácil verificar que o modo pelo qual se relacionam executivo e legislativo em São Paulo obedece a outras dimensões, bem mais convencionais, bem mais enraizadas na velha política brasileira. Além deste fato, também é importante observar que as relações entre OP e administração municipal não são uniformes nem unânimes entre as várias secretarias, muito menos entre as várias subprefeituras que expressam o que se convencionou chamar de “governo compartilhado” da cidade, isto é, dividido com outros partidos da base aliada. Estas dificuldades, aliás, são um traço constitutivo da experiência em São Paulo, já que sua implantação, ao contrário do OP de Porto Alegre, não foi acompanhada por uma reforma administrativa, o parece indicar seu caráter subalterno e acanhado. Assim, “não se constituiu em São Paulo um órgão encarregado do planejamento da ação de governo ao qual o OP pudesse estar vinculado, de modo a assumir uma posição mais central no planejamento urbano e mais integrada com as demais secretarias e órgãos de governo. Passados mais de dois anos, sem a reestruturação administrativa ter ocorrido, não foram criadas as condições institucionais para que o OP e o planejamento participativo em geral se transformassem no centro da ação de governo, a exemplo de outras Prefeituras como a de Porto Alegre.”¹²

O OP de São Paulo se ressentiu e continua se ressentindo deste tipo de inserção; assim, de acordo com Félix Sanches, seu coordenador, “a Secretaria de Planejamento, que deveria atuar nesse sentido, teve, ao longo das gestões Maluf e Pitta, suas funções alteradas, tornando-se mais uma secretaria de política urbana do que de planejamento da ação governamental. Por sua vez, a Secretaria de Finanças, responsável pelo orçamento municipal, não está preparada para funções de planejamento mais amplas. Seria necessário, portanto, redefinir algumas atribuições e a estrutura da administração pública para que o planejamento urbano e participativo tivesse uma posição central no governo.”¹³

¹² O texto se refere ao fato de que nesta primeira experiência, o OP teria sido concebido como projeto central de ação de governo. Nesta medida, um ano após o início do governo teve lugar uma reforma administrativa que permitia a concretização deste objetivo. Idem, mimeo, 2003

¹³ Idem, mimeo, 2003

Três dimensões figuram, a partir destes dados, como interrogações, enunciáveis do seguinte modo: 1) se a experiência do OP se constitui ou não em contraponto ou como ratificação das relações de clientelismo e patrimonialismo que marcaram a história brasileira, permeando a distribuição de recursos e as administrações locais; 2) sobre a possibilidade/impossibilidade de construção de mecanismos democráticos que instituíssem ou buscassem recompor dimensões distributivas, políticas públicas, investimentos do Estado, permitindo restabelecimento de alguma equidade, no âmbito da cidade de São Paulo, através da disputa pelos fundos públicos; 3) sobre a construção ou o truncamento do OP como um fórum por onde pudessem se constituir e ganhar visibilidade os conflitos legítimos pelo uso e apropriação equânime dos territórios e serviços urbanos, para além da espessa camada de normalidade que obscurece e mantém uma ordem perversa em constituição e suas expressões materializadas na cidade de São Paulo¹⁴. Por outro lado, os mecanismos de participação no âmbito uma experiência que se constitua de modo quase retórico, pode se constituir como o avesso de uma disputa por investimentos e da luta pela equidade, legitimando, hierarquizando, priorizando uma distribuição orçamentária que administra restos, sobras de orçamento, parcelas pífias de investimento público, muito aquém da co gestão ou do controle público dos gastos e inversões das administrações municipais.

Deste ponto de vista, sem descartar suas possibilidades como *experiência*, é possível pensar o OP, em São Paulo, ao mesmo tempo como contraponto e como mecanismo que acaba por incorporar as transformações cruciais que tiveram lugar nos anos noventa, tanto no âmbito do desmanche de um horizonte e de uma ordem entrevista e legitimada como universal e integradora, quanto no enquadramento e transformação das condições que adaptaram movimentos, sindicatos e partidos políticos a uma nova ordem em constituição, ao longo do período que separa a implantação do Orçamento Participativo de Porto Alegre e o início desta mesma experiência na cidade que dá clara visibilidade aos resultados dos processos econômicos e sócio-políticos da década neoliberal. Este confronto entre as duas experiências é constitutivo do caráter do OP paulistano e vem sendo percebido por delegados e conselheiros que, em um feixe complexo de conflitos com técnicos e com deliberações orçamentárias, questionaram planilhas e critérios de viabilidade utilizados pela prefeitura, criando embates com os procedimentos das subprefeituras, compreendendo e aprendendo as lógicas orçamentárias, agindo junto aos grupos “de sua base” e percebendo a cidade e seus territórios por meio de um novo olhar. Talvez, deste ponto de vista, o OP de São Paulo possa

¹⁴ Ver Oliveira, F. O Ornitórrinco e sua descrição dos fenômenos da “descartabilidade” que é impropriamente chamada de trabalho informal, assim como as taxas de desemprego que chegavam a 20% da PEA em São Paulo em abril de 2003. São Paulo, Vozes, 2003.

de fato ser saudado não por seus resultados distributivos, mas por um caráter pedagógico que acabe por transformar seu sentido, passando, de fato, a fazer diferença nas políticas sociais no âmbito do município.

Restam ainda algumas observações que apontam as inovações e potencialidades presentes nesta experiência. Se, por um lado, houve um processo de alterações da composição do OP e de seu conselho com pouca articulação entre o ciclo temático e o territorial, por outro lado, em 2003, novos atores são introduzidos, ao que tudo indica de modo bastante inovador, pela inclusão dos segmentos mais vulneráveis da população. Assim, o conselho do OP passou a ser composto por

“dois (ou mais) titulares e suplentes de cada uma das 31 subprefeituras, dois conselheiros titulares e dois suplentes de sete áreas temáticas (Saúde, Educação, Planejamento e Desenvolvimento Urbano, Ação Social e Desenvolvimento, Manutenção da Infra-Estrutura Urbana, Administração e Finanças e Projetos e Obras Novas), um conselheiro titular e um suplente de cada um dos nove segmentos (mulheres, negros, população de rua, portadores de deficiência, criança e adolescente, jovens, idosos, GLBT e índios), um conselheiro titular e um suplente indicados por seis Conselhos Municipais (Saúde, Habitação, Direitos da Criança e do Adolescente, Assistência Social, Idoso e Portadores de Deficiência). A presença de representantes dos seis Conselhos Municipais mencionados aponta para uma maior integração entre o OP e outras instâncias de participação popular, buscando a discussão da definição de prioridades em um fórum comum. Além desses conselheiros, fazem parte do CONOP catorze representantes do governo que não têm, porém, direito a voto. Os catorze conselheiros titulares e catorze suplentes são indicados pelo Poder Executivo Municipal, representando as seguintes áreas de atuação: Coordenadoria do Orçamento Participativo, Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, Coordenadoria de Participação Popular, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal da Saúde, coordenação temática de ‘Cidadania, inclusão social e combate à pobreza’, coordenação temática de ‘Transporte e circulação’, coordenação temática ‘Habitação e desenvolvimento urbano’, coordenação temática ‘Desenvolvimento econômico e geração de renda’, coordenação temática ‘Saneamento ambiental e recursos hídricos’, Secretaria de Implementação das Subprefeituras, Coordenadoria do Negro, Coordenadoria da Mulher e Coordenadoria da Juventude. O expressivo número de conselheiros do governo na composição do Conselho ocorre em função da inexistência de uma coordenação geral de planejamento e da ação de governo. Na ausência de um órgão responsável pelo planejamento geral, a participação

*de diversas secretarias no Conselho foi a maneira encontrada para se promover maior integração entre os próprios setores do governo e entre estes e o OP.*¹⁵

Ao lado de um aumento significativo do número de membros da administração municipal no Conselho OP, constata-se uma operação que fez deste órgão, que colige e prioriza as demandas da população, uma instância de articulação da gestão, bem como um filtro poderoso que institui o crivo das ordens de viabilidade em contraponto às prioridades apontadas pelas assembléias dos distritos e regiões. Assim, ainda que tenham surgido diretrizes e prioridades a partir do OP, estes não parecem ter se transformado em eixos de planejamento de médio ou longo prazo, circunscrevendo-se às carências mais urgentes de cada segmento regional da cidade.

Talvez estes elementos ajudem a compreender dois elementos centrais: a não execução integral das demandas do OP e o cumprimento bastante parcial do Plano de Obras e Serviços, o que põe em risco a credibilidade de todo o processo. Outro elemento central, conforme depoimento coletado, é a distribuição de recursos segundo as velhas práticas clientelistas que contemplam bases eleitorais em detrimento das demandas da população, o que um ex conselheiro de uma subprefeitura da Zona Leste da cidade chamou de “atestado de óbito do OP em São Paulo”. Além dessas práticas há dificuldades no recebimento de dados atualizados de todas as secretarias e subprefeituras, e no controle de execução as propostas aprovadas. Se houve tentativas de criação de um grupo de trabalho composto por membros de diversas secretarias, por um lado, esse grupo parece ter problemas de eficiência e de organização. Além disso, em *“relação à transparência da apresentação da peça orçamentária, seria preciso inovar na linguagem das categorias utilizadas para que os termos e estruturas técnicas fossem de certo modo traduzidos para a população em geral.”*¹⁶

Retomando os fios da meada – considerações finais

O Orçamento Participativo em São Paulo, como experiência que ainda está se constituindo parece apontar um processo bastante diverso daquele que caracterizou a experiência de Porto Alegre. Ou seja, se em Porto Alegre os observadores notaram um caráter de invenção que vinha de movimentos sociais organizados nos longínquos anos oitenta, se com Baierle, é possível perceber que movimentos, administração e partido tatearam formas de participação que acabaram por confluir no Orçamento Participativo, a experiência chega a São

¹⁵ **O Orçamento Participativo no município de São Paulo:** um balanço dos dois primeiros anos 2001-2002
Denise Vitale Ramos Mendes, São Paulo, julho de 2003 mimeo

¹⁶ idem, mimeo, 2003

Paulo como marca das gestões petistas, como forma já consagrada, ainda que por outras injunções que poderiam ser atribuídas até mesmo ao tamanho da cidade. Assim, se a experiência de São Paulo buscou o mesmo formato de Porto Alegre (em contraponto, por exemplo, ao Orçamento Participativo de Santo André no qual representantes da gestão municipal têm direito à voz e voto) ¹⁷, por outro lado, sua implantação não se deu pela invenção conjunta de movimentos e organizações populares, partido e prefeitura. Ao contrário, os depoimentos apontam que não houve consenso sobre sua implantação, o que parece ainda redundar em um descompasso entre secretarias que o avalizam mais ou menos, setores da gestão que lhe são favoráveis e outros que lhe são adversos. Parece haver uma aposta em um mecanismo que se transformou em uma quase marca das gestões petistas, sem que suas dimensões efetivas do ponto de vista da distribuição de inversões fossem consensuais, no âmbito do governo paulistano. Por essa razão, um conselheiro do OP afirmou: “ Se a Marta tivesse que, hoje, implantar o OP, ela não implantaria”, o que faz sentido, quando se sabe que ao final de 2001 o Conselho do Orçamento Participativo se negou a assinar a proposta orçamentária para 2002, exigindo transformações e negociações, para que a peça do executivo pudesse ser encaminhada ao legislativo para aprovação.

Outra característica do OP em São Paulo é seu cruzamento com um processo de descentralização que instituiu as subprefeituras que lhes são posteriores, assim como com uma série de programas e projetos setoriais. Deste modo, em relatório que sintetiza os resultados da investigação realizada em 2002, por solicitação da Coordenação Especial do Orçamento Participativo paulistano, chama a atenção o caráter fragmentário e parcial que atravessava a forma pela qual o Orçamento Participativo era visto no âmbito da gestão, conforme se atesta na citação abaixo:

“Observou-se que, de maneira geral, os participantes do programa (OP) visualizam as ações e os desdobramentos desencadeados pelo Ciclo (temático) de forma fragmentada, avaliando-as com base em critérios subjetivos e parciais, talvez por não visualizarem a riqueza de relações, de possibilidades e potencialidades que há entre elas, por conseguinte entre as partes e atores envolvidos no programa – A COP, as secretarias municipais, as subprefeituras, as comunidades e outros.” “A despeito das lacunas observadas no processo de implementação do programa (OP), vale destacar que o fato das comunidades poderem participar das discussões e do processo decisório, trás novo alento às pessoas, Isso mostra que, apesar de todas as dificuldades apontadas pelos entrevistados a proposta do Ciclo temático produz um conjunto de expectativas de transformação social.

¹⁷ Cf depoimento de Leda Paulani

Estas expectativas decorrem, também, do quadro geral de carências observadas nestas comunidades.”¹⁸

Localizam-se assim algumas das dimensões ainda muito incipientes da experiência de São Paulo, assim como suas flagrantes diferenças com os processos que acabaram por resultar no OP de Porto Alegre que tampouco está a salvo de crises e oscilações.

Algumas questões ainda merecem ser observadas. Uma delas diz respeito à análise dos dados quantitativos que indicam basicamente a indiferenciação entre as posições políticas de delgados e conselheiros (vínculo partidário e voto), as posturas diante do Orçamento Participativo e as histórias e trajetórias anteriores de participação. O que significa, então, e como se pautam os elementos que permitem perceber, sem que se deixe de lado a imagem de possibilidades ainda em aberto para uma experiência tão incipiente, a qualidade deste processo em São Paulo, o sentido daquilo que pôde ser considerado como inovação política? Essa curiosa dissociação entre trajetória política prévia e posições assumidas no interior do OP, ao lado da ausência de interlocução com os movimentos sociais e da fragilíssima participação de militantes partidários e sindicais aponta para um dispositivo participativo de que natureza? ¹⁹

Trata-se de dimensionar um dispositivo de participação potencialmente democrático e publicizador, o que coloca como questão indispensável para a constituição da cidade como eixo de discussão pública, a construção dos critérios de julgamento, em meio a outras inovações como os conselhos e fóruns. Neste sentido, os achados de uma pesquisa qualitativa apontam para a compreensão de diferentes experiências que se conformam entrelaçando níveis de politização diversos entre si compondo um quadro rico e complexo. Neste quadro de alteridades e diversidades, é preciso buscar apreender quais conflitos e diferenças estão em jogo, como operam as dimensões participativas e sua eficácia, em contraponto à possibilidade sempre presente de captura desta experiência, em princípio potencialmente inovadora, pelos simulacros de participação que legitimariam a própria insuficiência e incapacidade distributiva, ao invés de dar lugar para o conflito e as prioridades que dele resultam. Trata-se da diferença entre democratização e participação de fato e ação popular espetacularizada e instituída de alto a baixo como mecanismo que legitima, explica e justifica a escassez encolhendo o universo de possibilidades, ao invés de ampliá-las.

Esta questão é tão mais relevante quando mais se tem em conta o fato de que o objeto desta participação ou de seu sucedâneo empobrecido é a cidade, na medida em que o OP se

¹⁸ Cf. Relatório elaborado por Og Roberto Dória e discutido com a Coordenação do Orçamento Participativo

¹⁹ Ver a esse respeito Oliveira, F, Paoli, M. C. e Rizek, C. – Atas da Revolução, op cit.

constitui em responsabilização e a mobilização, ao mesmo tempo plural e comum, contemplando os contextos urbanos e seu entrelaçamento no orçamento e na lógica de sua conformação. Nesta medida, o OP poderia se constituir na reversão do isolamento, encapsulamento e solidão política que caracterizaram o estreitamento dos canais de participação autônoma das últimas administrações municipais, que silenciaram a presença popular na gestão autoritária e desigual de investimentos e recursos, recrudescendo a desigualdade sócio econômica e política no âmbito da cidade.

Se o Orçamento Participativo de São Paulo não parece ter de fato nenhum impacto distributivo importante²⁰, se o embate entre prioridades e possibilidades orçamentárias e técnicas está colocado como filtro entre as demandas e a possibilidade de sua concretização, por outro lado, ganham rosto alguns dos personagens ocultos da cidade conformando um dos princípios de constituem as esferas e espaços públicos: a visibilidade. Desse ponto de vista, tanto os setores vulneráveis identificados e nomeados como tais (mulheres, jovens, idosos, GBTLS, moradores de rua) ganharam uma arena onde podem se constituir como atores, quanto outras camadas de moradores da cidade acabaram ganhar expressão²¹. Dois exemplos dessa nova leitura de pedaços, cantos obscuros e personagens da cidade podem ser citados: trata-se das reivindicações de indígenas por um lado e de bolivianos por outro em torno de escolas que atendam mais diretamente suas necessidades; a própria identificação desses segmentos foi nova, como é o caso de populações indígenas que habitam a favela do Real Parque. Por outro lado, o OP deve ainda ser interrogado diante da história e da sociabilidade política brasileiras, como possibilidade de negociação de políticas públicas em contraponto aos acessos truncados, à dificuldade de fala e de visibilidade, aos entraves classicamente colocados à construção do mundo público no Brasil. Desse ponto de vista, as

²⁰ É importante mencionar que os dados oficiais da Prefeitura recentemente apontam para um alto índice de satisfação das demandas o Orçamento Participativo em São Paulo. Segundo os informativos oficiais, 75% das demandas de delegados e assembleias foram atendidos. As entrevistas, entretanto, apontam para a constituição de um poderoso mecanismo de filtragem das demandas, uma espécie de expediente de legitimação e/ou deslegitimação no embate entre os resultados das assembleias e a pauta que delas acaba resultando. Essa fronteira entre prioridades (da população) e viabilidades (apontadas e caracterizadas pelos técnicos das secretarias) operaria assim antes mesmo do reconhecimento e formulação final das demandas. Esse filtro pode explicar por um lado, o alto índice de “satisfação das demandas” e, por outro, a quase total invisibilidade do Orçamento Participativo em São Paulo.

²¹ Também aqui é preciso mencionar a coincidência entre a visibilidade que a participação no OP parece conferir para esses grupos mais vulneráveis e alguns processos recentes de extermínio de moradores de rua em São Paulo. Talvez, se para além da participação dos grupos que começam a se constituir nas assembleias e a ganhar alguma visibilidade, o OP paulistano tivesse se afirmado como arena pública e como fronteira entre a penumbra das esferas privadas e a iluminação do mundo público, entre invisibilidade e visibilidade na e para a cidade, essas práticas – cujo caráter aponta para a coincidência entre a posição supérflua atribuída à população de rua e à barbárie de seu extermínio – pudessem ter sido obstaculizadas. (Ver Folha de São Paulo edições dos dias 19, 20 a 23 de agosto de 04.

entrevistas e relatos colocam com insistência o contraponto entre as demandas e as formas de distribuição dos recursos, a captura de investimentos para fins tradicionais e até mesmo o trânsito de delegados e conselheiros do OP em direção às assessorias de vereadores e deputados, o que pode ser identificado como um elemento de escoamento de lideranças e de esvaziamento de movimentos sociais de seus quadros.

A esses elementos podem ser acrescentadas outras dimensões detectadas pelo monitoramento realizado pela pesquisa quantitativa. Elas são importantes na medida em que reproduzem, no interior do OP, algumas desigualdades, como a desigualdade de gênero. Na pesquisa realizada no caso de São Paulo, por exemplo, nota-se que se as plenárias iniciais contam com uma grande participação de mulheres, esse número cai à medida em que os processos de deliberação vão ganhando maior densidade, o que reproduz os velhos mecanismos que afastaram classicamente as mulheres das esferas de poder e de decisão. Também é importante salientar que as desigualdades de renda são relativamente pequenas em relação a esses mesmos índices na cidade. Isso se deve ao fato de que setores de rendas médias e altas não participam do OP na mesma proporção dos setores de renda baixa.

Fazendo entrevistas pelas periferias das cidades, assistindo a debates e encontros com delegados e representantes, interrogando resultados de inversão de recursos, um conjunto de interrogações sobre a experiência do OP em São Paulo começa a tomar corpo. É possível interrogar o sentido e a forma da participação e associação que podem explodir em inúmeras possibilidades, configurando espaços e esferas públicas, mesmo incipientes, bem como (simultaneamente ou não) a naturalização ou legitimação tecnocrática das desigualdades presentes até mesmo nas parcelas do orçamento que se submetem ao julgamento e decisão da população em contraponto às parcelas que ficam por assim dizer “protegidas” deste crivo.

Depois das entrevistas, o contraponto entre algumas declarações aponta para um conjunto importante de dissensos e de disparidades. Assim se para uma parcela importante dos vereadores do Partido dos Trabalhadores “o OP de São Paulo não existe” constituindo-se em mecanismo a ser neutralizado por um conjunto de expedientes, para uma parcela dos delegados e conselheiros entrevistados “com todos os problemas e poréns, o OP vale a pena”, mesmo estando em perigo ou já parcialmente morto (conselheiro M) ou sendo bastante precário como instância de resolução de problemas (conselheira Y) ou ainda na contramão das decisões da prefeitura (conselheiro S).

É essa disparidade que autoriza uma pergunta sobre o seu caráter. O OP tem uma dimensão politizante ou se constitui em forma de dividir, legitimar e gerir a escassez, através de dispositivos participativos? Ou pode-se ainda perguntar se como esfera participativa, mais

do que um novo paradigma de planejamento e intervenção, o OP não se configura como estranha mistura entre estes dois modos e práticas politizantes em um caso, despolitizantes em outro? Estas dimensões cujos limites parecem sutis podem ser vislumbradas em outra escala, na escala das trajetórias, das singularidades e de seus vínculos por assim dizer estruturantes com as condições mais gerais da sociedade e da sociabilidade brasileiras.

Assim, se o OP pôde se constituir e ser visto como experiência pública e democrática, a como a construção de uma ordem pública nas cidades, na contramão dos processos privatizantes que as lotearam; se pôde se configurar no lugar onde se reinventaria a possibilidade e a legitimidade da igualdade em cidades que explicitam um mundo desigual, como pensar a idéia politizante dos direitos e da igualdade no contraponto da gestão compartilhada das necessidades, impossibilidades e carências? Ou antes, como estas dimensões aparecem na experiência dos delegados e da população que representam, para além da teatralidade e ritualização das assembléias, de seu caráter espetacularizado?

Se por um lado, ao pensar o orçamento da cidade, os processos de erosão (assim como as suas frágeis tentativas de reconstrução) da própria noção de igualdade e de sua legitimidade podem se explicitar, os resultados das prioridades votadas em choque com os critérios de eficiência técnica e disponibilidade orçamentária podem se constituir como patamares de uma experiência pública ou de seu contrário – o que uma das delegadas entrevistadas chamou de “verniz de democracia”. Nesse caso, a presença popular e as formas de deliberação podem se configurar como legitimação e explicação plausível da desigualdade, na produção de uma complacência e de um consentimento relativos à mera administração e controle das carências, adocicados pela participação e deliberação coletivas. O mesmo ainda pode ser verificado nas capilaridades aquém e além das assembléias do OP, em determinadas regiões ou por determinados temas. Mas é inegável que apesar das críticas de delegados e conselheiros, todos parecem adquirir competências políticas, civis e técnicas e, por outro lado, todos apontam em suas falas e práticas formas pelas quais justificam sua permanência no OP, apesar de suas críticas e dificuldades.

Trata-se ainda de perceber o que pode ser caracterizado como uma situação de engajamento, como situação de fronteira marcada por um conflito sobre o seu sentido, que ora pende para as possibilidades de politização pela emergência de embates e confrontos, ora acaba por legitimar e enfatizar apenas seu caráter “pedagógico”, seu caráter de aprendizado e de obediência compreensiva daquilo que a gestão municipal julga ser “técnica e economicamente viável e inviável”. Com o destino na corda bamba, resta a aposta na sua reinvenção permanente, na diferença que pode fazer, na possibilidade de cumprir a promessa

de reconstrução de uma cidade que se abra para a existência de um mundo e de um território compartilhado por seus habitantes.

“L’engagement n’a de sens que parce que vie sociale et vie publique sont coextensives et conduisent celui qui s’engage à se diviser dans la promesse que constitue son acte de présence à la situation” . I. Joseph, Erving Goffman et la microsociologie. PUF, Paris, 1998, p. 122.

Bibliografia

Bourdieu, P. – **A Miséria do Mundo**. Petrópolis, Vozes, 1998

Paoli, Maria Célia et al. – Relatório do Seminário Orçamento Participativo, São Paulo, 2003 (mimeo)

Oliveira, F et al. – “Atas da Revolução” in **Democracia Viva** – www.ibase.org.br

_____ - **Os Direitos do Anti-Valor**, Petrópolis, Vozes, 1998

Blanco, Jr., Cid – Relatório sobre a experiência do Orçamento Participativo no Brasil – UNESCO, Peru, 2003

Silva, Marcelo K. – **Cidadania e Exclusão – Os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal de Porto Alegre**. Editora da UFRGS, Porto Alegre, 2002

Dagnino, E. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil** – Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2001

Baierle, Sérgio - “ A explosão da experiência –emergência de um novo princípio ético político nos

movimentos populares urbanos em Porto Alegre” in Dagnino, E. et al. **Cultura e Política nos**

Movimentos sociais Latino-Americanos – Novas leituras. Editora UFMG, BH, 2000. ...

Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander – **A inovação democrática no Brasil**. Cortez Editora, São Paulo, 2003

Avritzer, L in **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, Dagnino, E., Paz e Terra, São Paulo, 2002 (org

Cadernos Pólis – Orçamento Participativo em Municípios Paulistas – 1997-2000. São Paulo, Pólis, 2002

Fedozzi, L. – **Orçamento Participativo – Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**, Tomo Editorial, IPPUR, Porto Alegre 2001 (3ª. Edição)

Ribeiro, Ana Clara e Grazia, G – **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil – Período 1997 a 2000**. Editora Vozes, Petrópolis, 2003.

Baierle, Sergio - “OP ao Termidor?” in Avritzer, L e Navarro, Z – A Inovação democrática no Brasil. Cortez, Editora, São Paulo, 2003.

Oliveira, F. “Política em uma era de indeterminação:opacidade e reencantamento” in **República, Liberalismo, Cidadania**. Silva, Fernando, Naxara, Márcia, Camilotti, Virgínia. Piracicaba, Editora UNIPÉP, 2003.

Mendes, Denise V. R. - **O Orçamento Participativo no município de São Paulo:um balanço dos dois primeiros anos 2001-2002**, São Paulo, julho de 2003 mimeo

