

O direito à participação: desafios dos espaços públicos na cultura política brasileira

Angela Vieira Neves ⁽¹⁾

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar as mudanças dos espaços públicos chamando atenção para os riscos de despolitização da participação frente à cultura política. Realizado tendo como base um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo (OP) na cidade de Barra Mansa, foi aqui dividido em três seções. A primeira trata dos desafios das experiências de OP na cultura política brasileira. A segunda analisa a experiência do OP em um município específico, e por último, mostra os conflitos com a estrutura formal de representação local, a Câmara de Vereadores. Através desse estudo de caso, foram constatados alguns efeitos políticos. O primeiro relaciona-se à tensão e às resistências provocadas pelo OP sobre a representação tradicional dos vereadores, marcada por uma cultura política fundada no favor. O segundo efeito foi a perda de poder político do vereador, prejudicada e ameaçada pelo desprestígio no Executivo. O terceiro efeito foi a disputa política entre os vereadores e os representantes da sociedade civil uma vez que o OP possibilitou a formação de novas lideranças locais.

Palavras-chave

(1) Participação; (2) Espaço público; (3) Política; (4) Democracia.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the transformations of the public space with special emphasis on the risks of demobilization of political participation as a consequence of changes in the local political culture. The paper is based on a case study of the "Orçamento Participativo" (OP) of the city of Barra Mansa, RJ and is divided in three parts. The first part deals with the challenges presented to the OP by the Brazilian political culture. The second analyses the experience of the OP in that county. The last one describes the conflicts with the formal local structures of political representation: the City Council. The observed political outcomes are also pointed out by the author. The first relates to the resistance to the OP presented by the traditional members of the City Council, whose practices were based on personal favor criteria. The second is the lost of political power by the same politicians, due to a weakening of the local Executive level. The last one is the political dispute between the City Counselors and the representatives of civil society, as the OP gave birth to new political leaders.

Key-words

(1) Participation; (2) Public space; (3) Politics; (4) Democracy.

⁽¹⁾ Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp, com mestrado em Serviço Social pela PUC-Rio. Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense.

Introdução

Este artigo¹ tem como objetivo marcar o campo de disputa entre os projetos neoliberal e democrático-popular, procurando analisar de que maneira novos espaços públicos participativos sofrem riscos e desafios quanto ao seu potencial democratizador ao emergirem no contexto dos anos 1990. Nesta década, além dos limites herdados, e já bastante conhecidos da história política brasileira, como o clientelismo, a onda neo-liberal interpõe-se com novos obstáculos à concretização da perspectiva democratizante.

A Constituição Federal de 1988 conhecida como Constituição-Cidadã representou um divisor de águas nesse contexto, ao reafirmar instrumentos importantes para a democratização do Estado, mostrando-se decisiva para a publicização do orçamento e do Estado. Pela primeira vez, uma constituição retrata a importância da construção de um Estado Democrático de Direitos. Nesse cenário em que a Constituição é promulgada são feitas alterações importantes nos marcos da construção de um Estado de Direito e de um processo democrático, no qual municípios são criados e novos instrumentos de gestão, como os conselhos gestores e diferentes formas participativas, se ampliaram. Assim durante os anos 90, alguns municípios com experiências democráticas implantaram o Orçamento Participativo² após a vitória da esquerda, em particular, com o objetivo de possibilitar a inclusão da sociedade civil nas decisões do Estado.

Desta forma, e contraditoriamente, foi nos marcos da hegemonia do Projeto Neoliberal que, coincidentemente, esses espaços públicos participativos se multiplicaram. A proliferação do OP emerge nesse cenário de "confluência perversa"

¹ Este artigo é uma versão modificada de parte da minha Tese de Doutorado defendida na Unicamp no Doutorado em Ciências Sociais sob o título: "Clientelismo, cultura política e democracia: Dilemas e Desafios da Participação Popular - A experiência do orçamento participativo da cidade de Barra Mansa". Unicamp, Fevereiro de 2006.

² Dados da Pesquisa do Fórum Nacional da Participação Popular, realizado por RIBEIRO & GRAZIA (2002), apontam a existência de mais de 103 experiências de Orçamentos Participativos espalhadas pelo Brasil.

sa", nos termos de Dagnino (2004), entre projetos que disputam e deslocam o significado democratizador e politizador da sociedade civil colocando em risco o direito à participação popular sobre as decisões públicas municipais.

1. Participação da sociedade civil nos anos 1990: dilemas ao projeto democrático

O tema da participação social e coletiva e da emergência de espaços públicos na sociedade brasileira se dá no contexto da redemocratização da sociedade nos anos 1980, ampliando a aposta generalizada que os movimentos sociais urbanos dos anos 1970 exerceram sobre a importância da participação da sociedade civil.

De fato, a partir da segunda metade dos anos 1970, novos canais de participação social se constituíram em um campo de confronto à ditadura, permitindo e possibilitando maior abertura à participação nos anos subsequentes: 1980 e 1990. É na denúncia ao autoritarismo de Estado, no contexto da ditadura, e como alternativa aos espaços tradicionais de luta, como sindicatos e partidos políticos, que se qualifica a sociedade civil como espaço político de resistência e de luta por melhores condições de vida.

Essa participação popular que emerge no seio dos movimentos populares dos anos 80 marca um caráter reivindicativo dentro de um campo movimentalista, reforçando o projeto democrático. Como sinaliza Simões (1992), foi no contexto de ênfase na participação popular durante os anos 80 que o termo participação tornou-se palavra de ordem para a esquerda, multiplicando-se em experiências de participação em alguns municípios. Uma das primeiras experiências de participação popular importante a ser destacada, mesmo sem ter o peso participativo do OP sobre as decisões do Estado, surgiu em Lages, no ano de 1976, com o MDB. (Alves, 1984).

Nos anos 1990, a participação deixa de ser um confronto ao Estado, para se caracterizar como **participação negociada** na disputa entre projetos distintos, em processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade, nesses novos espaços públicos. Duas questões são destacadas nessa época: um processo de procura por novos direitos "direito a ter direitos" na construção de uma cidadania ativa e a participação das classes populares na gestão das cidades, buscando a construção de uma cultura participativa. No entanto, durante os anos 90 em particular,

com o projeto neoliberal a sociedade civil passa a ser vista de outra forma, estando então associada ao mercado. Esse ocultamento do significado democratizador da sociedade civil deve ser um ponto importante para a análise dos diferentes espaços públicos participativos que se multiplicaram nessa década.

Assim, a participação da sociedade civil pode ser entendida, de um lado, como possibilidade na construção da democracia, na medida em que ocorre a partilha do poder de decisão entre o Estado e a sociedade, associada ao projeto democratizador, à capacidade de negociação e ao controle democrático sobre o Estado. De outro, existe a possibilidade de se ver aí um limite à construção da democracia e dos espaços públicos, tendo-se em mente que esse incentivo do Estado pode representar a transferência de suas responsabilidades à sociedade e o total apoio a "matrizes liberais" e de caráter privado no trato das questões públicas.

Neste sentido, é fundamental o cuidado analítico na interpretação da política, da participação popular na gestão pública e no processo de co-gestão com o Estado, de forma a evitar "as armadilhas do neoliberalismo" no que se refere ao incentivo a essa participação.

Além disso, é importante destacar os riscos que esse conceito enfrenta na cultura política de diferentes municípios a partir da "confluência perversa" (Dagnino, 2002) de projetos em disputa onde o projeto democrático-popular, termina submetido (ou sufocado) sob o peso derivado da influência do contexto sociopolítico e da cultura política dominante.

2. Espaço público e participação: desafios à democracia na cultura política brasileira

Na aposta participativa, dos anos 1980, surgem, na década de 90, os chamados "públicos participativos", os quais, nos termos de Avritzer "se consolidaram e se constituíram na mais recente forma de inovação democrática e política de construir novos espaços públicos, radicalizando a democracia". Esses novos espaços se contrapõem à imbricada relação entre público e privado tão debatida na história da sociedade brasileira. Os Orçamentos Participativos são exemplos notórios desse aparecimento, ou da busca de nova hegemonia, que pudesse opor-se ao Projeto Neoliberal, evidenciando a disputa entre interesses públicos e privados. O Orça-

mento Participativo –como mostra a literatura– surgiu como projeto político do PT em Porto Alegre e se tornou marca da gestão petista, com a Participação Popular, vindo a ser referência em sua implementação para outros partidos bem como objeto de estudo de diferentes analistas. Confirmando essa opinião, Dias (2002) diz que o despertar do fenômeno do OP se confunde com a ascensão política do PT naquela cidade. Em razão disso, investiu-se na análise de seus efeitos para a cidade –em particular, na de Porto Alegre– onde a experiência teve êxito e se tornou modelo para outros municípios que não contavam com essa tradição.

No dizer de Ribeiro & Grazia (2002, p.40), "o OP encontra-se orientado para o alcance de conquistas institucionais e para a transformação da cultura política". Embora a marca da "Participação Popular" do PT tenha surgido, ao longo dos anos, como um novo modo de exercer a política, os obstáculos à construção da democracia presentes nas culturas políticas locais evidenciam a necessidade de cuidado ao se reproduzir o modelo original em municípios com diferentes tradições na cultura política.

Assim, se no modelo original (de Porto Alegre) o Orçamento Participativo introduziu certos processos de democratização do Estado ao implantar mecanismos deliberativos de alocação das decisões sobre os recursos públicos na cidade, o que teria alterado as formas tradicionais da cultura política, esses avanços não são generalizáveis. Não é, pois, regra que outros municípios, ao implementarem o OP, tenham conseguido amenizar seu impacto sobre a cultura política dominante com seus traços já bem conhecidos na sociedade brasileira: fisiologismo, clientelismo nepotismo e corrupção.

Há uma extensa literatura sobre o OP,³ analisada por diferentes autores, possibilitando o debate de várias de suas questões. Nela, de nosso ponto de vista, predomina um discurso de certa forma apologético e idealizante em relação à experiência em Porto Alegre. Tal discurso propagado na literatura pelos formuladores do Programa ligados à intelectualidade petista, afirma que o OP rompe com a cultura clientelista, cria nova cultura política e representa um modo

³ Bairle (1992), Fedozzi (1997), Genro & Souza (1997), Abers (1998), Sanches et al. (2000), Avritzer (2002; 2003; 2004), Santos (2002) e Ribeiro & Grazia (2002).

inédito de exercê-la, com forte potencial democratizador, o que provoca impacto na cultura política até então dominante.

Navarro (2003) chama a atenção e critica o tom de idealização dessa chamada "efervescência participativa" presente no debate sobre o OP.

Sem dúvida, no contexto do processo de democratização em especial, após os anos 1990, com o projeto neoliberal seria, no mínimo, perigoso afirmar que o OP consegue "romper" e "superar" a política clientelista. Negligencia-se, assim, a disputa que se desencadeou entre distintos projetos pela hegemonia na política bem como os deslocamentos sofridos pela participação.

Entretanto, o Orçamento Participativo, consolidou-se na literatura dos anos 90 como uma alternativa a alguns desafios ao exercício da política, na medida em que: a) qualificaria a Democracia Representativa; b) teria efeito distributivo: a justiça distributiva sendo um dos elementos para a constituição da inversão de prioridades e de busca da inclusão social dos subalternos; c) fundamentaria um novo princípio de autonomia e de participação popular, procurando construir novas gramáticas políticas ou "um novo modo de exercer a político".

Em termos reais, no entanto, o que queremos chamar a atenção é para a perda desse espaço público, onde o projeto neoliberal não só instrumentaliza as ações coletivas, mas também desmobiliza a sociedade civil e desconstrói direitos e lutas até então conquistados pelas classes populares.

3. A experiência de Barra Mansa: desafios na construção de uma nova cultura política.

A idéia inicial de implementar o OP em Barra Mansa foi fruto de um seminário interno. Quando o PT venceu as eleições de 1996, fato inédito na história do município, a idéia de adotar a experiência do programa do OP tinha como meta a "democratização da Administração Pública numa perspectiva popular democrática. A transparência da gestão associada ao combate à corrupção foram os temas e discursos ideológicos revelados pelo governo" (Jornal do OP, 2000).

O Município de Barra Mansa iniciou, assim, a implantação do OP, em um contexto político partidário de alianças PT/ PPS onde tal experiência, durou de 1997 a 2000, tempo do exercício de um único mandato do PT.

Ao assumir o governo, a administração petista convoca a população a "participar do OP" de forma a decidir questões referentes à gestão da cidade, ao combate à corrupção e ao conhecimento das contas públicas. Na documentação desta convocatória encontram-se afirmações, tais como: "o orçamento público municipal nunca mais será feito às portas fechadas, entre o Secretário de Fazenda e o Prefeito Municipal. Ele busca democracia e transparência na gestão municipal" (Manual do Orçamento Participativo, 2000).

Essa perspectiva é anunciada também nos discursos políticos e matérias de jornal onde se proclamava a necessidade de superação da forte tradição cultural arraigada ao clientelismo político: O Orçamento Participativo deveria representar uma "ruptura na cultura política no município" (Prefeito de Barra Mansa, outubro de 1997).

O discurso do prefeito se baseava na "inovação democrática" do programa, na "vontade política", na "transparência" na condução dos investimentos e gastos públicos. O slogan da campanha de governo em 1996 era "é tempo de mudança". Assim, "participar é o único caminho para construir a cidade que todos desejamos". A proposta do governo tem como tema um governo democrático e popular, uma outra forma de se fazer política e definir prioridades, rompendo com as práticas tradicionais de troca de favores (Manual do Orçamento Participativo, 2000).

A ênfase na ruptura com práticas conservadoras na política era freqüente nos discursos políticos e nos documentos oficiais em Barra Mansa. Essa perspectiva de ruptura estava presente na literatura sobre o OP de maneira bastante consensual e a experiência de participação popular romperia com o clientelismo e o fisiologismo na política. Além disso, o OP se apresentava como instrumento de co-gestão com o Estado no sentido da partilha do poder no orçamento público na busca da democratização radical do Estado.

O surgimento do OP configura uma nítida ruptura com o clientelismo na política brasileira, principalmente com a tradição política fortemente marcada pelo patrimonialismo e pelo autoritarismo burocrático. (Sanches, 2002, p.14)

Adotando tal perspectiva, a campanha de governo, em 1996, com a coligação "Muda Barra Mansa" tinha no seu discurso político e ideológico a tentativa de evidenciar que a política local era o reflexo das ações controladoras e fisiológicas por parte daqueles que ali dominavam o poder local. O Poder Local é entendido aqui a partir das

observações de Daniel (1988, p.30), ao identificá-lo como "a manifestação de múltiplas expressões sociais de poder, a que correspondem outras tantas culturas políticas, referências para legitimação do poder político e da própria sociedade".

A idealização, a euforia democrática e o discurso apologético do PT visavam à construção de uma cultura política fundamentada no modelo de democracia participativa e, sem dúvida, as primeiras plenárias do OP, que aconteceram com intensa participação popular.

Porém, como veremos abaixo, as principais dificuldades na operacionalidade do programa foram aparecendo já no primeiro ano de implantação.

O movimento de "mudar a cidade" como *slogan* para o combate à corrupção, a ruptura com o clientelismo, o fisiologismo e o corporativismo na política e a construção de uma nova política local, tônicas do discurso do governo municipal, passou a ser corroído por uma série de mecanismos. Entre esses, deve ser destacada a atuação dos atores mais tradicionais na política, vereadores e líderes de associações de moradores, cujo longo enraizamento nas estruturas de poder local resultou em fortes resistências às mudanças políticas em geral, e ao Orçamento Participativo, em particular. Conflitos entre a Câmara de Vereadores e o Orçamento participativo de Barra Mansa.

No primeiro ano de governo do PT, em 1997, foi feita a entrega da proposta orçamentária elaborada pelo OP na Câmara, o que representou um divisor de águas na confecção da peça orçamentária no município até aquele momento. A busca por transformar a cultura política brasileira também foi destacada por Ribeiro & Grazia (2002) (...) como o Orçamento Participativo possui uma clara face de projeto, é indispensável valorizar a sua experimentação nos mais diferentes contextos sócio-econômicos do país, favorecendo a emergência de práticas progressistas, ainda que embrionárias, em espaços tradicionalmente avessos à participação social. Destas práticas, podem emergir novos aprendizados políticos e envolvimento em redes de movimentos sociais que permitam maiores ganhos em democracia. Encontram-se em jogo, o OP considerado pleno, os elementos de uma potencial partilha do poder, trazendo a promessa de alterações profundas na hierárquica cultura política brasileira. (Ribeiro & Grazia, 2002, p. 40).

As primeiras reações e os efeitos na cultura política foram sentidos na implementação do OP já no primeiro ano, ao sofrer fortes resistências e oposições do Legislativo. O predomínio do personalismo e do pragmatismo em detrimento

do projeto político-ideológico do partido fez da entrada do PT no Executivo um duplo desafio. Em primeiro lugar, torna-se fundamental neutralizar os traços históricos mais conservadores e perversos à cidadania, e, em segundo lugar, é preciso instaurar um caminho novo associado à própria história do PT: uma história associada aos Movimentos Sociais ao exercer a política com transparência e participação popular. A clássica forma de representação é questionada quando novo elemento entra na disputa política. O terreno do conflito entre o Legislativo e o Executivo teve lugar quando houve a quebra na política entre ambos. Isso porque os vereadores estavam acostumados a uma prática política com o Executivo em que se reproduzia o "favor", os "pedidos pessoais" para reforçar a sua base eleitoral.⁴

Essa política assistencialista foi quebrada e sofreu tensão com a introdução do OP. Portanto, diante da possibilidade de construção de uma nova forma de se fazer política, surge o conflito, que foi o limite inicial ao processo de construção democrática e de consolidação desse espaço público provocado com o surgimento do OP no município.

A natureza deliberativa do OP vai representar um novo canal de intermediação de interesses da população, além dos dois canais institucionais: o Executivo e o Legislativo. A questão colocada aqui é a da partilha do poder e a possibilidade iniciada pelo OP da construção de nova cultura política. A difícil convivência entre os diferentes atores era de se esperar, pois "(...) encontram-se em jogo, no OP, considerado pleno, os elementos de um potencial partilha do poder, trazendo a promessa de alterações profundas na hierárquica cultura política brasileira" (Ribeiro & Grazia, 2002, p. 40).

A resistência dos parlamentares representou um primeiro efeito surgido da "tensão" provocada na política em razão do Orçamento Participativo. Essa resistência estava associada à ameaça de perder o poder político por parte dos parlamentares, questão que aparece em várias pesquisas sobre o OP, como em Silva (2001), Santos (2002), Dias (2002) e Avritzer (2002). Concordamos com Pedro Pontual (2000, p. 86), ao afirmar que "a relação com os vereadores é muitas vezes tensa, já que estes perdem a paternidade das obras que passam a ser vistas como conquista da população organizada...".

⁴ A esse respeito ver: Marcos Otávio Bezerra (1999).

Em síntese, foram verificados alguns efeitos que o OP provocou na cultura política local: a) O primeiro efeito político foi a resistência dos vereadores como evidência da tensão entre culturas políticas, incitando-os a encontrar novo perfil de seu papel, de sua política. Em outras palavras significa que o OP inibiu a cultura política mais conservadora exercida por eles no município. A política assistencialista do Legislativo sofreu tensão diante da possibilidade de construção de uma cultura mais participativa e democrática, que é estimulada com o OP; b) O segundo efeito político foi a perda de poder político do vereador, que se sentiu prejudicado, ameaçado e desprestigiado pelo Executivo, o que evidencia uma ameaça a sua representação em razão de ter alterado a política do favor e do mando presente no município. c) O terceiro efeito foi a disputa política entre os vereadores e os representantes da sociedade civil, delegados e conselheiros, já que o OP possibilitou o aparecimento e a formação de "novas lideranças locais".

Considerações finais

Chamamos a atenção nesse artigo para o fato de que devemos tratar com cuidado a euforia democrática em torno das experiências participativas que emergiram no contexto da década de 1990, no auge da hegemonia neoliberal. Tais riscos são enfatizados por Dagnino (2004) como deslocamento na política pela perversão e confluência de projetos distintos: neoliberal e democrático. Essa confluência deve ser pensada também no que se refere ao impacto sobre o governo local e nas "culturas políticas" nos diferentes municípios.

De fato, o Orçamento Participativo poderia representar um dos instrumentos gestores de inovação democrática nos municípios que incentivam a participação popular na gestão pública, no fortalecimento do governo local e na *accountability*, tendo como resultados administrações mais transparentes e fortalecidas pela participação da população nas decisões sobre políticas públicas, principalmente, sobre a questão orçamentária.

É notório que a questão da emergência desses espaços públicos como os conselhos gestores e o OP no Brasil representam uma aposta democrática fundamental para a construção e a afirmação de direitos na contra-mão ao projeto Neoliberal. Por outro lado, há que se ter o cuidado ao analisarmos o significado

dessa participação e poder de decisão dos novos atores nesse processo porque queremos chamar a atenção para: o risco dessa participação ser despolitizada no enfrentamento da política local com uma forte prática clientelista e perder seu conteúdo crítico, voltado para o campo do "direito à participação" da população nas decisões sobre a cidade e na construção da cidadania.

Recebido em maio de 2007, aceito para publicação em dezembro de 2007

Referências bibliográficas

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo & WAMPLER, Brian. "Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático". In: COELHO, S.P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação*. São Paulo: Editora 34, 2004.

BEZERRA, Marcos Antônio. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

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

DAGNINO, Evelina. "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" In: MATO, Daniel (coord). *Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DIAS, Márcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de & PAOLI, Maria Célia (orgs.). *Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001 (2ª ed.).

RIBEIRO, Ana Clara & GRAZIA, Grazia de (orgs.). *As experiências de orçamento participativo no Brasil. Período de 1997-2000*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.