

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**MAURÍCIO IZELLI DORÉ**

**DISPUTAS PELA “PARTICIPAÇÃO” NO CONSELHO DO ORÇAMENTO  
PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE**

Porto Alegre

2015

MAURÍCIO IZELLI DORÉ

DISPUTAS PELA “PARTICIPAÇÃO” NO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE  
PORTO ALEGRE

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e Programa de Pós- Graduação em Ciência Política

Orientador: Dr. Odaci L. Coradini

Porto Alegre

2015

CIP - Catalogação na Publicação

Izelli Doré, Maurício  
Disputas pela "participação" no Conselho do  
Orçamento Participativo de Porto Alegre / Maurício  
Izelli Doré. -- 2015.  
90 f.

Orientador: Odaci Luiz Coradini.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,  
Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Militantismo. 2. Mediação. 3. Orçamento  
Participativo. 4. Trajetórias. I. Coradini, Odaci  
Luiz, orient. II. Título.

MAURÍCIO IZELLI DORÉ

DISPUTAS PELA “PARTICIPAÇÃO” NO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE  
PORTO ALEGRE

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção  
do título de Mestre em Ciência Política pela Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas e Programa de Pós- Graduação em Ciência Política

Orientador: Dr. Odaci L. Coradini

APROVADA EM 17 DE DEZEMBRO DE 2015.

Prof. Dr. Odaci Luiz Coradini (Orientador – PPGCP/UFRGS)

Prof. Dr. Fabiano Engelmann (PPGCP/UFRGS)

Prof. Dr. Luiz Alberto Grijó (PPGHIS/UFRGS)

Prof. Dr. José Carlos Gomes dos Anjos (PPGS/UFRGS)

Proto Alegre, Dezembro/2015

*Aos meus pais*

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe, meu pai e minha irmã, pelo apoio incondicional.

Ao meu orientador, pela vigilância sobre meu trabalho.

Aos amigos que me socorreram pelo caminho.

À Caroline Teles de Cândido, por me abrir os olhos.

*"Quando se trata do mundo social, as palavras é  
que criam as coisas"*

(Pierre Bourdieu)

## RESUMO

Ao longo do século XX, o Brasil se tornou um dos países com o maior número de práticas participativas, entre essas práticas se destaca o Orçamento Participativo de Porto Alegre, onde o Conselho do Orçamento Participativo é sua instância máxima de deliberação. Formado por um corpo de eleitos entre os participantes, o Conselho tem a função de planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre o conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal reservado para investimentos. Partindo deste universo, o presente trabalho tem como objeto de estudo a problemática os posicionamentos sobre a “participação” a partir do Conselho e a sua relação com diferentes modalidades de mediação. Trata-se de de um esforço de apreensão das relações existentes entre modalidades de engajamento e militância e os diferentes posicionamentos no Conselho. O foco central da análise diz respeito às disputas pelas definições sobre a “participação” e seus efeitos sobre as formas de investimento ao longo do processo do Orçamento Participativo entre conselheiros atuantes entre 1989 e 2015. Em primeiro lugar são analisadas as condições de expressão dos discursos sobre a “participação” a partir das trajetórias. Neste ponto, são evidenciadas as bases das representações que definem os posicionamentos. Em segundo lugar, a partir das atas disponíveis entre 2013 e 2015, entra em pauta as tomadas de posição nas reuniões do Conselho e sua relação na constituição de diferentes modalidades de mediação. Por fim, são apresentados resultados que apontam para as formas através das quais o investimento por posições no Conselho tendem a se opor, tanto a estratégias de engajamento quanto às estratégias de aproximação entre centro e periferia.

## **ABSTRACT**

Throughout the twentieth century, Brazil became one of the countries with the highest number of participatory practices, among these practices highlights the Participatory Budget of Porto Alegre, where its Council is the highest instance of deliberation. Formed by an elected body among the participants, the Council has the task of planning, proposing, supervise and decide on all the revenue and expenditures of the municipal budget allocated for investment. From this universe, this report aims at the issue placements on the "participation" from the Council and its relationship to various forms of mediation. It is to understand the relationships between modes of engagement and militancy and the different positions in the Council. The central focus of the analysis concerns the disputes over the "participation" and its effects on the forms of investment over the Participatory Budget process between active board members between 1989 and 2015. Firstly are analyzed the conditions of acquisition of discourses on "participation" from individual paths. Secondly, from the minutes available between 2013 and 2015, the analysis turn to the positions taken in the meetings of the Council and its relationship in the formation of various forms of mediation. Finally, the results show the ways in that the investment by positions on the Board, tend to oppose both the models of militancy and different relationships built between center and periphery.

## RÉSUMÉ

Tout au long du XXe siècle, le Brésil est devenu l'un des pays avec le plus grand nombre de pratiques participatives, y compris le budget participatif de Porto Alegre, où le Conseil du budget participatif est la plus haute instance de délibération. Formé par un corps d'élus parmi les participants, le Conseil a la tâche de proposer, de surveiller et de décider sur les recettes et les dépenses du budget municipal alloué à des investissements. À partir de cet univers, ce travail a pour objet d'étude la problématique des prises de position sur la "participation" à partir du Conseil et de son rapport à différentes modalités de médiation. Il s'agit d'un effort pour saisir les rapports entre les modalités d'engagement et de militantisme et les différentes positions au sein du Conseil. Le point central de l'analyse concerne les disputes sur les définitions sur la «participation» et ses effets sur les formes d'investissement au long du processus du budget participatif parmi les conseillers actifs de 1989 à 2015. D'abord, les conditions d'acquisition des discours sont analysées par des parcours individuels, où les représentations définissant les positions sont mises en évidence. Deuxièmement, les positions prises lors des réunions du Conseil et de leur rapport à la formation de différentes formes de médiation sont considérées, à partir des compte rendus disponibles entre 2013 et 2015. Enfin, les résultats suggèrent les façons dont les investissements par des positions au sein du Conseil tendent à s'opposer, bien aux stratégies d'engagement, comme aux stratégies de rapprochement entre centre et périphérie.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CAR – Centro Administrativo Regional

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CMDUA – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental

COP – Conselho do Orçamento Participativo

CROP – Coordenador Regional do Orçamento Participativo

CTMU – Temática de Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana

DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação

DETTT – Temática de Desenvolvimento Econômico, Tributação, Turismo e Trabalho

GSL – Governança Solidária Local

HOCDUA – Temática da Habitação, Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

OP – Orçamento Participativo

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

PI – Plano de Investimentos

POA – Porto Alegre

PPS – Partido Popular Socialista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SESC – Serviço Social do Comércio

SMAM – Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SMGL – Secretaria Municipal de Governança Local

UAMPA – União das Associações dos Moradores de Porto Alegre

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1 Plano de exposição.....	21
<b>2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: BREVE HISTÓRICO E SÍNTESE DE SEU FUNCIONAMENTO</b> .....	23
2.1 Das primeiras associações comunitárias à Governança Solidária Local.....	24
2.2 O Conselho do Orçamento Participativo.....	31
2.3 “Ciclo do OP”: principais etapas.....	33
<b>3. DISPUTAS PELA “PARTICIPAÇÃO”: TRAJETÓRIAS</b> .....	35
3.1 Fundamentação Teórica.....	35
3.2 Trajetórias.....	38
3.2.1 <i>Conselheiro 2</i> .....	38
3.2.2 <i>Conselheiro 1</i> .....	43
3.2.3 <i>Conselheiro 3</i> .....	45
3.2.4 <i>Conselheiro 5</i> .....	48
3.2.5 <i>Conselheiro 4</i> .....	51
3.3 Conclusão.....	53
<b>4. O CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: MEDIAÇÃO</b> .....	57
4.1 Dinâmica das reuniões e classificações de autoridade.....	60
4.2 Posicionamentos e a relação comunidade/governo.....	66
4.3 A mediação em dois sentidos.....	70
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	72
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	74

## 1. INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX, o Brasil se tornou um dos países com o maior número de práticas participativas, entre essas práticas se destaca o Orçamento Participativo (OP), onde seu exemplo mais expressivo pode ser encontrado em Porto Alegre. Fundado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 1989 sob o ideal de “democracia participativa”, o OP de Porto Alegre trouxe consigo um conjunto de referências acerca da participação do cidadão no debate sobre questões de interesse coletivo, com a intenção de ampliar a representação e “transgredir as fronteiras clássicas da democracia representativa” a partir de um repertório de procedimentos – participação, debate, discussão, negociação, proximidade, etc. (BLONDIAUX, 2004; p.7). Esse processo acontece conforme um ciclo de debates, reuniões, assembleias e fóruns de delegados realizados ao longo do ano, onde as demandas são apresentadas e votadas, além da eleição de delegados e conselheiros. Sendo que “demandas” são as obras ou serviços definidos pelos participantes do OP, cuja “viabilidade” é posteriormente analisada pela Prefeitura.

Com a instauração da Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL) pelo então secretário Cezar Busatto (PMDB) em 2005, no início da gestão do prefeito José Fogaça (PPS à época, hoje PMDB), o OP passa a ser abrigado juntamente com demais programas – Conselhos Municipais, Conselhos Tutelares e Centros Administrativos Regionais (CARs)<sup>1</sup> Segundo o site da Prefeitura de Porto Alegre, a SMGL tem a finalidade de promover, “no âmbito do Executivo Municipal, a articulação e coordenação política interna e externa, a governança solidária local, sustentar administrativamente a operação do Orçamento Participativo e outras formas de gestão participativa”.

A idéia de governança<sup>2</sup>, prescreve diretrizes quanto ao exercício de autoridade, controle e administração que promova transparência e *accountability* na conduta econômica e financeira, baseada na cooperação entre setor público e privado (WORLD BANK, 1992, p.3). Os programas baseados na noção de governança teriam o “objetivo de promover o empoderamento das comunidades e redes sociais locais e desenvolver novas arquiteturas

1 Criado pelo artigo 1 da Lei Complementar 273 de 18 de março de 1992.

2 Interpretada por Baierle (2009, p.30) como uma “adaptação local aos manuais do Banco Mundial”.

públicas de co-gestão entre sociedade e governo” (BUSATTO, 2005), correspondendo a uma “otimização” da ação pública em termos de conhecimento, organização e autoridade.

Em grande medida, as análises destinadas à participação em mecanismos como o Orçamento Participativo – o que engloba um conjunto de processos denominados de “participação popular” –, buscam tratar destes enquanto espaços de compartilhamento de poder entre Estado e sociedade (DAGNINO, 2005), sobre o seu “potencial democratizante” (ALMEIDA & TATAGIBA, 2012), ou sobre a interação Estado-sociedade a partir de uma “participação institucionalizada” (ABERS *et all*). Tais autores, e também aqueles que expressam uma preocupação quanto a “relação assimétrica” entre a burocracia e os participantes (SANTOS, 1998; FONSECA *et all*, 2012), apontam para os diversos fatores relacionados aos obstáculos enfrentados pelas iniciativas de participação na concretização de seus objetivos. Contudo, conceber as relações entre Estado e os grupos sociais mais ou menos organizados, nos termos de uma distinção entre "sociedade política" e "sociedade civil", implica recusar as dinâmicas em torno das quais se definem as disputas pela operação do mecanismo e as expectativas, socialmente construídas, quanto aos resultados.

Na medida em que a própria participação no processo (seus efeitos e expectativas) é objeto de disputa entre agentes sociais (HEREDIA & PALMEIRA, 2012; p.19), cabe considerar a questão a partir de diferentes registros no intuito de apreender as condições de construção desses discursos e sua relação com trajetórias distintas.

O presente trabalho se debruça sobre a relação entre diferentes posicionamentos sobre a “participação” a partir do Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre e a defesa de diferentes modalidades de mediação. Nesse sentido, aponta-se para os diferentes discursos sobre a “participação” – quem e quando participar e o que se pode “demandar” através dessa participação – enquanto objeto de disputa sobre as formas de apropriação do mecanismo em pauta. Vinculada a essa problemática, uma segunda questão geral diz respeito às disputas pela definição e imposição de “demandas”.

A esse respeito, os sentidos em disputa variariam conforme duas dinâmicas específicas, podendo haver momentos de confluência e distanciamento entre ambas. As concepções de “participação”, resultado de trajetórias ligadas à “conscientização política” e ao “enfrentamento com o poder público”, estariam conectadas à reivindicação pelos usos do

OP enquanto formas de “contestação” e a reprodução de “princípios” como os de “cidadania”, “democracia” e “solidariedade”. Por outro lado, aquelas concepções sobre a “participação” referentes a uma possibilidade “conquistada” de acesso a recursos estariam ligadas a lideranças “comunitárias” e de bases territoriais, onde busca-se reivindicar o uso do OP enquanto meio para a canalização de “demandas” e captação de recursos. Em síntese, essa relação entre as concepções de “participação” e as disputas pelos usos do OP estariam associadas tanto a militância associativa e político-partidária quanto pela “disputa” propriamente dita pelos recursos e a representação de “comunidades” ou “bairros”. Nesse sentido, as formas através das quais são tomadas as posições dentro do processo se relacionam com diferentes modalidades de mediação, seja quanto a manutenção da formatação do processo que se deseja “manter” ou “retomar”, seja através da politização<sup>3</sup> de “demandas”.

A coletânea organizada por Palmeira e Heredia (2012), onde diversos mecanismos de participação são analisados a partir de seus significados e efeitos mostra que as diversas “iniciativas participativas” compreendem um processo de transformação, onde seu regulamento, composição, representação de segmentos sociais, relação com os poderes executivo e legislativo, capacidade de mobilização da população, etc., estariam relacionados com as mudanças no significado mesmo dessas iniciativas. Se de um lado, a participação no OP é constitutiva de disputas, tanto pela representação legítima através de modalidades de militância, quanto pelos critérios de recrutamento para postos no governo (CORADINI, 2012), por outro lado, atenta-se quanto ao desnível entre os participantes – referente ao capital escolar e apreensão dos critérios “técnicos” e reconhecimento das possibilidades objetivas de intervenção – e o papel de sua atuação na composição de trajetórias políticas (HEREDIA, 2012).

De uma forma mais geral, a pesquisa aqui empreendida encontra referência em trabalhos nos quais a preocupação se volta para as diferentes modalidades de interação com o poder público, uma interação que supõe conhecimento e aquisição de diferentes modos de

3 “Através do processo de politização, “a descoberta da artificialidade das categorias objetivadas de classificação” enseja uma reconversão das finalidades, efeitos e justificativas das questões em pauta a partir de uma estratégia de universalização dos interesses (LAGROYE, 2003; p.366-367). Assim, o processo de politização pode ser entendido como o trabalho de luta pela definição das questões enquanto “políticas”, o que permitiria uma diferenciação entre “profissionais” e “profanos”. (LACROIX, 1985; p.538).”

agir, levando em conta as exigências formais, os canais de acesso a recursos ou contatos, o domínio sobre a abordagem dos diferentes agentes envolvidos (BEZERRA, 2007), bem como as relações que se estabelecem no interior dos mecanismos de participação (FILHO & CUENCA, 2009).

O envolvimento nos espaços de participação política, por sua vez, depende do grau no qual os agentes são capazes de incorporar um certo sentimento de competência ligado à capacidade de manipulação de um sistema simbólico específico (GAXIE, 1987; p.31). Estão em questão habilidades relacionadas ao conhecimento sobre as etapas do processo, sobre os que dele participam, além das disputas pessoais e político-partidárias que perpassam os debates. Nesse sentido, as condições sociais de engajamento se conectam, tanto à aquisição de competências “técnicas” quanto simbólicas e que permitem a disputa pela aquisição ou conservação de posições dentro do processo. Assim, é possível considerar os efeitos do militância político-partidário e associativo na configuração das condições de participação (CORADINI, 2012; p.68). Levando em conta o fato de que a “competência” torna-se fonte de autoridade apenas na medida em que for entendida como um *saber-fazer* aplicável a bens cobiçados ou quando significar a posse de um saber valorizado socialmente (BRAUD, 1985; p.364), busca-se refletir em que medida as competências adquiridas pela militância em paralelo a participação no mecanismo teriam efeito, sendo usadas e reivindicadas na defesa e nas tomadas de posição sobre a participação no processo. Em outras palavras, significa aliar uma investigação sobre o que habilita o agente a participar, com a defesa de posições no interior do mecanismo.

Isso posto, alguns critérios de demarcação do universo empírico podem ser, desde já, esboçados. Em primeiro lugar, o estudo proposto não tomou como ponto de partida a totalidade dos participantes<sup>4</sup> para, em seguida, proceder a um trabalho de quantificação e elaboração de um perfil.<sup>5</sup> Em segundo lugar, a pesquisa não abordou o volume total de recursos financeiros à disposição para deliberação pelo OP, nem a sua tramitação através das instâncias burocráticas responsáveis pela movimentação destes recursos de modo a

4 Último levantamento oficial realizado pela Prefeitura em 2012 registrou a participação de 16.721 pessoas, contabilizadas aquelas inscritas nas assembleias regionais e temáticas daquele ano. É o segundo maior volume de participantes desde 2002, quando esse número atingiu um total de 17.241 pessoas. (FEDOZZI et al., 2013)

5 Para perfil dos participantes nesse sentido consultar: CUENCA (2009), Silva (2001), Fedozzi (2007), ONG CIDADE (2003) e Fedozzi et al. (2013)

estabelecer uma correlação direta sobre as posições dentro do mecanismo e a concretização efetiva de demandas.<sup>6</sup>

Por outro lado, a escolha de uma instância específica dentro do processo do OP, qual seja, o Conselho do Orçamento Participativo (COP), permite uma aproximação maior das disputas pelos usos do mecanismo e dos participantes com o executivo municipal (CUENCA, 2008). De modo geral, os conselheiros têm a função de fiscalizar o conjunto de pareceres da prefeitura sobre as obras e serviços “demandados” e revisar o Regimento Interno do OP – os critérios gerais e técnicos para seleção de prioridades, sobre as eleições para conselheiro e nomeação de delegados, das datas de assembléias, das responsabilidades da prefeitura, etc. Também votam, de agosto a outubro, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), peça contendo o conjunto das demandas e hierarquização de prioridades. Em seguida a LDO segue para votação na câmara municipal e em seguida para sanção do prefeito (FEDOZZI, 2000).

Na medida em que as práticas em torno do OP se dão através do envolvimento dos participantes em interação com representantes de diversos órgãos públicos, o acúmulo de recursos como poder econômico, político e contatos com pessoas que desempenham funções estratégicas nos órgãos públicos qualifica determinados agentes para o exercício de mediação (BEZERRA, 2001; p.200). Nesse sentido, a mediação não se definiria a partir de limites claros da “função” de cada agente dentro do processo, mas antes a partir de uma relação contextualizada das posições e sentidos em disputa. Segundo Bailey (2001, p.167), a mediação pode significar o preenchimento de uma lacuna na comunicação entre grandes e pequenas estruturas, onde o papel de mediador ocupado pelo agente nessa relação seria o de manter uma posição de influência em ambas estruturas através de um processo de barganha.

A defesa, pelos conselheiros, dos usos legítimos do mecanismo operam de modo a defender seu papel na mediação entre a região ou temática que o elegeu e a prefeitura. Assim, as formas de mediação advogadas se conectam aos recursos simbólicos adquiridos em trajetórias distintas – através da militância associativa e político-partidária, ou enquanto “líderes” de bairro ou “comunidades” - na defesa de sua posição enquanto mediador. Posição essa que pode assumir os contornos desde uma relação mais instrumentalizada destinada ao

6 De 1989 a 2006, o orçamento disponível para o OP foi de 10 a 15%, o que equivalia ao total disponível para investimentos (CLEUREN, 2008; p.23). Segundo Baierle (2009), em 2008 o equivalente a 1% do total de recursos destinados a investimentos foi posto à disposição para “demandas” do OP em 2008. Um estudo sobre a concretização de demandas entre 1989 e 2008 pode ser observado em RENNÓ & SOUZA, “A metamorfose do orçamento participativo” (2012).

efetivo acesso aos recursos públicos em disputa, até a uma defesa da interlocução entre a “comunidade” e o “governo”.

O acúmulo de recursos e habilidades específicas e sua relação com as reivindicações pelos usos do mecanismo são investigados, portanto, a partir das trajetórias dos agentes conectados a essas disputas. Desse modo, os recursos e habilidades usadas também na defesa pelas formas de mediação são, assim, investigadas a partir da passagem dos conselheiros por itinerários específicos: a passagem por associações e ONGs<sup>7</sup>, partidos, ou por instâncias da administração pública. Assim, a análise das trajetórias individuais é apresentada na intenção de localizar os deslocamentos e espaços ocupados pelos agentes onde as definições em disputa são apreendidas e tem seu reflexo nas lutas por posições dentro do processo.

Nesse sentido, à medida em que as trajetórias nos permitem evidenciar certos aspectos constitutivos das dinâmicas em questão, a abordagem – tanto quanto os limites do universo empírico – apresenta algumas restrições que merecem ser destacadas. De um lado o fato de se estudar personagens sem registro público ou seja, que não possuem sua biografia publicada e publicizada – bem como a sua produção e reprodução – não permite uma apreensão mais pormenorizada, de maneira que não foi possível o cruzamento de informações biográficas que pudessem ser complementadas ou contrapostas por diferentes fontes. Por outro lado, o fato das trajetórias terem sido apreendidas através de entrevistas realizadas em um único momento no tempo tem, por sua vez, duas implicações. A primeira, pelo fato de que o entrevistado, ao expressar sua narrativa de vida, tende a resignificar os trajetos passados, dando a estes uma aparência de coesão e um sentido únicos (BOURDIEU, 1996). Em segundo lugar, a apreensão da trajetória a partir unicamente da auto-biografia não permite dar conta das contradições e resignificações construídas ao longo do tempo. Para dar conta desses limites, buscou-se eleger entrevistados que, de alguma forma, representassem posições opostas e/ou contraditórias dentro do espaço – seja entre conselheiros que defendem posições distintas, seja a entrevista com funcionários da prefeitura os quais contribuem para localizar as relações de aproximação ou distanciamento com o discurso “oficial”.

7 Em grande medida por aquelas que se identificam por iniciativas de “conscientização política”. Como a ONG “CIDADE”, “Resistência Participativa Despertar Coletivo” e “Solidariedade”, além do “Forum Social Mundial” e do Congresso da Cidade, evento promovido pela SMGL e que integra um ciclo de encontros envolvendo programas da prefeitura e ONGs sobre o tema “participação”.

Ao todo, foram feitas entrevistas distribuídas entre conselheiros e representantes da prefeitura. Nesse universo, buscou-se contemplar uma variedade de trajetórias que incluíssem a participação nos anos iniciais do OP (1989), a participação contínua durante o governo da “frente popular”<sup>8</sup> até hoje e conselheiros que fossem tanto de “região” quanto de “temática” - mais especificamente das regiões “centro” e “lomba do pinheiro” e das temáticas “cultura” e “desenvolvimento”. A escolha dessa variedade de trajetórias permitiu a localização de diferentes concepções de “participação” localizadas tanto no tempo, possibilitando a sua relação com as transformações passadas pelo processo, quanto no espaço, abrangendo conselheiros de realidades sociais distintas e em diferentes bairros da cidade. As entrevistas, por sua vez, buscaram indagar os entrevistados sobre sua trajetória em relação aos espaços de socialização anteriores ao ingresso no OP, como formação escolar, profissão, militância em associações, sindicatos, partidos, etc; em segundo lugar, sobre seu percurso no próprio Orçamento Participativo e os discursos quanto a função do conselheiro, aquisição de competências, eleição de “demandas” e formas de “participar”.

Quanto aos representantes da prefeitura, foram incluídos mais precisamente aqueles ligados à Secretaria Municipal de Governança Local, em grande medida pela sua relação de proximidade com os conselheiros e por representarem o discurso oficial sobre a “participação” no processo, de modo que foi possível relacionar as concepções empregadas pelos conselheiros e aquelas veiculadas pela SMGL.

Vale lembrar que o número de entrevistas realizadas, apesar de contemplarem um conjunto variado de trajetórias e experiências dentro do processo, não nos permite a elaboração de um perfil e o cruzamento destas informações com as posições tomadas, como mencionado anteriormente. Todavia, da mesma forma que o total de conselheiros eleitos para o período 2013/2014 representa uma variedade ainda maior de concepções de “participação” e sua relação com formas de mediação e interação com o poder público, a identificação de conselheiros presentes e sua manifestação nas reuniões do COP sinalizam para a disposição de determinados agentes em investirem por posições nas disputas. O acesso a esses conselheiros, por sua vez, permitiu o acesso a outros de uma mesma rede de relações, e também a personagens “históricos” e de grupos distintos em posições “opostas”.

8 Coligação encabeçada pelo PT e que esteve à frente da prefeitura de Porto Alegre de 1989 a 2004

As trajetórias observadas, marcadas por um militantismo político-partidário e associativo, em ONGs “políticas” ligadas a formação para a “participação cidadã”, permitiu que se considerasse os efeitos desse engajamento na configuração das condições de participação no mecanismo (CORADINI, 2012; p.68). Dessa forma, vale considerar alguns aspectos relativos a militância e que dizem respeito ao objeto da pesquisa.

O engajamento no Orçamento Participativo pressupõe a aquisição de um conjunto de competências responsáveis pela tradução das questões em “demandas”, de modo que a capacidade do conselheiro em manipular essas competências o habilita a um espaço maior de intervenção no processo. Estão em questão habilidades relacionadas ao conhecimento sobre as etapas do processo, sobre os que dele participam – tanto conselheiros e delegados quanto funcionários da prefeitura –, além das disputas pessoais e político-partidárias que perpassam os debates nas assembléias e nas reuniões do COP. Nesse sentido, as condições sociais de engajamento estão conectadas, tanto a aquisição de competências “técnicas” quanto simbólicas e que permitem ao conselheiro a disputa pela aquisição ou conservação de posições dentro do processo.

A esse respeito, buscou-se refletir em que medida as diferentes estratégias de engajamento e militância em paralelo a participação no OP – como a referência às idéias de “cidadania”, “solidariedade”, ou a um ideal “comunitário” – teriam efeito, sendo usadas e reivindicadas na defesa e na tomadas de posição sobre formas de participação no processo. Em outras palavras, significa aliar uma investigação sobre as representações que habilitam o conselheiro a participar, com a defesa de posições no interior do COP. Defesa de posições que dizem respeito, tanto às formas de intervenção do conselheiro no processo quanto a defesa das formas legítimas de interação com a prefeitura.

Nesse sentido, a consideração segundo a qual o militantismo possuiria suas próprias formas de gratificação (GAXIE, 1977), nos permite olhar para os posicionamentos dentro do COP a partir das estratégias de investimento. De acordo com a abordagem proposta por Gaxie (1977), as contribuições e recompensas do engajamento militante resultariam da relação entre as propriedades sociais dos agentes – trunfos pessoais que podem ser investidos na “causa” como a profissão (SIMÉANT, 2001; p.47) ou a qualidade de “líder comunitário” - e os recursos da própria organização na qual estão inseridos - disponibilidade de cargos, aquisição

de competências, captação de recursos, etc. Desse modo, as relações estabelecidas entre os recursos (prévios e adquiridos) e as retribuições pelo engajamento permitem um olhar sobre as condições de investimento na militância a partir da combinação de fatores diversos, como ocupação, condições financeiras, afinidades ideológicas, entre outras. Vale lembrar, contudo, que o conjunto das retribuições, como foi mencionado, tem seu efeito apenas enquanto negação da mesma. Ou seja, a permanência na militância é reafirmada por “conquistas”, as quais são denegadas em nome “do grupo” ou “pela causa”.

Desse modo, a aprovação ou crítica às posições “oficiais”, bem como o estabelecimento de “controvérsias” se dariam com relação aos custos, mais ou menos inconscientes dessa tomada de posição (GAXIE, 1977, p.141). Dito de outra forma, o conformismo e a prudência nos posicionamentos aparecessem como o preço pago pela obtenção de retribuições, e crescem a medida em que se ocupa uma posição cada vez mais elevada na hierarquia interna. Assim, quanto menos ativos, mais a margem, e mais abaixo na hierarquia, menor é a aderência às normas e posições oficiais. (*idem*, p.142).

Para uma análise das questões acima, foram incluídas todas as 39 atas disponibilizadas no endereço eletrônico da SMGL, correspondentes ao período jan/2013 a jun/2015. Desse modo, foi possível ter acesso aos posicionamentos de conselheiros que não foram contemplados pelas entrevistas. Contudo, algumas limitações quanto aos usos dessa fonte devem ser esclarecidas. Em primeiro lugar, as reuniões são apenas uma parte publicizada dos conflitos, portanto, como tendo passado por um processo de requalificação e adaptação às circunstâncias do debate público, onde por vezes se omitem nomes e episódios específicos. Em segundo lugar, os conflitos são prévios ao momento da reunião, de maneira que a leitura das atas não permite reconstituir a amplitude dos posicionamentos em disputa, de suas causas ou atores envolvidos. Contudo, a presença e fala na reunião é entendida como uma forma de legitimar a posição do conselheiro diante dos demais e do “governo”, além de um exercício de tradução dos “problemas” de determinada “comunidade” ou bairro a partir da “politização” de “demandas” e sua estratégia de inserção na agenda de “debates” e “negociações”.

No caso em pauta, as disputas em torno da legitimidade, seja pelas formas de participação, seja pelos limites do que é “demandável”, se dão no conjunto das lutas pelas

formas e usos do OP e na relação dos conselheiros com o poder público. Dessa Forma, a legitimação das posições tomadas dentro do processo estaria ligada a sua correspondência com o conjunto de regras instituídas pelo regimento interno do OP – em uma estratégia presente nas reuniões do COP, onde o julgamento sobre a “validade” das demandas politizadas se dão com referência ao seu enquadramento no regimento – mas também a partir de oposições, de modo que as próprias relações de mediação estariam condicionadas ao posicionamento do conselheiro no conjunto dos conflitos. Como aponta Cuenca (2008), as intervenções no COP podem tomar a forma de uma distinção entre “povo” e “governo”, de modo que um conselheiro não poderia ocupar ambas as posições sem, com isso, ser censurado e a validade de sua participação no processo, comprometida.

O estabelecimento dessa oposição governo/sociedade teria, por sua vez, o papel de – nos remetendo à hipótese central que permeia este trabalho – opor os conselheiros entre aqueles que, de um lado, têm sua participação conectada a uma militância específica e que advogam o OP enquanto instrumento de “contestação” e “oposição” aos “interesses” da prefeitura. Desse mesmo lado, cabe apontar o envolvimento desses conselheiros desde anteriormente a 2005 e que reivindicam um retorno do OP às suas “origens”, de modo que as classificações com as quais constroem seus posicionamentos estão mais ligadas a uma perspectiva “pedagógica” com relação à participação, do que de disputas pelo acesso a recursos orçamentários. Do outro lado, aqueles conselheiros que concebem a participação no processo enquanto oportunidade conquistada de acesso a recursos e que, portanto, mantém uma relação mais estreita com o processo de implantação de demandas, estabelecem seu posicionamento a partir de representações que se relacionam mais estreitamente aos vínculos com as “comunidades” que representam. Nesse sentido, os posicionamentos sinalizam por modalidades de mediação mais fortemente atreladas a compromissos pessoais, também na medida em que o não repasse de recursos é entendido como uma quebra de compromissos estabelecidos com uma burocracia personalizada.

Partindo desde uma base diática (LANDÉ, 1977), a um clientelismo corporado (GRAZIANO, 1980)<sup>9</sup>, o estabelecimento de redes de compromissos podem ser identificadas

9 Vale salientar que, apesar de estarem incluídos em um mesmo conjunto de autores que definem “redes de compromissos”, Graziano (1980, p.24) contesta algumas das definições de Landé, entre elas o fato de que o caráter “corporado” (ou categorial) de um grupo não excluiria um particularismo corporativo, qualitativamente não diferente do particularismo da diáde, proposta por Landé.

pela presença de algumas características fundamentais: relação baseada na reciprocidade, desigual e assimétrica (entre os agentes e entre o que é trocado), particularista (que não se estende aos demais do grupo para além daquela relação), instrumental, voluntária e, por fim, consagrada por um sentimento de obrigação moral (MEDARD, 1976). “A mobilização das ligações que constituem estas redes atua, entre outros aspectos, como um meio de se ter acesso a pessoas ou a recursos do Estado aos quais não se pode chegar diretamente”, de modo que a análise de suas configurações permite-nos examinar a maneira segundo a qual “os princípios formais e impessoais [da burocracia] são evitados ou contornados” (BEZERRA, 1995; p.180). Segundo o proposto por Jobert (1983, p.545), o clientelismo pode ser entendido como uma forma de organização das relações de poder, agindo de maneira a minar a organização de interesses, dando um tratamento preferencial a grupos e indivíduos que ocupam posições estratégicas entre os dominados.

Posto desta forma, apontamos a existência de dois conjuntos de trajetórias que indicam formas diferentes com as quais os agentes se relacionam com o mecanismo. De um lado, as trajetórias marcadas pela militância em associações ligadas ao próprio sentido da participação, por outro, aquelas mais estreitamente conectadas a lideranças comunitárias e associações assistenciais. Sendo que, para o primeiro caso, a atuação do conselheiro estaria ligada a valorização da “participação”; para o segundo, esta se daria em função da defesa pela destinação de recursos a bases territoriais específicas.

Em termos práticos, os eixos de investigação adotados na presente pesquisa foram sistematizados da seguinte forma. Primeiramente, foram identificadas as diversas formas de definição sobre a “participação”. Estas, por sua vez foram identificadas a partir de entrevistas, de documentos divulgados pela Prefeitura de Porto Alegre e pelos sites das ONGs acima mencionadas, o que permitiu uma contextualização das referências a partir das quais os agentes se posicionam com relação às concepções de “participação”. Um segundo eixo de sistematização dedicou-se a buscar pelos sentidos em disputa, bem como a constituição de oposições (governo/sociedade, individual/coletivo). Para tanto a pesquisa contou com entrevistas com conselheiros e funcionários da prefeitura além das atas de reunião do COP, cujas possibilidades e limitações já foram acima mencionadas.

## 1.1 Plano de exposição

A apresentação desta pesquisa está organizada em três capítulos principais e uma última parte destinada às conclusões. O primeiro capítulo apresenta um conjunto de informações a respeito do Orçamento Participativo de Porto Alegre e mudanças em seu funcionamento ocorridas desde seu surgimento, em 1989, quando ainda era tratado apenas como “reuniões de debate orçamentário”; até a forma como está estruturado hoje. Essas informações servirão de base para a contextualização da circulação das diversas concepções de “participação” e posicionamento dos conselheiros quanto à condução do processo. O segundo capítulo tem o objetivo de investigar as formas através das quais a militância em espaços de construção e promoção de definições de “participação” se aliam a diferentes formas de investimento no OP.

O terceiro capítulo se divide em duas partes. Na primeira, as intervenções dos conselheiros no COP são analisadas de maneira a evidenciar as diferentes tomadas de posição e a constituição de oposições e disputas entre conselheiros. Na segunda parte, a sistematização dos recursos e estratégias mobilizados pela militância no interior do OP são articulados entre diferentes concepções quanto aos “usos” e “finalidades” do OP e sua relação na reivindicação por modalidades de mediação. Por fim, à guisa de conclusão, são apresentados os resultados da pesquisa, apontando para a constituição de dois conjuntos de posicionamentos sobre “participação” e que se distinguem quanto a formulação e “politização” de “demandas” marcadas, ora por um engajamento que põe na própria luta as definições da participação no processo, ora pelo compromisso quanto ao acesso aos recursos.

## **2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: BREVE HISTÓRICO E SÍNTESE DE SEU FUNCIONAMENTO**

O presente capítulo tem por objetivo oferecer uma visão preliminar sobre o funcionamento do Orçamento Participativo, suas etapas e processos, bem como as alterações no seu funcionamento ocorridas ao longo dos anos. Assim, a apresentação foi dividida em três partes. Em primeiro lugar é apresentado o contexto de surgimento das primeiras associações de moradores em Porto Alegre e a influência dos discursos sobre a “participação” nas eleições de 1984/85. A partir daí traçamos um breve histórico do surgimento e desenvolvimento do OP desde seu início com a eleição de Olívio Dutra (PT) em 1988, até 2004, ano em que o PT deixa a Prefeitura, assumindo José Fogaça, do PPS (hoje PMDB). Será observado que nos anos de 1989 a 1992 foram anos de intensa transformação no âmbito do OP no tocante a distribuição das prerrogativas em cada etapa, sobre as funções de delegados e conselheiros, além dos espaços da Prefeitura responsáveis pelo processo. Todavia, apesar de não sofrer grandes alterações no seu regimento a partir de 2005, o OP deixa de ocupar lugar de destaque na discussão orçamentária da prefeitura, dando lugar a outros programas de “participação”, como a Governança Solidária Local (GSL) da qual trataremos mais adiante.

A segunda parte da apresentação deste capítulo é dedicada à caracterização do nosso principal recorte empírico, o Conselho do Orçamento Participativo. Trataremos da composição das reuniões quando de sua criação, em 1991/92, a construção de seu regimento interno e a forma como se constitui hoje. Por último, e em terceiro lugar, passamos à descrição mais pormenorizada do “ciclo do OP”, ou seja, as etapas que compõem o processo de elaboração do Orçamento Participativo.

Nas primeiras considerações desse capítulo, referentes ao “surgimento” do OP por assim dizer, abordaremos apenas as etapas pelas quais passou o processo e as alterações na forma de conduzi-lo, sem entrarmos em detalhes sobre as disputas entre segmentos políticos e sociais. Assim será feito pois na presente pesquisa uma investigação sobre as condições (estruturais, materiais, sociais, etc) de surgimento e desenvolvimento desse mecanismo extrapolaria os objetivos deste trabalho.

Todavia, cabe ressaltar que nada se poderia apreender das trajetórias dos agentes envolvidos na pesquisa em pauta sem compreender o processo do OP, as suas regras e sua realidade material. Mesmo porque, grande parte dos conflitos entre conselheiros e entre conselheiros e representantes da prefeitura se dão em torno das regras que regem a conduta do processo. Também implica aqui considerar que, como será explorado nos capítulos seguintes, as trajetórias analisadas estão intimamente ligadas a disputas pela condução do processo e as possibilidades de intervenção em cada uma das etapas.

## **2.1 Breve Histórico: das primeiras associações comunitárias às eleições de 2004**

Segundo levantamento histórico apresentado por Fedozzi (2000), a intensificação do êxodo rural em Porto Alegre na década de 1940 origina um processo de favelização<sup>10</sup> (FEDOZZI, 2000, p.21) e conflitos fundiários no perímetro urbano, dando sequência nos anos seguintes a constituição das primeiras entidades comunitárias e associações de moradores pela regularização fundiária de vilas e assentamentos. Em 1945 é fundada, de acordo com levantamento apresentado por Silva (2001), a primeira associação de bairro de Porto Alegre, a Associação dos Amigos do 4º Distrito; seguida, em 1946, pela Sociedade dos Amigos do Belém Novo, Associação dos amigos da Vila Leão, Vila São Borja, do Bairro Nonoai e a do Bairro Camaquã (SILVA, 2001; p.62). Ademais, a Lei de Loteamentos sobre a construção urbana promulgada em 1954, estabeleceu uma regulamentação excessivamente restritiva sobre a construção de habitações urbanas, o que teria acirrado os conflitos fundiários e provocado a constituição de uma “cidade paralela”, como ocupações urbanas “fora do mapa” das autoridades locais (CUENCA, 2007; p.39).

Nesse contexto, a Prefeitura de Porto Alegre já havia criado, desde 1940, a superintendência da habitação, destinada a “executar a política habitacional de caráter social do município – atualmente denominada Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) (FEDOZZI, 2000; p.21). A partir desse cenário, Fedozzi narra a ocorrência de mobilizações

10 □ Segundo o autor, a criação de loteamentos como solução emergencial ao movimento migratório foi feita com previsão de instalação de infra-estrutura pela Prefeitura, com repasse dos custos para os proprietários. Contudo, a multiplicação de vilas irregulares, junto a loteamentos privados instalados de forma também irregular configurou “um quadro de ocupação caótica do espaço urbano” na década de 1950 (FEDOZZI, 2000, p.21).

pela posse da terra (“resistência” a tentativas de despejo) e pela infra-estrutura de assentamentos e loteamentos (pavimentação e saneamento básico, por exemplo) durante as décadas de 1960, 1970 e 1980 (FEDOZZI, 2000; p.28-48).

Segundo Silva (2001), “o discurso da ‘participação’” passa a ser identificado em Porto Alegre, a partir do início dos anos 70<sup>11</sup>. Em 1971, por exemplo, o Executivo municipal começa a introduzir os ‘Conselhos Municipais’ na estrutura administrativa da Prefeitura. Estes Conselhos, concebidos como “organismos de cooperação entre representantes de segmentos sociais, entidades e instituições e o governo, em que aqueles subsidiariam a ação governamental no desenvolvimento de suas atribuições”, teria o papel de canalizar sugestões, demandas e reivindicações de determinados setores da sociedade civil local até os “órgãos competentes”. (SILVA, 2001, p.79).

Em meio a esse cenário a UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), fundada em outubro de 1983, aparece como uma proposta alternativa de centralizar as lideranças das associações de moradores em torno de pautas comuns através do “enfrentamento” ao invés de “negociações” e “parcerias” com a Prefeitura. Protagonismo que se mostrará infrutífero quanto ao baixo envolvimento das próprias associações e a dificuldades de organização – tendo realizado apenas quatro congressos em nove anos (BAIERLE, 1992; p.192). Contudo, foi no 1º Congresso da entidade realizado em 1985 que os principais candidatos daquele ano à prefeitura apresentaram suas pautas referentes à “participação popular”. Francisco Carrion Junior, da Aliança Democrática (PMDB, PCB, PFL, PCdoB), apresenta a implantação do sistema de participação utilizado pelo prefeito Bernardo de Souza (PMDB) em Pelotas. Raul Pont, do PT, sugere a participação da população no governo da cidade através dos Conselhos Populares. O Candidato Alceu Collares, do PDT, defende a imagem de um governo com participação direta da população, que se expressa no lema adotado quando assume a Prefeitura em 1986, “O Povo no Governo” (SILVA, 2001; p.84).

Em 1986, o então Prefeito, promove reuniões com entidades e movimentos populares a fim de discutir uma proposta de participação comunitária no governo através de alterações na estrutura dos Conselhos Municipais (CUENCA, 2007; p.47-49). A questão

11 No âmbito nacional, é possível observar “experiências participativas”, desde a década de 1970 e início dos anos 80, em lugares como Lages, Boa esperança, Diadema, Vila Velha, Recife e Pelotas (FEDOZZI, 2000; p.199).

orçamentária, contudo, não estava contemplada no projeto de gestão do PDT, restringindo a participação apenas a consultas (CUENCA, 2007; p.48). Posteriormente, foram realizados seminários para discutir a proposta de participação, com o envolvimento de 104 entidades, mais de 80 dentre elas comunitárias (FEDOZZI, 2000, p.49). Segundo Fedozzi, o processo de criação e implantação dos Conselhos durante a gestão Collares se deu em meio a algumas controvérsias, dentre elas se colocavam questões quanto ao seu poder decisório, ao financiamento dos conselheiros (*jeton*<sup>12</sup>), e à revogabilidade do mandato dos conselheiros (FEDOZZI, 2000; p.49) – questões que voltariam à tona durante o processo de construção do Regimento Interno do COP em 1991/92.

Os debates sobre a estrutura e atuação dos Conselhos se estende até 1988, ano que elegeu a Frente Popular<sup>13</sup> para a Prefeitura de Porto Alegre. Nesse mesmo ano, a Câmara de Vereadores, aprovou o Projeto dos Conselhos Municipais, sancionado pelo Prefeito Collares no último dia de seu mandato, em 30 de dezembro de 1988. Dessa forma, a Administração Popular, empossada em janeiro de 1989, herdou a Lei Complementar nº 195/88, que previa a implantação de 17 Conselhos Populares (FEDOZZI, 2000; p.50). A lei criou também o “Sistema de Participação do Povo no Governo Municipal” cuja estrutura era composta pelos Conselhos Populares, Zonas Comunitárias e Assembléia Geral de Entidades” (FEDOZZI, 2000; p.199). A questão orçamentária aparece em 1990, com a aprovação da nova Lei Orgânica Municipal (LOM) que previa a participação da população nas decisões do orçamento público e a possibilidade de interferir na elaboração dos orçamentos anuais através dos seus artigos 116 e 121. (FEDOZZI, 2000; p.56).

De todo modo, em cumprimento à LOM citada acima, deu-se início ao processo de discussão pública do orçamento para 1990 através de plenárias regionais e municipais com caráter informativo, as quais foram realizadas em 16 microrregiões<sup>14</sup> entre agosto e setembro daquele ano, coordenadas pela Secretaria Municipal de Planejamento (SPM) (FEDOZZI,

12 *Jeton* remuneração pela participação de servidores públicos em conselhos administrativos ou fiscais de quaisquer níveis (federal, estadual ou municipal); remuneração também concedida a parlamentares em sessão extraordinária (caso invalidado pela Emenda Constitucional 50/2006).

13 A “Frente Popular” foi uma coligação formada por PT e PCB para as eleições para o executivo municipal em 1988 (fonte: tre-rs, <[http://www.tre-rs.gov.br/upload/33/Municipais\\_Porto\\_Alegre1988.PDF](http://www.tre-rs.gov.br/upload/33/Municipais_Porto_Alegre1988.PDF)> acessado em 22/02/2015). Coligação encabeçada por Olívio Dutra, do PT, cuja gestão à frente da prefeitura ficou conhecida como “Administração Popular”.

14 De acordo com Fedozzi, em 1989 “o município encontrava-se dividido em quatro grandes regiões delimitadas de acordo com critérios [...] estabelecidos pelo Plano Diretor aprovado em 1979”. Contudo, já a partir de 1990 “ampliou-se para 16 o número das assim chamadas *microrregiões do OP*”. (FEDOZZI, 2000; p.118)

2000; p.59). Apenas a título ilustrativo, o montante em debate nas plenárias no ano seguinte (1990), foi de cerca de 10% da despesa total da Prefeitura destinada para investimentos<sup>15</sup>, passando de 10 para 17% em 1991 (FEDOZZI, 2000; p.103,112).

Estudos sobre os primeiros anos das audiências públicas de debate orçamentário promovidas pela “Administração Popular” apontam dificuldades enfrentadas pela Prefeitura para cumprir com as pautas de reivindicação levantadas, o que teria acarretado em um número reduzido de participantes entre os anos de 1989 e 1990 (FEDOZZI, 2000; CUENCA, 2007; SILVA, 2001). Segundo Silva (2001) apenas 1408 pessoas participaram entre 1989 e 1990 (SILVA, 2001; p.113). Nesse sentido, a literatura mencionada aponta para uma crise nas contas públicas da Prefeitura à época (BAIERLE, 2009, p.20), que tinha a maior parte de sua receita destinada a gastos com folha de pagamento.<sup>16</sup> Contudo, nesse ínterim, a reforma administrativa promovida pela Prefeitura – a qual, por sua vez, teria sido possível devido a novas prerrogativas de arrecadação pelos municípios a partir da Constituição de 1988 – possibilitou uma maior margem de recursos que pudessem ser destinados à pauta de demandas (FEDOZZI, 2000).

Entretanto, cabe apontar que a primeira discussão do orçamento realizada em 1989 não teve uma “metodologia que definisse previamente os passos e resultados do processo”. Ao contrário, abriu-se para a população a definição do orçamento público, cujo formato foi sendo definido já a partir de sua implantação. Esse fato pode ser observado entre 1989 e 1990, por exemplo, na mudança da regionalização (passando de 5 para 16 regiões), na introdução de uma segunda rodada de plenárias regionais, na ampliação da discussão da proposta genérica entregue a Câmara de Vereadores para o debate sobre o Plano de Obras, etc. (SILVA, 2001; p.108)

De acordo com Silva (2001), apenas a partir de 1990 é introduzida a expressão “Orçamento Participativo” mesmo ainda sendo “pouco utilizada na documentação relativa ao processo” (Silva, 2001, p.114). Também é nesse mesmo ano que a discussão sobre o orçamento começa a ser pautada por critérios prévios que serviriam de parâmetro para as

15 Informações retiradas de documento da Prefeitura de PortoAlegre (“Recursos da Administração centralizada excluídos os investimentos do DMAE. Fonte: PMPA. Secretaria da Fazenda Municipal”) presentes em levantamento feito por Fedozzi (2000, p.103)

16 “Em 1989, ao assumir o governo, a Frente Popular [...] recebeu como herança da administração anterior um quadro de profunda crise financeira (mais de 90% da sua receita destinava-se ao pagamento do funcionalismo público e existiam diversas deudas de curto prazo para serem salgadas)”. (SILVA, 2001, p.56)

escolhas, distribuição e hierarquização de investimentos (*idem*).

Criada inicialmente em 1981 e destinada a coordenar as políticas de participação popular, em 1990 o governo de Olívio Dutra altera a estrutura e as funções da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC)<sup>17</sup>, órgão da Secretaria de Governo Municipal (SGM) que passa a integrar a estrutura do Gabinete do Prefeito (FEDOZZI, 2000; p.68). Desse modo, passa a se concentrar no Gabinete do Prefeito, além da CRC, também a Coordenação de Programação e execução Orçamentária, responsável pela elaboração e controle da peça orçamentária (FEDOZZI, 2000; p.102). Ademais, a partir de 1992 e sob coordenação da CRC, foi criada a figura dos Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs), assessores comunitários escolhidos pelo governo entre os integrantes do Fascom (Fórum de Acessores Comunitários) que passaram a trabalhar junto a cada uma das microrregiões do OP (FEDOZZI, 2000; p.117). Segundo o Conselheiro 4, que foi delegado e conselheiro entre 1990 e 1998, o CROP é o primeiro contato do morador da “região” com a dinâmica do OP: “*Crop é o que representa a prefeitura na região perante o OP*”; “*É, uma pessoa que vem e representa... Trabalha na região, direto*”.

Uma das mudanças ocorridas no processo do OP no ano seguinte, 1991, é a introdução do Plano de Investimentos (PI). Incorporado como forma de publicação e controle dos resultados do OP, é o PI que “detalha o plano de obras a ser realizado em cada local da cidade, discriminando o tipo, a localização e o custo de cada obra”, e que passa a ser usado, pelos que participaram da discussão do orçamento para fiscalizar a sua aplicação (SILVA, 2001; p.116). Atualmente, a redação do PI mantém sua importância na medida em que se constitui em um “posicionamento oficial” da prefeitura sobre as demandas debatidas no OP. Importância essa expressa nas falas do atual secretário adjunto da SMGL:

*“E a partir do momento que tá no plano de investimento (PI), que foi dada como viável, essas demandas que estão desse livro, por isso que ele é publicado e entregue pra todo mundo, e as pessoas guardam pra nos cobrar... Ele é compromisso da prefeitura, nós temos que executar: preferencialmente no orçamento do ano seguinte, mas algumas não são possíveis, mas são compromissos.” (Carlos Siegle, Secretário Adjunto-SMGL)*

17 Segundo o decreto municipal 7679/81, as competências da CRC, entre outras, eram: “(a) acessar na organização e no desenvolvimento das entidades comunitárias de Porto Alegre e (b) organizar, coordenar e controlar as atividades relativas ao [...] atendimento à comunidade”. (FEDOZZI, 2000; p.201)

E de dois dos conselheiros entrevistados:

*“Sai a demanda lá [no PI], tá garantida, pode demorar... Então isso é uma cultura que a gente criou dentro do processo.” (Conselheiro 1); “O PI é desde o começo. Eles não mudaram, não houve mudança. Nem quero falar em termos de governo, to falando em termos de identidade do OP” (Conselheiro 3)*

Ainda em 1991, as várias etapas e metodologias do debate orçamentário no OP tomam a forma mais próxima dos moldes atuais e que ficou conhecido como “ciclo do orçamento”. Nesse ano, fazia parte do “ciclo do OP”, a “construção das prioridades pelos setores participantes das diferentes regiões; as plenárias regionais para a prestação de contas, escolha das prioridades e eleição de delegados e representantes do Fórum do Orçamento Participativo (atual COP); [...] a produção da proposta orçamentária a ser enviada à Câmara de Vereadores; a construção do Plano de Obras e Investimentos (o “PI”) [e] a fiscalização da execução do 'PI' no ano seguinte” (SILVA, 2001; p.121). Entretanto, em 1994, primeiro ano da gestão de Tarso Genro, são acrescentadas no “ciclo do OP”, as assembleias temáticas com o propósito de integrar atores não contemplados pelas assembleias regionais, como sindicatos, associações profissionais e “grupos de interesse temáticos” (SILVA, 2001, p.38). Um exemplo é o depoimento de um conselheiro, presente no trabalho de Cuenca (2007), que se identifica como representante da “comunidade de portadores de deficiência” e que portanto, enquanto representante de um “espaço social constituído por essas pessoas”, exerce sua função de conselheiro na temática de “circulação e transporte” (CUENCA, 2007; p.79).

Segundo Baierle (2009), o período entre 1993 e 2000 foi marcado pela projeção e exportação do modelo do OP de Porto Alegre como exemplo de “responsabilidade fiscal” e “justiça tributária”, facilitando a promoção do OP através de agências nacionais e internacionais de fomento (BAIERLE, 2009; p.24). Por outro lado, um conjunto de obras viárias e de infra-estrutura consumiriam grande parte dos recursos da Prefeitura, comprometendo a capacidade de execução de demandas do OP nos anos seguintes (*idem*), onde a porcentagem de investimentos sobre a receita total da Prefeitura passou de 17% em 1992, para 7,8% em 2001<sup>18</sup>.

Já no período entre 2001 e 2004, o governo municipal passa por uma crise fiscal

18 Informações aferidas dos levantamentos feitos por Fedozzi (2000) e Baierle (2009), a partir de dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

devido a centralização da receita pelo governo federal, numa inversão da descentralização permitida pela constituição de 1988. Aliado a este contexto, o atraso cada vez maior na execução das demandas a partir de 2002 acaba gerando uma onda de reivindicações por mais transparência e comprometendo “a relação de confiança nas informações governamentais mesmo entre os próprios membros do governo” (BAIERLE, 2009; p.26). Em 2004, o Partido dos Trabalhadores encerraria os anos de sua administração com 966 demandas do OP pendentes de execução (*idem*). Segundo o autor, essa crise fiscal abriu espaço para um discurso de responsabilidade fiscal adotado pela oposição que assumirá o poder em 2005 sob o slogan “construindo mudanças, preservando conquistas” (BAIERLE, 2009; p.27).

Nas três eleições seguintes para a Prefeitura (1992, 1996, 2000), o PT saiu vencedor em campanhas divididas entre a valorização do atual governo e estratégias de rompimento (DIAS, 2004). Contudo, a partir das eleições de 2004, Dias (2004) aponta uma mudança nas estratégias de campanha dos partidos adversários do PT. A autora menciona que, se por um lado permaneceu o discurso de rompimento (“anti-PT”) por parte de alguns candidatos de oposição, por outro nasce a estratégia de valorização da “consulta popular para a tomada de decisões estatais” e o de “manter o que está bom e mudar o que é preciso” como um discurso de preservação de políticas já implantadas pelo governo anterior (DIAS, 2004; 251-252). Já na campanha do segundo turno – entre José Fogaça (PMDB) e Raul Pont (PT) –, o OP destacou-se como projeto a ser mantido por ambas as candidaturas. Com 53,32% dos votos<sup>19</sup>, Fogaça vence no segundo turno com a promessa de manutenção do Orçamento Participativo, tendo inclusive comparecido a uma convocação do Conselho do Orçamento Participativo para “manifestar publicamente sua intenção de dar continuidade à consulta popular para a distribuição dos recursos públicos municipais” (DIAS, 2004; p.253).

O primeiro fator sensível na primeira gestão de Fogaça é a criação da Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL) e a promoção do programa de Governança Solidária Local (GSL) a partir de 2005. A SMGL, criada pela lei 9.693/2004 e decreto 14.816/2005<sup>20</sup>, teria a função de concentrar a coordenação do OP, da GSL, dos CARs e Conselhos Tutelares. A GSL trataria de parcerias entre a prefeitura, empresas privadas e o setor sem fins lucrativos

19 Dados do TRE-RS, disponíveis em <http://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/2004/2t/voto/RS88013.htm>. (Acesso em: 12/03/2015).

20 Segundo sítio da Prefeitura SMGL “teve sua estrutura organizacional estabelecida por intermédio da Lei nº 9.693, de 29 de dezembro de 2004, e pelo Decreto nº 14.816, de 27 de janeiro de 2005. Fonte: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smggl/default.php?p\\_secao=72](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smggl/default.php?p_secao=72) (Acesso em: 15/03/2015)

(ONGs, por exemplo) a fim de gerir projetos de desenvolvimento local com base no voluntariado (CUENCA, 2007; p.73). Em entrevista com o então secretário da SMGL, César Busatto, nos foi apresentado como exemplo dessas iniciativas, o programa “somos todos Porto Alegre”. Trata-se de parcerias entre a Prefeitura, ONGs e iniciativa privada para “eliminar a circulação de carroças na cidade até 2016” através da “capacitação” para que “busquem alternativas no mercado de trabalho”:

*“Esse programa é todo baseado na concepção de governança solidária, porque ele envolve o governo, envolve os próprios carroceiros e carrinheiros, os catadores, ele envolve ONGs que estão participando, envolve empresas que são parceiras... [ ... ] pra buscar, de forma colaborativa, a realização de objetivos comuns de desenvolvimento local”.*  
(César Busatto, Secretário SMGL)

De acordo com o Secretário essa proposta, da GSL, tem relação direta com a própria criação da SMGL, com a intenção de se contrapor à dinâmica de disputas presentes no OP, dando lugar à “parcerias” e à uma concepção mais “colaborativa” na relação “do governo com as comunidades”. Trataremos da GSL de forma mais pormenorizada no capítulo III, quando será abordada a constituição de oposições nas formas de disputa por recursos da Prefeitura – onde uma relação de “cooperação” entre conselheiros do COP e a prefeitura se opõe a defesa por estratégias de “enfrentamento”.

Como já mencionado na introdução deste trabalho, a SMGL passa a gerir, além da GSL e do OP, também os Centros Administrativos Regionais (CARs). Criados em 1992 e hoje presentes em cada uma das 17 regiões do OP, os CARs passam a ser, na administração de Fogaça, centros de “governança solidária”, articulando as secretarias da Prefeitura na região (DMLU, SMOV, FASC, etc.), bem como escolas, postos de saúde, etc. A estrutura dos CARs é composta por cargos comissionados (CCs) em três níveis: coordenador geral, gestor de democracia participativa (responsável pelo OP na região e pelas demais “ferramentas de participação”) e o gestor de excelência em serviços (responsável pela fiscalização dos serviços prestados pela prefeitura na região).

Por outro lado, o efeito prático do projeto de Governança promovido pela prefeitura aparece na forma dos “convênios”, contratos para a terceirização de serviços prestados pela prefeitura. Com base na resolução de 15 de outubro de 2004 que institui a política nacional de assistência social, a Prefeitura passa a promover o cadastro de entidades habilitadas a receber

repasses para a prestação de serviços como creche, albergagem, “trabalho educativo” (para jovens entre 15 e 18 anos), etc. A demanda das entidades por repasses para ampliação de estrutura física ou contratação de pessoal, por exemplo, devem ser feitas via “Edital de Seleção Pública” ou “Demanda do Orçamento Participativo”.<sup>21</sup>

A partir da Gestão Fogaça, as demandas por “convênios” a partir do OP perduram durante a atual administração de Fortunati (PDT) e passam a ensejar disputas por dentro do processo sobre os usos que se faz do mecanismo (OP) e suas finalidades. Nesse contexto, as reuniões do OP, bem como o próprio COP, passam a ser compostos por participantes com trajetórias distintas que vão desde o surgimento do OP até hoje e os “descontentes” que “saem” do OP entre 2004/2005, como aponta um dos conselheiros:

*“Assim que mudou o governo, nos primeiros dois anos do novo governo, teve um período que foi muito mais de aprendizado do novo governo, pra ver como é que as coisas se davam. Por consequência, houve um afastamento de muita gente que estava antes, que tinha alguma afinidade ideológica, partidária ou coisa assim, se afastou e... é lógico, esses espaços foram sendo ocupados com pensamento diferenciado...”*  
(Conselheiro 3)

## 2.2. O Conselho do Orçamento Participativo

Passando por diferentes denominações ao longo dos anos até receber sua denominação final em 1999<sup>22</sup>, o Conselho do Orçamento Participativo (COP) como instância final no processo de debate público sobre o orçamento do município passa a ter suas atribuições e responsabilidades claramente definidas a partir de 1991, quando é elaborado o primeiro regimento interno do Conselho. Sua primeira formação contou com a “eleição de dois representantes titulares e dois suplentes do Executivo (CRC e GAPLAN) e um representante de cada entidade, UAMPA e Sindicato dos Municipários” (FEDOZZI, 2000; p.121). Durante esse processo, “foi criado também o Fórum de Delegados do OP, composto por delegados eleitos proporcionalmente ao número de pessoas presentes em cada uma das Assembléias Regionais” formando, assim, as duas principais instâncias de participação nas decisões do orçamento municipal: o *Conselho do Orçamento Participativo*, com caráter

21 Disponível em [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=134](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=134) (Acesso em: 10/03/2015)

22 CIDADE, “Histórico do Orçamento Participativo de Porto Alegre”. Extraído de <http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/historico.pdf>. Acesso em: 25/02/2015.

deliberativo, e o *Fórum de delegados do OP*, instância consultiva”. (Boletim do Orçamento Participativo. PMPA, nº1. set. 1991) (FEDOZZI, 2000; p.121)”. De modo geral, as regras do regimento interno dispõem sobre as responsabilidades e prerrogativas dos participantes e da administração municipal, regulando as datas das reuniões e a alocação de orçamento.

A frequência com a qual ocorriam as reuniões variou consideravelmente ao longo dos anos. A título de exemplo, Fedozzi descreve que durante o ano de 1991, as reuniões do Conselho passaram a “ocorrer no mínimo duas vezes por semana, às terças e às quintas-feiras das 17 às 19h, sendo que, em momentos [como a] discussão do Plano de Investimentos/92, ocorreram até três encontros semanais, perfazendo um total de mais de quarenta reuniões de trabalho” durante aquele ano (FEDOZZI, 2000; p.124). Durante agosto de 1992 o COP convocou reuniões no ritmo de duas a três semanais até o dia 22 de dezembro do mesmo ano. As reuniões foram abertas pelo coordenador de relações com a comunidade (CRC) que conduziu os trabalhos do Conselho juntamente com o coordenador de planejamento estratégico do GAPLAN (*idem*, p.151). A partir de 2000, as reuniões do COP passam a ocorrer no Auditório Popular do Mercado Público.

Para o período contemplado no nosso estudo, entre dezembro de 2013 e agosto de 2014, as reuniões do COP aconteceram quinzenalmente às terças-feiras, comumente das 18 horas às 21 horas. Os encontros foram presididos por uma mesa coordenadora<sup>23</sup> composta por três conselheiros e um representante da Prefeitura designado para acompanhar as reuniões sob o cargo de “Gerente do OP”. A dinâmica das reuniões e suas pautas, bem como a composição de seu público e as intervenções feitas serão descritas mais especificamente no capítulo 3, quando trataremos das tomadas de posição e as relações de mediação construídas entre “participantes” e “governo”.

Quanto a elaboração do regimento interno do COP, uma primeira versão proposta pelo Executivo “referia-se ao pagamento de uma *retribuição financeira*, ou *jetton*, equivalente ao padrão inicial do quadro técnico-científico do município, para aqueles conselheiros que dedicassem acima de 40 horas semanais para as atividades do Conselho [...]. Essas propostas entretanto foram rejeitadas pelos demais conselheiros” e em julho de 1992 o projeto foi

23 Segundo o Regimento Interno (2011), a coordenação do COP é composta por quatro representantes da Prefeitura (dois titulares e dois suplentes) e oito conselheiros (quatro titulares e quatro suplentes). Os coordenadores conselheiros são eleitos entre seus pares; já os representantes da Prefeitura são indicados por esta, sendo que não consta do texto do Regimento quaisquer critérios sobre sua escolha ou de quais setores do governo.

aprovado com algumas modificações (FEDOZZI, 2000; p.139). Foi incluído na redação final do regimento: o já mencionado Fórum do Orçamento como instância consultiva, formada pela eleição de um delegado para cada dez pessoas presentes nas Assembléias Regionais; a obrigatoriedade do Executivo de prestar contas sobre o orçamento do ano anterior; o não pagamento de *jetton* aos conselheiros; e o mandato de um ano dos conselheiros com a possibilidade de revogabilidade mediante assembleia da região. (FEDOZZI, 2000; p.141). Por sua vez, as competências do Conselho foram estabelecidas como as seguintes: a) aprovar (“apreciar, emitir opinião e aprovar”) o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a “peça orçamentária a ser enviada à Câmara dos Vereadores” (o PI); b) opinar sobre “aspectos da política tributária e de arrecadação do poder público municipal; c) aprovar as obras e projetos do planejamento de governo e do orçamento anual também quanto a política de gastos e folha de pessoal, levando em conta as demandas prioritárias das comunidades; d) “acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Governo, opinando sobre eventuais incrementos, cortes nos investimentos ou alterações no planejamento” (FEDOZZI, 2000; p.141).

Em síntese, o COP tem a função de planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre o conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal sobre investimentos (CUENCA, 2008; p.136). Nesse espaço, os conselheiros entram em contato com as finanças municipais e discutem as prioridades das regiões e temáticas (FEDOZZI, 2000b; p.13). O Conselho também revisa, anualmente, o Regimento Interno do OP, seus critérios gerais e técnicos. É no COP-POA onde o documento final do Orçamento é votado por maioria simples e encaminhado para aprovação do prefeito; caso seja vetado, o documento volta ao COP-POA para nova apreciação (FEDOZZI, 2000). Vale salientar que o valor do orçamento destinado para deliberação pelo OP diz respeito ao montante que a prefeitura dispõe sobre investimentos em infra-estrutura, o que em 2012 correspondeu a 220 milhões de reais (CLEUREN, 2008).

### 2.3 “Ciclo do OP”: principais etapas

Atualmente<sup>24</sup> dividido em 17 regiões<sup>25</sup> – cujos contornos foram traçados em função da geografia dos movimentos sociais então presentes (LARANJEIRA, 1996; p.131) – e 6 temáticas<sup>26</sup>, o OP acontece em três etapas: as reuniões preparatórias, a Rodada Única de Assembléias Regionais e Temáticas e a Assembléia Municipal. Nas reuniões preparatórias a prefeitura (secretarias e autarquias) presta contas sobre as obras realizadas no período anterior e apresenta seu Plano de Investimentos para o ano seguinte<sup>27</sup>. Na Rodada Única de Assembléias Regionais e Temáticas são definidas as áreas prioritárias de cada região e temática; é definido o número de delegados na proporção de 1 a cada 10 participantes – responsáveis pela definição de obras e serviços e aprovação do Plano de Investimentos da Prefeitura –; e por fim, através de votação, são escolhidos os conselheiros. A participação na Rodada Única é aberta a todos, desde que maiores de 16 anos e portadores de documento de identidade. Na ocasião todos os participantes são inscritos, preenchendo formulário com dados pessoais como idade, sexo, endereço, além da possibilidade de declarar pertencimento a alguma entidade ou associação comunitária. Nesse último caso, a cada dez pessoas inscritas representando uma mesma entidade, esta tem direito a escolher um delegado que irá compor o Fórum de Delegados. Segundo o Secretário-Adjunto da SMGL:

*“Quando a gente faz as assembléias nas regiões temáticas, é aberto a toda a população. Quem se interessar pode ir até as assembléias, se inscrever na entrada, votar nas prioridades. Nas temáticas e nas regiões. Quando tu vai lá, representando uma entidade, por exemplo, eu e tu representamos o DCE da UFRGS, se nós formos na temática de educação, por exemplo, que seria uma temática afim pra um DCE participar. Se nós vamos lá e 10 colegas nossos se inscrevem lá: “olha, eu to aqui representando o DCE da federal” [...] ...as pessoas te perguntam se tu tá por*

24 Constar última versão do Regimento Interno.

25 As 17 regiões são: Centro, Cruzeiro, Centro-Sul, Norte, Cristal, Sul, Nordeste, Leste, Ilhas, Noroeste, Partenon, Lomba do Pinheiro, Extremo Sul, Glória, Eixo Baltazar, Humaitá/Navegantes.

26 Atualmente, as 6 temáticas estão distribuídas da seguinte forma: “Educação, esporte e lazer”, “Circulação, transporte e mobilidade urbana”, “Habitação, Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental”, “Desenvolvimento Econômico Tributação, Turismo e Trabalho”, “Cultura” e “Saúde e assistência social”.

27 As reuniões preparatórias são a primeira etapa no ciclo do OP. Cuenca as descreve como reuniões onde a prefeitura não intervém, sendo organizadas pelos líderes locais para “elaborar” as atividades do ano seguinte. Nessas reuniões, os conselheiros são chamados a apresentar o ‘Plano de Investimentos’, documento no qual os investimentos demandados no ano anterior são descritos com suas características mais importantes, ou seja, o lugar, a natureza e o custo. Os presentes nas reuniões são essencialmente aqueles que participaram durante o ano anterior do Fórum de Delegados (CUENCA, 2007; p.81).

*alguma entidade. A cada 10 pessoas que se inscrevem pelo DCE da UFRGS, o DCE da UFRGS pode indicar um delegado pra o Fórum regional temático de delegados do OP.”*

No momento do credenciamento é entregue aos participantes uma cédula para votar em quatro prioridades escolhidas entre as 17 Prioridades Temáticas. Após os debates, no momento indicado, cada cidadão escreverá na cédula os números das quatro prioridades que considera mais importantes, em ordem de prioridade. Na Assembléia Municipal os novos conselheiros tomam posse e é entregue ao Governo a hierarquização das obras e serviços demandados.

Entre fevereiro, março e abril é apresentada e votada o parecer da Prefeitura sobre as demandas feitas nos fóruns regionais e temáticos, além de discussão sobre alterações no regimento interno. De abril a junho é feita a apresentação do plano de investimentos, os critérios para a apresentação e hierarquização de demandas, apresentação dos indicadores sócio-econômicos e o começo das articulações para eleição dos conselheiros. Os “critérios” são regras aprovadas pelo Conselho do OP e que subdividem-se em critérios gerais – que determinam o procedimento da distribuição de recursos para o conjunto da cidade – e técnicos – utilizados pelos órgãos da prefeitura para analisar as demandas e verificar a disponibilidade de execução. Assim, as “demandas” são as obras ou serviços definidos pela população, que serão analisadas pela Prefeitura.

Entre julho e agosto acontecem as assembléias regionais e temáticas onde são eleitas as prioridades de investimentos, os conselheiros e a prestação de contas pelos conselheiros do ano anterior, além de definidos o número de delegados para cada uma das 17 regiões e 6 temáticas. De agosto a outubro acontecem as eleições para delegados (responsáveis pela definição de obras e serviços e aprovação do Plano de Investimentos da Prefeitura) e a votação, pelo Conselho do OP (COP-OP), do PI. Em seguida o PI segue para votação na câmara municipal e depois para sanção do prefeito.

### **3. DISPUTAS PELA “PARTICIPAÇÃO”: Trajetórias**

Este capítulo tratará das concepções de “participação” – quem e quando participar, e o que se pode “demandar” através dessa participação – e sua relação com diferentes estratégias de engajamento e militância.

Como já dito na Introdução deste trabalho, a “participação” é tratado aqui enquanto objeto de disputa sobre as formas de apropriação do mecanismo. Desse modo, não buscou-se aferir o sentido da “participação” através de uma auto-definição propriamente do entrevistado, o que tendeu a ocorrer somente entre aqueles de maior escolaridade e já socializados nos espaços de “promoção da participação” e “conscientização política”, como veremos em algumas trajetórias mais a adiante. Por outro lado, buscou-se aferi-la através de suas práticas, em grande medida representadas pelas concepções sobre a função do conselheiro, o que o conselheiro precisa “ser” e “saber” para participar, a definição de demandas, a relação do conselheiro com representantes da SMGL, bem como a atuação desses conselheiros em outros espaços como movimentos sociais, associações, partidos, etc. Assim, não se buscou o acordo a uma definição “formal” de participação, mas sim da relação entre a forma como os agentes entendem seu envolvimento com as estratégias de engajamento e militância em pauta.

#### **3.1 Fundamentação Teórica**

Cabe aqui algumas considerações sobre o que interpretamos como militância, como os possíveis condicionantes que levam alguém a aderir uma causa, o que se espera conseguir com essa adesão, e qual o efeito desse engajamento nas trajetórias.

Primeiramente, consideramos que a adesão a uma causa não é senão um ato oficialmente inaugural de um itinerário que deve ser analisado como uma carreira, como um sistema de interações inscritas nas estruturas e produtor de um conjunto de eventos, experiências, posições e realizações. Falar em carreira significa, portanto, levar em conta o engajamento militante enquanto processo que gera mudanças de perspectiva, como o

fortalecimento ou enfraquecimento das motivações para aderir a causa e a valorização, ou também a perda de interesse, por certas formas de retribuição. Para aqueles os quais as “disposições e sequências de eventos” os conduzem a se engajar “de maneira durável”, um efeito do engajamento nas trajetórias aparece a partir do aprendizado de princípios e esquemas de percepção nos moldes de uma “ideologia coletiva” (GAXIE, 2005, p.176) – trata-se, para o caso em pauta, da adesão a concepções que vão, desde uma formulação intelectualizada (como a idéia de capital cívico, cidadania ou capital social), até a defesa de ideais “comunitários”<sup>28</sup>. Isto posto, falar em carreira significa pensar o militantismo também “a partir das categorias pelas quais os atores pensam suas práticas” (AGRIKOLIANSKY, 2001, p.32).

Em segundo lugar, como parece ter ficado evidente no primeiro capítulo, o OP foi construído junto ao envolvimento de associações de moradores e movimentos sociais interessados na distribuição dos recursos disponíveis – o que sugere a necessidade de compreensão das interações entre o engajamento no OP e diferentes “militâncias”. Nesse sentido, a passagem de um militantismo a outro é aqui interpretada a partir da acumulação de recursos (desde a aquisição de competências próprias da militância até a constituição de redes de contatos) e as maneiras segundo as quais são negociados, ativados, valorizados (COMBES, 2004, p.381). Trata-se de apreender as carreiras militantes a partir da sua passagem de uma causa a outra, entre diferentes formas de organização e mobilização (*idem*, p.11).

Desse modo, a análise de trajetórias aparece aqui como instrumento essencial para dar conta das questões em pauta e é apresentada na intenção de localizar os deslocamentos e espaços ocupados pelos agentes onde as formas de “participação” em disputa são apreendidas e tem seu significado posto em prática nas lutas por posições dentro do processo. Assim, centrar a atenção em atores nos permite refletir sobre “padrões e mecanismos sociais mais amplos”, de modo que não se trata de “comprar o discurso”, mas entendê-lo como um aspecto da estrutura a ser explicada (GRYNSZPAN, 1990, p.2).

Tomamos também o cuidado de não conceber a história de vida narrada como um

28 □ A expressão “ideal comunitário” é utilizada aqui em referência às classificações descritas por Kuschnir (2000) sobre o trabalho “de base” de políticos em um município fluminense. A “comunidade” é mencionada como referência a uma distância física e simbólica entre o bairro da periferia e a prefeitura. Está comumente associada a carências, necessidades, demandas ou, simplesmente, “problemas”, podendo ser identificada a partir de um conjunto de problemas comuns, não por uma forma de organização ou geografia. A partir dessa noção de “comunidade”, faz-se “a distinção entre problemas individuais e comunitários”. (KUSCHNIR, 2000, p.108-p.111).

todo contínuo, um percurso por etapas e destinado a um fim. Dessa forma, as narrativas que serão expostas a seguir foram interpretadas na forma de sucessivos espaços ocupados – ou “deslocamentos no espaço social” - e enquanto “diferentes estados sucessivos da estrutura da distribuição” dos diferentes recursos em jogo no espaço considerado (BOURDIEU, 1996, p.81-82). Trata-se, para o caso em pauta, de relacionar os diferentes espaços de militância ocupados pelos conselheiros – como associações de moradores e partidos políticos – com a posse de diferentes recursos – como as redes de contatos adquiridos junto a repartições públicas, o conhecimento do regimento interno, “habilidades técnicas” referentes à manipulação dos códigos da administração pública e finanças, bem como a familiaridade com os “problemas” da “comunidade” e o que é definido no meio como “liderança”.

Antes de darmos continuidade, vale salientar alguns pontos sobre as condições de aquisição dos dados empíricos, precisamente das trajetórias e questões a ela relacionadas. Primeiramente, por se tratar de pessoas sem qualquer biografia pública ou “publicizada”, os dados sobre as trajetórias individuais foram apreendidos unicamente através de entrevistas. Estas, por sua vez, possuíam um roteiro organizado a partir de três eixos estruturantes: origens sociais, trajetória e “participação”.

Nas “origens sociais” os entrevistados foram indagados sobre profissão e grau de escolaridade do pai e da mãe, data e local de nascimento, grau de escolaridade e profissões já exercidas. Em “trajetória”, buscou-se dar conta dos espaços ocupados pelo conselheiro tanto anteriormente como durante sua participação no OP. Foi perguntado sobre os tipos de militância com os quais tenha se envolvido (estudantil, sindical, associativa, religiosa, partidária, etc.), os cargos que por ventura tenha ocupado em alguma entidade ou movimento social, se já atuou em campanhas eleitorais, se já ocupou cargos na administração pública, etc. Com referência ao OP, foi perguntado sobre como tomou conhecimento do processo e como se deu, ou o contexto da sua ida às primeiras reuniões, quais posições já ocupou e quantas vezes. No eixo “participação”, as questões buscaram abrir espaços para a formulação das representações a respeito da função do conselheiro e delegado, a diferença entre “região” e “temática”, o que seria uma “demanda”; sobre a política eleitoral e a relação do OP com outros programas da prefeitura, como a GSL, os CARs e o CapacitaPOA; sobre as reuniões do COP e a presença de representantes da SMGL; por fim, sobre as mudanças “percebidas” no OP ao longo dos anos.

Em segundo lugar, as respostas às indagações feitas pelo pesquisador com frequência esbarravam em alguns constrangimentos próprios das condições de expressão daqueles relatos, de modo que a própria relação de entrevista impõe ao entrevistado algumas condições com as quais não se está familiarizado. Por vezes não foi possível precisar certas datas ou a própria titulação escolar, além da omissão propositada de certas informações diante do pesquisador. Constrangimentos nesse sentido, ao mesmo tempo que limitaram o acesso a determinadas informações, foram relevantes para a construção das trajetórias e para a contextualização de disputas internas que serviram para a própria constituição do universo de entrevistados.

Como já apontado na Introdução deste trabalho, o conjunto dos conselheiros entrevistados contemplou uma abrangência no tempo (que atuaram nos primeiros anos do OP, 1989, e até aqueles ainda conselheiros até 2014) e no espaço (tanto conselheiros de bairros mais periféricos, quanto aqueles de regiões centrais, bem como conselheiros de temáticas), mas também com relação às disputas internas – questão que ficará mais evidente nas seções seguintes.

Esclarecidas estes pontos, a exposição e apresentação das trajetórias seguiu os seguintes critérios. Buscamos elencar as cinco entrevistas colhidas de forma a melhor ilustrar as preocupações deste capítulo. Sendo assim, de acordo com o pressuposto deste trabalho sobre a constituição de dois grupos de trajetórias, organizamos sua exposição da seguinte forma: daquelas mais ligadas ao discurso “fundador” do OP e preocupados com o caráter “pedagógico” da participação, até aquelas mais relacionadas a disputa por recursos e que tem a manutenção da “participação” condicionada a esse acesso.

Por fim, a última seção deste capítulo apresentará as conclusões pertinentes a partir dos dados expostos. Mais precisamente, as formas a partir das quais as diferentes estratégias de engajamento, identificadas nas trajetórias, ensejam diferentes concepções de “participação”.

## **3.2 Trajetórias**

### *3.2.1 Conselheiro 2*

Filho de pai advogado, professor e político e de mãe “dona de casa”, é natural de

Porto Alegre – reside atualmente no centro da cidade – e bacharel em direito, tendo passado por diversas burocracias públicas. Concluiu o ginásio (ens. fundamental) e clássico (ens. médio) no interior do RS, tendo estudado em escolas pertencentes a congregação Marista<sup>29</sup>. Formado em direito em 1976 e a partir da influência de seu pai no meio acadêmico, consegue uma bolsa para estudar na Itália, entre 1979-1980, onde se especializa em direito agrário. Antes de darmos continuidade à sua trajetória, cabe apresentar alguns dados relativos a seu pai.

Numa rápida busca on-line pelo seu nome é possível encontrá-lo entre os primeiros resultados exibidos, como uma homenagem ao seu falecimento, em novembro de 2005, onde são mencionados títulos de “consagração” (doutor *honoris causa*), seu conhecimento em direito penal e pela sua concepção “humanista” do direito. Durante a ditadura militar, foi advogado de defesa no julgamento de civis nos processos referente à Lei de Segurança Nacional, foi também vereador pela ARENA<sup>30</sup> em Cruz Alta, e presidente do centro acadêmico André da Rocha do curso de direito da UFRGS, mais tarde professor na mesma universidade.

Como advogado, o Conselheiro 2 trabalhou em escritórios particulares e no de seu pai. Foi professor de 1º e 2º grau em Canoas-RS, entre 1982 e 1992. Nesse mesmo ano de 1992, é contratado pela “Companhia Estadual de Silos e Armazéns”, a partir de onde transita por várias instâncias na burocracia estadual, principalmente ligadas à Secretaria de Agricultura. O envolvimento com a burocracia pública é aqui entendido pelo conselheiro como uma oportunidade de aquisição de certos códigos, que depois atribuirá como imprescindíveis para a “participação” no OP, como a capacidade de planejar gastos e orientar a administração pública racionalmente.

Como será visto em mais de um caso, além do acúmulo de títulos escolares – agravado pelo título de “advogado” - lhe confere uma credencial distintiva, frente a demais conselheiros (particularmente como será mencionado pelos conselheiros 3 e 4), no “controle” sobre a administração pública – na forma do conhecimento sobre seu funcionamento, as pessoas que a compõe e suas respectivas lealdades político-partidárias – é sempre algo

29 Instituição confessional católica voltada a educação. Fonte: <http://maristas.org.br/>

30 Sigla para “Aliança Renovadora Nacional”. Partido político, instituído em 1965, de sustentação ao Governo Militar durante o regime ditatorial de 1964, existindo até a abertura partidária em 1976.

valorizado pelos conselheiros, quando referem-se a possibilidade de “decidir” sobre o destino dos recursos, ou sobre “fiscalizar” seu emprego nas “demandas”. Contudo, esse tipo de posicionamento tende a mostrar certa ambivalência quando são referidos a outras posições “institucionais” ou a competição por cargos “eletivos”. Quando perguntado sobre a ocupação prévia de algum cargo público<sup>31</sup>, este responde negativamente, mesmo tendo passado pelos já mencionados departamentos da Secretaria de Agricultura. A relação e o engajamento com o que é “público” é apresentado aqui como uma “causa” a qual não deve ser maculada pela remuneração ou contrato de trabalho, da mesma forma que “ocupar um cargo na administração pública” remete necessariamente a uma posição de “comando”:

*Eu não dependo de um cargo público, não dependo de ser político profissional.”; “Eu nunca ocupei cargo da administração pública, eu só fui ser chefe de gabinete da Rosa<sup>32</sup> uma vez.”; sobre sua passagem pelas secretarias de estado, “eu era funcionário, eu não tinha cargo de comando, eu era funcionário. Eu nunca tive cargo, assim, de ser secretário ou ter um... ou ser chefe de gabinete do prefeito ou do secretário, não. Minha função era meramente funcionário da administração.*

Seu envolvimento inicial no OP remete a representação jurídica de cooperativas<sup>33</sup> de moradores da Região Sul, o que chama de “movimento de áreas ocupadas”, pela regularização fundiária, a partir de 1991 - no mesmo ano, participa da fundação da “cooperativa habitacional Jardim das Estrelas Ltda”<sup>34</sup>. Nesse contexto, a participação no OP é entendida como mais um meio através do qual as disputas pela “causa” podem ser estendidas. O acúmulo de capitais culturais (como o título de bacharel em direito) e habilidades específicas

- 31 Nesse ponto, tomou-se o cuidado de formular tal questão de maneira a corresponder aos princípios, pré concebidos pelo pesquisador, de classificação do entrevistado. Em mais de um caso, questionaram ao pesquisador se este referia-se a “Ccs”, “concursado”, “por indicação”, etc. Nessas situações, o entrevistado foi impelido a mencionar qualquer uma das possibilidades.
- 32 Candidata a vereadora (Porto Alegre-RS) nas eleições de 1996, eleita na condição de suplente pela coligação PT/PCB/PPS (<http://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/1996/ele9688013.htm> Acesso em 11/05/15). Aqui o nome original foi alterado.
- 33 Aqui, os termos “cooperativas” e “associação de moradores” constantemente confundem-se, mas de maneira geral descrevem organizações de “assentados” e que atuam na justiça e nas demais instâncias da Prefeitura pela regularização de ocupações, moradia e obras de infra-estrutura (asfalto, saneamento, iluminação, etc.). Em síntese, remetem às associações de moradores mencionadas no Capítulo I.
- 34 Um dos fundadores da cooperativa, e ex-presidente da Associação Comunitária dos Moradores do Jardim Estrela ([http://www1.prefpoa.com.br/cs/default.php?reg=94198&p\\_secao=3&di=2008-08-19](http://www1.prefpoa.com.br/cs/default.php?reg=94198&p_secao=3&di=2008-08-19)), Carlos Elói Lima Padilha consta, em documento datado de abril de 2012 (Plano de Investimentos, 2012, publicado pela PMPA, SMGL, GPO e gabinete de comunicação social), como CROP da região Lomba do Pinheiro (cargo comissionado, CC). Também por diversas vezes já foi Conselheiro da Região Centro.

(a passagem pela administração pública) o distingue dos demais membros e o presidente da cooperativa o encaminha para as reuniões da Região Sul, ocupando em 1992 a primeira posição no OP como delegado dessa região. Em 1994 é eleito Conselheiro da Temática Desenvolvimento, sendo reeleito para os anos de 1995, e 1996. Em 2013 e 2014 é reeleito novamente para a mesma temática.

Nesse primeiro período como Conselheiro, sua militância intensifica-se e, além da participação em fóruns relacionados à causa inicial da habitação (Fórum de habitação do Demhabet, Fórum sindical de habitação), passa a integrar os movimentos de “conscientização” e “cidadania”. O primeiro destes relacionados é o Congresso da Cidade<sup>35</sup> em 1993, do qual fez parte da comissão organizadora de sua primeira edição. É eleito pelo COP como representante do OP de Porto Alegre no Habitat II<sup>36</sup>, em comissão enviada à Turquia, em 1996. Em 2001, participa da fundação da ONG Solidariedade<sup>37</sup> promovida através do Fórum Social Mundial, que tem sua primeira edição realizada naquele ano. Nos anos seguintes, por conflitos e “visões diferentes do papel da ONG” se afasta da mesma e, em outubro de 2005, junto a delegados e conselheiros do OP, funda a ONG “Resistência Participativa, Despertar Coletivo”<sup>38</sup>. O caso dessa última ONG é ilustrativo do que pode ser considerado como um “militantismo moral” (AGRIKOLIANSKY, 2001, p.27), e em defesa dos efeitos “pedagógicos” da “participação” no OP:

*Então, era uma ONG que tratava de... era uma ONG política, ou seja, ajudar as comunidades nos seus projetos, nos projetos comunitários. Porque nós sempre acreditávamos e acreditamos e eu principalmente acredito que a gente tem que ser colaborador e não aproveitar da necessidade de uma população pra se aproveitar ou receber um recurso público no seu nome, aí ao invés desse recurso ir pra comunidade, vai pro teu bolso. Então, eu acho que esse é um primeiro aspecto. O recurso tem que ir direto pra comunidade e a comunidade tem que assumir a responsabilidade dos projetos.*

35 Evento anual promovido pela SMGL e que integra um ciclo de encontros envolvendo programas da prefeitura e ONGs sobre o tema “participação”

36 Conferência organizada pelas Nações Unidas sobre “Habitação e Desenvolvimento Sustentável”, sem periodicidade específica e que reúne representantes da “sociedade civil” de diversos países em torno de temas como assentamentos e moradias.

37 ONG criada em 2001 no contexto do Fórum Social Mundial por participantes do OP-POA, como forma de colaborar para o “fortalecimento dos movimentos sociais emergentes”, propondo políticas relacionadas com “os problemas das populações mais carentes “. Em seu sítio constam a valorizações da “solidariedade” e “cidadania”. Fonte: <http://ong.portoweb.com.br/ongsolidariedade/default.php>

38 A ONG foi fundada por Conselheiros do OP e se propõe como fonte para a profissionalização para seus membros. Entre seus projetos inclui a criação de um “grande conselho do orçamento participativo de conselheiros de toda américa latina” (CUENCA, 2007, p.155).

Nesse contexto, cabe notar que as retribuições atribuídas a sua militância se relacionam necessariamente com a “causa” inicial de entrada no OP, a saber, a disputa pela regularização fundiária de ocupações, precisamente por se considerar pessoalmente responsável por fazer com que a “habitação” fosse prioridade das “demandas” do OP. Mas também a notoriedade joga um papel fundamental na justificativa da “participação”, quando menciona o fato de ter lançado um livro sobre a “memória” dos conselheiros no OP, sua viagem à Turquia, bem como aquelas relacionadas aos efeitos “pedagógicos” e de “conscientização” acima mencionados, como “ter participado efetivamente da construção” do “Congresso da Cidade”.

O papel do conselheiro é interpretado aqui a partir de uma analogia com o poder legislativo e justificado pela denegação do interesse, onde as retribuições de sua posição como conselheiro provém, em parte, do seu próprio caráter voluntário – o que se constitui numa certa oposição a conselheiros “mais novos”:

*Tem um pouco da democracia representativa, que tu é eleito e vai representar eles num conselho. O que muda é a forma da tua participação: tu trabalha gratuitamente, tu não recebe nada, tu até põe do teu bolso. Isso é uma coisa que nos orgulha muito, pelo menos os mais antigos têm orgulho disso, os mais novos ainda acham que tem que... como tu é conselheiro da cidade, então a prefeitura tem que disponibilizar carro, tem que disponibilizar... tem que te pagar a passagem.*

Da mesma forma, reforçando essa analogia, a função do conselheiro – e essa classificação se repetirá para os demais casos – é sempre definida em relação aos delegados, seus “representados”:

*A principal atribuição? É respeitar os seus delegados [...]. Aqueles que o elegem e colocam lá pra representar numa plenária: é o primeiro compromisso que tu tem que ter com teus delegados. [...]. É respeitar os delegados, porque eles são a quem tu deve satisfação, porque as demandas são deles. Eu nunca tive demanda pessoal, nunca mandei em causa própria.*

Um outro ponto é que, em certa medida, as possibilidades de intervenção no processo estão condicionadas ao conjunto de forças políticas então no poder. Filiado ao PT desde 1995, o conselheiro classifica a derrota desse partido nas eleições de 2004 como um

ponto de inflexão, onde são postos obstáculos às condições de defesa da “causa”. Um exemplo nesse sentido pode ser visto quando, por ocasião do 4º Congresso da Cidade é apresentado um projeto de criação de “centros locais de gestão” - classificado pelo conselheiro como uma proposta de “democratização do Estado” - e conseqüentemente barrado:

*O 4 congresso da cidade foi exatamente a pauta: democratização do estado. E lá estão soluções maravilhosas. Uma delas é a criação do centros locais de gestão [...] Eram centros coordenados pela comunidade, nós indicariamos três nomes e a prefeitura tiraria um nome e indicaria um nome lá pra... mas a comunidade indicava. E aí, o recurso público ia direto pra comunidade, a comunidade abria todo o processo de feitura de obra, execução orçamentária e execução de obras, não deu. Isso foi uma proposta, revolucionária e mudava tudo. Infelizmente nós íamos ter uma experiência pioneira na administração, que seria o Cristal, Cruzeiro ou a Restinga, mas aí a Frente Popular perdeu, assumiu o PPS e o PTB na prefeitura. E aí não deu pra fazer .*

Assim, as estruturas de oportunidades de engajamento conectam-se a lealdades político-partidárias na medida em que a aderência a essa militância no OP estaria condicionada às formas de condução do processo. Dito de outro modo, para o caso em pauta, a implantação dos projetos de “governança” pela Prefeitura a partir de 2005 é interpretado como um processo de esvaziamento do OP, onde se “atrasa” a execução de demandas, “esvazia-se” o propósito contestatório do OP e transmite uma idéia “conciliatória” entre “governo” e “sociedade”.

Um exemplo são os CARs que, mesmo tendo sido criados ainda em 1993, são classificados atualmente pelo como um “para-raio do governo nas regiões”, uma estratégia para esvaziar, “neutralizar” o OP tido como principal veículo e aglutinador da “contestação”:

*Ao invés de o... as pessoas virem aqui [no OP], as pessoas vão no CAR. Então tu evita, de uma certa forma, manifestação em frente a prefeitura. Serve como um para-choque, um para-raio. [...] faz um pouco perder o caráter de manifestação das comunidades. A mesma censura é feita sobre a GSL, pois veicularia uma visão ingênua e ignoraria o sentido das disputas no OP: A governança solidária passa a ser.. “ah, todo é bonzinho”, não existe isso, o mundo é cruel, é disputa. Uma disputa que deixa a sociedade aparar seus conflitos.*

As condições de produção desse discurso que opõe iniciativas da SMGL, como os

CARs e a GSL, deve ser lido à luz das lealdades político-partidárias em jogo, bem como as condições de engajamento no OP. Ou seja, se levarmos em conta que a militância *inicial* pela habitação constituía-se apenas em uma das formas através das quais o engajamento moral era posto em prática, a entrada no OP – visto a partir do momento em que se candidata a algum posto (delegado ou conselheiro) – aparece como reflexo de uma formação “humanista” herdada do pai, bem como um *savoir-faire* adquirido e valorizado como condição pra ser Conselheiro. Por outro lado, as “críticas” ao OP se circunscrevem ao período posterior à Administração Popular, e dirigem-se a SMGL – pelos programas que “esvaziam” o OP, notadamente os CARs e a GSL – e ao “governo” - por “não respeitar as demandas”.

### 3.2.2 Conselheiro 1

O Conselheiro 1 é natural de Taubaté (SP) e formado em Economia, atualmente é conselheiro da temática desenvolvimento do OP e primeiro suplente no conselho de desenvolvimento urbano ambiental (CMDUA)<sup>39</sup>, ligado a secretaria municipal de urbanismo e 2º secretário do conselho deliberativo da UAMPA para o triênio 2013/2016<sup>40</sup>. Atualmente compõe comissão formada para organização do “Fórum Social Mundial 2016”<sup>41</sup>.

Seu pai era engenheiro, mudou-se com a família para trabalhar com instalação elétrica em Canela (RS), depois com xisto betuminoso em São Gabriel (RS), onde conheceu sua futura esposa e mãe do Conselheiro 1. A certa altura vieram morar em Porto Alegre, e se instalaram próximos ao Parque Redenção.

Antes denominado Parque da Redenção, o espaço possui uma representação

39 A representação no CMDUA está distribuída em três categorias: “governo”, “não-governamentais” e “comunidade”. Cada uma destas categorias são subdivididas e compostas por 9 conselheiros. A “comunidade” é composta por 8 divisões de bairros (“Regiões de Gestão de Planejamento”, ou “RP”), mais um representante da temática organização da cidade, do OP. O Conselheiro 2 ocupa, no CMDUA, a posição de primeiro suplente para a “RP. 1”, refetente ao bairro “Centro”. Fonte: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu\\_doc/estrutura\\_2015.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/estrutura_2015.pdf)

40 Fonte: [http://cplombadopinheiro.blogspot.com.br/2013\\_12\\_01\\_archive.html](http://cplombadopinheiro.blogspot.com.br/2013_12_01_archive.html)

41 Fonte: <http://forumsocialportoalegre.org.br/2015/04/17/relatoria-plenaria-nacional-do-forum-social-porto-alegre/>

significativa na carreira do Conselheiro 1 e é a partir dos “problemas” deste parque e sua vizinhança que se organizam a sua “base” de entrada no OP (“*Minha base ainda é o parque farroupilha. [...] Por exemplo, quando tu participa de um movimento popular como o que é hoje o OP tu tem que ter um berço uma base que nós chamamos, quer dizer, aonde tu tá inserido, aonde tu faz o teu trabalho social*”). Ainda na década de 1980, torna-se membro do “Conselho dos Usuários do Parque Farroupilha”, onde militou pela manutenção da infraestrutura do parque, particularmente por obras de iluminação. A partir daí, a sua entrada no OP é mediada por uma conselheira do OP, da temática Educação e que também fazia parte do mesmo “Conselho dos Usuários”.

O Conselheiro 1 conta que, por acidente, acaba indo à reunião errada do OP, a da região centro, quando deveria ir àquela da temática Educação. Passou de três a quatro anos antes de se candidatar a delegado (“*Eu sei que eu passei três anos, quase quatro, só anotando, pesquisando, aprendendo como funcionava, como as pessoas se portavam, o que elas diziam... [...] E o processo foi me contaminando. Foi ali que eu me entusiasmei...*”). No quarto ano, passa a frequentar as reuniões na temática da Educação. Depois elege-se delegado e, no ano seguinte, como segundo conselheiro suplente (2004), passando dois anos depois a primeiro conselheiro titular, em 2006, depois novamente como primeiro suplente em 2009. Desde 2013 é conselheiro da temática Desenvolvimento. Em 2009 filia-se ao PSB, do qual é atualmente Secretário de Meio Ambiente do Diretório Municipal de Porto Alegre<sup>42</sup>. A questão do “meio-ambiente” aparece para o Conselheiro como causa que perpassa as demais e se insere em uma perspectiva “didática” e “pedagógica”<sup>43</sup>. Pelo partido faz viagens a Brasília, Curitiba e Foz do Iguaçu – em que menciona projetos de preservação ambiental promovidos pela Usina de Itaipu e preparativos para a Cop-20<sup>44</sup>.

42 Fonte: <http://www.psbportoalegre.com.br/index.php/quem-somos/direcao-municipal>

43 Este ponto pode ser exemplificado pela notícia divulgada pelo diretório municipal do PSB de POA: ‘A Secretaria de Meio Ambiente do PSB de Porto Alegre estará na Redenção no próximo domingo (22), participando da coleta de microlixo alusiva aos 80 anos do Parque Farroupilha e aos 243 anos de Porto Alegre. [...] Serão distribuídas luvas e sacos plásticos aos participantes. O secretário de Meio Ambiente do PSB/POA e membro do Conselho de Usuários do Parque Farroupilha, Roberto Jakubaszko, [lembra] que a atividade é um exercício de cidadania, lúdico e pedagógico’. Fonte: <http://www.psbportoalegre.com.br/index.php/noticias/noticias/1041-acao-ambiental-na-redencao-conta-com-apoio-da-secretaria-de-meio-ambiente-do-psb>

44 O secretário de Meio Ambiente do PSB de Porto Alegre, Roberto Jakubaszko, esteve em Foz do Iguaçu (PR) do dia 29 de julho ao dia 3 de agosto participando de atividades preparatórias à COP20 – Conferência Internacional de Mudanças Climáticas. Entre os eventos dos quais participou, destaca-se o Seminário de Mobilização Social Rumo à COP20, realizado na Itaipu Binacional, [...] com o objetivo de traçar metas e

O engajamento em múltiplos espaços de militância – participa também de comissões organizadoras do Fórum Social Mundial<sup>45</sup> – permitindo o acúmulo de “capital associativo” e o seu uso na conquista de postos de direção partidária (COMBES, 2004, p.404), sugere as formas através das quais se dá a sua “participação” no OP. Sem estabelecer uma ligação mais direta de sua atuação como conselheiro com o cumprimento de demandas – o único fato que menciona nesse sentido é pela iluminação do Parque da Redenção, na qual engajou-se nas primeiras reuniões que participou, mas que ainda não foi realizada – a atuação em “temáticas” ao invés de “regiões” permite o engajamento “pedagógico” e “pela cidadania”, posicionamento estendido aos demais espaços de militância, presentes na “essência do OP”:

*É aí que tu vai absorver que as temáticas trabalham com diretrizes políticas, tem foco de trabalhar com a necessidade maior de uma cidade e não a demanda pontual, aquela da região; esse despertar, essa construção coletiva é que é o âmago do OP, essa é a essência do OP.*

A função do conselheiro é aqui representada como parte de um processo de “depuração”, do particular ao universal. Nesse sentido, a “participação” no COP remete a um trabalho que começa “lá na base”, a partir dos delegados, onde é necessário uma “seleção” entre o universo de participantes. Assim, o delegado seria o representante daquele “universo”, responsável pela primeira etapa desse processo de “depuração”:

*Então tu tem um quórum lá na tua região que é o teu FROP. Então vamos supor que tu tenha lá todo mundo: presidente de associação, morador, usuário, padeiro, prostituta da rua, gigolô dela, todo mundo faz parte do sistema. Lá dentro é que vocês vão ter que depurar isso, ter essa cumplicidade.”; “O mais importante do processo é o delegado nas suas comunidades que representam um universo, aquela micro ou macro região, não importa: a nossa necessidade aqui, tem muita água parada aqui e a gente tem medo de ter dengue aqui. Então a demanda deles é na saúde.*

A negação do interesse, em nome de algo que é “coletivo”, é aqui representado na forma como se define uma “demanda” e na impossibilidade de conectá-la a uma agência – a um conselheiro em particular (*Demanda, pra mim, eu nunca fiz. Eu nunca tive a intenção de*

propostas para serem levadas à Lima, no Peru, onde será realizada a COP20, em dezembro deste ano”.

Fonte: <http://www.psbportoalegre.com.br/index.php/noticia/s/noticias/961-secretario-do-meio-ambiente-do-psbpoa-participa-das-preparatorias-da-cop20>(<http://www.cop20lima.org/>)

45 Participou da relatoria do seminário de metodologia e organização do “fórum social porto alegre 15 anos”, em maio/2015, representando a rádio fórum (“rádio FSM”) (<http://forumsocialportoalegre.org.br/2015/05/13/relatoria-seminario-de-metodologia-e-organizacao-09042015/>) e também das “atividades preparatórias para o fórum 2016” (<http://forumsocialportoalegre.org.br/atividades-preparatorias-fs-poa-2016-15-anos/>). Também compõe comissão formada para organização do FSM 2016 (<http://forumsocialportoalegre.org.br/2015/04/17/relatoria-plenaria-nacional-do-forum-social-porto-alegre/>)

*entrar dentro do processo do OP e fazer uma demanda pra mim*). Esse discurso, mesmo que em sintonia com a própria retórica fundadora do OP, sinaliza para uma oposição com relação a outras disputas pela “participação” no processo (notadamente com relação aos conselheiros 4 e 5, cujas trajetórias serão analisadas adiante). Na medida em que o OP funciona como um aglutinador de contestação, engajar-se significa exercer uma espécie de vigilância sobre a reprodução e manutenção dos valores daquilo que é “coletivo” (*esse despertar, essa construção coletiva é que é o âmago do OP, essa é a essência do OP*). Levando em conta que, apesar disso, “o cumprimento de demandas” e a distribuição dos recursos é uma justificativa e um medidor da “qualidade” do processo:

*“As demandas, as necessidades da população tão demorando muito pra serem resolvidas, selecionadas, e isso denota problema. Ou má vontade, falta de dinheiro... falta de dinheiro não pode ser, continua arrecadando bem”; “Em 2011, o governo esteve mal financeiramente e negociou com os conselheiros, pediu um cheque em branco pro OP. O pessoal deu. [Mas] além de tu não fazer demandas, não produzir demandas naquele ano, e também não realizou aquelas que também já estavam demandadas e hierarquizadas”.*

### 3.2.3 Conselheira 3

Natural de Caxias (RS), formada em engenharia mecânica com ênfase em planejamento industrial, em 2000 mudou-se para Porto Alegre, onde atualmente é diretora de uma casa de convivência que atende moradores de rua. A convite de uma delegada da temática Educação, começou a frequentar as reuniões do OP em 2001, ano em que se articulava a separação entre as temáticas de Educação e de Cultura. Em 2003 é eleita conselheira da temática Cultura, reelegendo-se em 2004. Integrou a formação da primeira coordenação do COP com a “participação da sociedade civil”, tendo sido também a primeira mulher na coordenação. A atuação nas temáticas e na região conectam-se aqui tanto ao resultado de mediações quanto a questões conjunturais mais específicas – a atuação na região Centro justificada devido à localização da entidade da qual era membro. No ano seguinte, devido a sua eleição como conselheira no CMAS<sup>46</sup>, não se candidata mais ao COP, passando

46 Permanece como Conselheira do CMAS de 2006 a 2011. Entre 2006 e 2009 como representante do “CORAS Centro” (o equivalente às “regiões” no OP) e em 2010 e 2011 representando a ONG “Ilê Mulher”.

apenas a frequentar as reuniões do OP na região Centro e na temática da Cultura e da Assistência Social como delegada até 2006, ano em que recebe o prêmio “mulher em ação” por indicação do COMDIM, na área “mulher na comunidade”, concedido pela Câmara de Vereadores. Atualmente é Conselheira do CEAS, ocupando na mesa diretora o posto de “diretora da sociedade civil”<sup>47</sup>, também como representante titular da “casa de convivência” na qual trabalha desde 2000.

Para o caso da conselheira 3 a função, as características que definem uma “demanda”, os discursos que definem a “participação”, bem como as formas de intervenção no processo se articulam em torno da idéia de “solidariedade”, como um sinônimo de “construção coletiva”. O termo, utilizado para fazer referência a conselheiros “históricos” (*Eu tive a felicidade de trabalhar junto com conselheiros históricos do OP. [...] foram pessoas que tinham um espírito de solidariedade, que eu acho que é isso que tá faltando no conselho do OP hoje*), é o mesmo que usa para se referir a bem sucedida “casa de convivência” na qual trabalha, recorrendo também ao termo “solidariedade” pra falar da relação entre região e temática e sua necessidade de “articulação” para superar os impasses e “problemas de orçamento”<sup>48</sup>:

*E pra mim, uma das maiores qualidades que haviam no OP era a solidariedade entre as regiões e as temáticas, no sentido de que sempre houve problema de orçamento da cidade, porém as regiões eram solidárias: se alguma região tinha alguma demanda que era extremamente importante mas o recurso gravado no orçamento não alcançava pra fechar a sua demanda, era muito natural que se negociasse com as outras regiões, que elas abrissem mão pra aumentar o bolo daquela região, resolver aquele problema e depois isso iria mudando de ano após ano pra outras regiões).*

Para compreensão da reivindicação de uma idéia de “solidariedade”, cabe considerar a própria condição periférica, segundo a conselheira, que caracteriza a temática da cultura frente as demais como Assistência social e Educação (*Não tinha peso. Porque tu tá discutindo lá com a assistência social, tu tá discutindo com as regiões, que querem discutir saúde, saneamento básico, habitação... [...] E na nossa época, a cultura não era pontuada. Então*

(Fonte: site/atas)

47 Fonte: [http://www.stds.rs.gov.br/conteudo.php?cod\\_menu=46](http://www.stds.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=46)

48 Aqui a expressão “articulação” aparece tal como descrita por Cuenca (2007, p.107), enquanto “um conjunto de características valorizadas como condições necessárias” para o cumprimento de “demandas”. Entre os conselheiros e delegados do OP, a “articulação” tem um sentido pragmático, valorizado na prática como capacidade de negociação, de circular em diferentes espaços e de pôr essas capacidades a serviço das “demandas”.

*não se conseguia nunca mexer na verba, não se conseguia nada.*). Assim, a narrativa de que seria necessário “articular” as suas demandas com as de outras temáticas e regiões da sentido ao recurso a um princípio de “solidariedade”, usado tanto para se referir a uma “participação” legítima - enquanto moralmente aceita – quanto a estratégia para o cumprimento de demandas:

*Mas a gente conseguiu fazer uma articulação boa justamente por conseguir entrar dentro das questões das regiões. Porque a cultura não evoluía porquê? Porque só queria discutir cultura. [...] E a gente sentiu, enquanto conselheiro da cultura que precisávamos andar de braços dados com os conselheiros das regiões, e isso foi muito importante. Comecei nas regiões, a discutir as necessidades deles, apoiar-los nas suas necessidades, nas regiões do COP, fazer defesa em cima disso).*

Por outro lado, na medida em que a conselheira entende a valorização da cultura como determinada pela condição social, a superação da condição periférica acima mencionada passa por uma politização da cultura como instrumento crítico em favor da própria militância no OP:

*Não dá pra reclamar com o grau de instrução das pessoas, não dá pra reclamar... O que o cara vai querer saber de oficina? De pintura, de dança ou coisa assim quando ele tá com problemas básicos de habitação, de saúde, de saneamento, de esgoto a céu aberto? Não vai querer discutir isso. [...] Se nós pontuássemos cultura, nós não poderíamos... teria problema também no discernimento deles, porque a cultura te dá uma outra visão de mundo e te torna um pouco mais crítico. Porque eles não poderiam aceitar simplesmente que o cara venha ali e tape o valo, ele tem que vir ali, fazer algum lugar, quer dizer... botou a canalização da onde sai e pra onde sai e qual é o prejuízo que vai ter. Então essas coisas a gente começou a trabalhar e foi extremamente importante.*

Definida a “participação” a partir da idéia de “solidariedade”, as condições objetivas de intervenção no processo (OP) dependeriam da própria relação que o conselheiro estabelece com os demais. Está em pauta o acúmulo de recursos que dizem respeito a habilidades “técnicas” (como observado para o caso do Conselheiro 2), como de “liderança”, enquanto “força para falar pros demais”:

*Tu precisa ter, entre os conselheiros, alguém que consegue... Por exemplo... Tem o Conselheiro 2, que já vem de área pública, aquela coisa toda, ele conhecia. Tinha o Conselheiro X, que era um técnico, ele era perito do BRDE, então... [...] ele conseguia enxergar as coisas. Eu trabalhei muito tempo na área de planejamento... E tinha o pessoal que não tinha formação nenhuma, (mas) tinha senso crítico e que tinha força pra falar pros demais.*

A defesa da idéia de “solidariedade”, também referente à “essência do OP”, é apresentada de maneira a se contrapor à uma valorização das possibilidades de acesso aos recursos disponíveis, o que teria operado uma espécie de ruptura parcial sobre o engajamento da Conselheira 3 no OP, a qual pode ser observada nas candidaturas ao CMAS e ao CEAS e pela diferença que estabelece entre a Administração Popular e a as gestões de Fogaça e Fortunati (o “antes” e o “novo governo”, respectivamente):

*Porque quando houve a mudança, claro que começaram a aparecer caras novas [...]. A nova turma veio e ficou vendo como é que as coisas funcionavam. E o que funcionava diferente daquilo que eles pensavam eles mudaram no regimento. A mudança de regimento do OP hoje é uma coisa extraordinária. [...]. Hoje se muda de acordo com a vontade de alguns. [...]. Então, é a mudança de paradigma, é a mudança, é não enxergar a, digamos, a essência do Orçamento Participativo que era essa questão da solidariedade.*

*Então, nosso... a gente sugeriu a criação (da comissão de receita e despesa) [...] E essa era uma comissão técnica. Que via qual era a situação... em que pé tá tal obra: isso aqui tem dinheiro, isso aqui vai faltar dinheiro. Essas coisas. Isso era transparência. [...]. A gente construía junto e ia junto com o próprio governo... [...] Nós pegávamos a peça orçamentária e discutíamos, coisa que eles nem discutem... a LDO, a LOA. [...]. Isso se perdeu. O troço lá virou só uma discussão de demandinha.*

A menção de que a partir de 2005, mas com maior intensidade a partir de 2009 (início da primeira gestão de Fortunati na Prefeitura) teria ocorrido uma mudança na forma como o processo seria conduzido, está intimamente ligado às condições objetivas de “luta” por demandas e pela sua inscrição no PI. É sintomático desse fenômeno a menção que a conselheira 3 faz ao crescimento das demandas atendidas na região centro, atribuindo esse fato à capacidade de “articulação” do conselheiro 5 (*ele manda na região centro. Ele bota 200 pessoas, que dá um por cinco, e bota 40 delegados: então ele decide o que ele quiser.*). Somase a essas disputas internas, um militantismo moral que põe a frente de seu engajamento, as “lutas” pela “conscientização” - um exemplo nesse sentido é a menção, como uma de suas conquistas mais valorizadas enquanto membro do CEAS, a construção de um ciclo de debates entre os Conselhos de Assistência Social do Rio Grande do Sul.

### 3.2.4 Conselheiro 5

Nascido no interior do RS, filho de pequenos agricultores, se mudou para a capital aos quinze anos, onde completou o ginásio. Suas ocupações variaram ao longo dos anos, de mecânico a vendedor de livros. Hoje descreve sua atual ocupação como “educador oficinairo” na ONG que ajudou a fundar em 2002 (Integração dos Anjos), um centro de educação que atende 200 crianças de 6 a 15 anos e é financiado por convênios com a prefeitura, doações (cita o SESC como exemplo) e arrecadações voluntárias (através de “festas na comunidade”). Segundo conta o conselheiro, a Integração dos Anjos foi a primeira creche comunitária criada a partir do sistema de convênios e a primeira nesse sentido a ser demandada através do OP.

Contudo, a participação no OP é precedida por uma militância anterior e que diz respeito a superação de condições materiais de existência através do engajamento junto às escolas de samba da região Centro e pela Associação de Moradores: *O OP tem 26 anos mas eu estou na luta comunitária a mais tempo*. Em 1984 trabalhou como zelador da Escola de Samba Embaixadores do Ritmo, onde treinava um time amador de futebol juvenil e oferecia “oficinas” de modo a incentivar a participação das crianças nas escolas de samba. Recebia, em sua maioria, crianças das “vilas” da região Centro. Em 1986 integra a recém fundada Associação de Moradores da Vila das Placas onde a distribuição do Ticket do Leite<sup>49</sup> a partir do ano seguinte (1987) é encarada como uma oportunidade de “organizar a comunidade” (*E aí a gente acabou se conhecendo [...] E fomos nos fortalecendo, porque todo mundo queria a mesma coisa*). Adiciona-se a esse fator, a criação de uma das primeiras escolas do Movimento de Alfabetização (MOVA)<sup>50</sup> de Porto Alegre em 1997. Com a implantação do OP, a Associação de Moradores canaliza suas demandas (de saneamento, pavimentação, regularização fundiária e habitação) através das reuniões regionais<sup>51</sup>.

O Conselheiro 5 inicia sua participação em 1989 como delegado da região Centro

49 Durante a gestão do governador Pedro Simon (1987-1990), o “Programa do Ticket do Leite” consistia no repasse de cotas de “vale leite” para associações de moradores ou entidades comunitárias, as quais ficariam responsáveis pela sua distribuição às famílias de baixa renda cadastradas no programa (SILVA, 2001, p.90)

50 Surgido em São Paulo-SP em 1989 como projeto de alfabetização de jovens e adultos carentes, é atualmente realizado pelo Instituto Paulo Freire. Sua “prática e método” inclui a valorização da “participação coletiva” e aplicação do “método Paulo Freire”. Fonte: <http://www.memorial.movabrasil.org.br:8080/jspui/#cms/o-projeto-mova-brasil/a-formacao-no-mova-brasil>

51 Por outro lado, segundo Damo as demandas por habitação nesse episódio não foram feitas através do OP, mas sim através de um financiamento concedido pela Caixa Econômica Federal e avalizado pela Prefeitura, que teve como protagonista da iniciativa, o referido Conselheiro 5: “Esse episódio marcou [sua imagem] para dentro e para fora da sua comunidade, sendo ao mesmo tempo admirado pela capacidade de articulação política, e criticado pelo senso de oportunismo”. (DAMO, 2008, p.57)

(*Olha, eu tô desde o princípio. Fui delegado várias vezes*), tendo sido conselheiro da região entre 2000 e 2006 (2000, 2003, 2005 e 2006) e da temática Saúde entre 2008 e 2010, voltando à região Centro para os anos de 2011, 2012 e 2014. É atribuída a uma iniciativa sua o estabelecimento de um convênio com a FASC<sup>52</sup> em 2002, através de demanda do OP, que possibilitou construção e operação da ONG Integração dos Anjos.

A Integração dos Anjos é um exemplo de como a trajetória do Conselheiro está marcada por um engajamento associativo ligado ao acúmulo de repertórios de interação com o poder público, no sentido descrito por Bezerra (2007), e o seu emprego na arrecadação de recursos para as “comunidades” e que resultam em uma reputação valorizada ou depreciada frente aos demais conselheiros – seja pela sua capacidade de “liderança”, seja a influência que exerce sobre as “demandas” de sua região e sua capacidade de mobilização. Para o caso em pauta, fazem parte das estratégias o apoio ao partido do secretário responsável pela destinação dos recursos “demandados”; ter uma boa relação com deputados e vereadores, na intenção de garantir que as “demandas” incluídas no PI sejam aprovadas e ter conhecimento sobre os programas de investimento da Prefeitura:

*Olha, esse ano nós tivemos um grande privilégio de ter a participação de uns três ou quatro vereadores nas nossas reuniões. [...] Pela cidade inteira, por exemplo, eu vi o vereador Cleiton estava lá, o Cássio Trogildo não faltou uma reunião, estava em todas lá. [...] Eu vi o Maurício Dezendrique, deputado estadual, em várias reuniões [...]. Isso é valorização do processo. [...] Até porque esse é um processo que tem que ser votado por eles. Hoje, com a participação desses vereadores a gente vai ter força lá dentro o vereador dizer 'não, a comunidade votou isso, pediu isso e nós temos que respeitar'. E se os cara não respeitar, 'ó, o fulano lá mexeu na nossa história lá', aí porta fechada pro cara.*

*O governo nos apresenta 14 temas lá pra gente escolher. E o que que a gente faz? A gente escolhe aqueles que é priorizado na região, que é habitação, que é geração de trabalho e renda e assistência social. E aí a gente trabalha mais ou menos com esses quatro só. Que os outros a gente demanda, mas o governo não tem grana pra tudo. A grana é pequena.*

Desse modo, diferentemente do que foi observado para os conselheiros 1, 2 e 3, a narrativa em torno da participação no OP muda de uma crítica explícita sobre a “perda de valores” e de relevância, para uma postura pragmática quanto ao “cumprimento de demandas”. Dessa forma, tanto a política partidária quanto a relação do OP com a SMGL

52 Fundação de Assistência Social e Cidadania, responsável por executar a lei orgânica da assistência social instituída em 1993 (CUENCA, 2007, p.111)

tomam sentidos distintos na medida em que podem se constituir em estratégias de acesso aos recursos disponíveis. A filiação a um partido, por exemplo, adquire aqui um caráter necessariamente instrumental e é exemplar o fato de que o Conselheiro 5 tenha sido filiado aos partidos que já passaram pela prefeitura de POA (*Na realidade era só filiado, trabalhava na época da eleição como cabo eleitoral e é isso. Não tinha uma militância política*) e que atualmente apóie o PTB, mesmo não sendo filiado<sup>53</sup>.

*Não sou filiado ao PTB mas atuo em parceria com o PTB. Em função de que nós temos uma proposta de construção de unidades habitacionais e a Secretaria [DEMHAB e SMGL], essa que é a nossa secretaria prioridade ela é do PTB. Então a gente meio que se alinha como ela. Não briga com eles, enfim... vota nos candidatos deles, mas visando... né.*

Com uma trajetória ligada a “luta por moradia” e “urbanização de vilas” (o que inclui a regularização dos assentamentos, o financiamento de moradias e a construção de escolas e creches), a militância pela arrecadação de recursos nesse sentido está intimamente ligada às concepções de “participação” no OP. Dito de outra forma, a “participação” aparece aqui como um canal intermediário, onde o acesso aos recursos – o que, em última instância, justificaria a “participação” - depende da capacidade de mobilização das estratégias acima referidas.

#### 2.2.5 Conselheiro 4

Natural de São Joaquim (Santa Catarina), fronteira com o Rio Grande do Sul, e filho de professor primário, devido às condições financeiras da família mudou-se para Porto Alegre em 1971, então com 18 anos e trabalhando como carpinteiro. Na capital, empregou-se no Estaleiro Só<sup>54</sup>, onde permaneceu por dez anos. Trabalhou também na construção civil e por 13 anos como zelador em uma escola filantrópica de confissão católica que atende alunos de ensino primário e fundamental. Atualmente está de licença médica e mora em uma casa no

53 [Como já apontado por Kuschnir (2000, p.94), a “filiação a determinado partido é condicionada às chances de se conseguir obras. Adere-se ao partido que estiver em melhores condições de garantir os *acessos* necessários ao processo de atendimento dos moradores” e à manutenção das alianças.

54 Já extinta empresa brasileira, construtora de navios e fundição.

bairro Lomba do Pinheiro em terreno que adquiriu por usucapião.

O bairro Lomba do Pinheiro está localizado na região leste da capital, faz fronteira com Viamão e é caracterizado, entre outros fatores, por construções irregulares, infra-estrutura precária e de fragilidade sócio-econômica<sup>55</sup>. O Conselheiro 4 e sua esposa (que já foi delegada da região por diversas vezes) passaram a frequentar as reuniões do OP nas horas de folga (*E aí nas horas de folga que começou o orçamento participativo. Pela necessidade de ter as benfeitorias que nós não tinha aqui*) para “lutar” por questões que envolviam desde a regularização fundiária (na sua maioria, o acesso a terra por usucapião) até obras de infraestrutura urbana, como pavimentação de ruas e aterro de esgoto.

O conselheiro conta que, quando começou a acompanhar as plenárias do OP em 1989 (*Nós começamos no primeiro governo do Olívio, no 89 pra 90*), já militava em duas associações de moradores do seu bairro (Associação Comunitária Triângulo-Esmeralda e União de Moradores da Vila Esmeralda) e ouvia os carros de som, que passavam anunciando a hora e o local das reuniões. Relata que, ao perceber que as verbas da associação<sup>56</sup> estavam sendo desviadas, propõe, com sucesso, se candidatar à presidência.

*E aí a vila [ia] muito mal, o pessoal que tocava a associação só... só botava no bolso. Aí, digo: "vamo botar uma chapa e ganhar essa associação"? Começou aquela... no fim de tarde, quem não via a novela, começou de porta em porta aquela conversa e de repente nós não botemo essa associação, cara, e não é que deu certo*

Como resultado de um investimento bem-sucedido, conta que a associação passou a ser “a melhor associação da Lomba do Pinheiro e a melhor associação da cidade”. Durante a década de 1990, foi conselheiro do OP pela região Lomba do Pinheiro entre 1995/96 e entre 1998/99. Devido a problemas de saúde, por volta de 2006 deixa de comparecer às assembléias e plenárias do OP.

55 Informações a este respeito constam nos documentos “Porto Alegre Desigual: os vários retratos de uma metrópole” e “Indicador de Pobreza Multidimensional e Pobreza extrema para Porto Alegre” disponíveis em [http://www.Obser.vapoa.com.br/default.php?p\\_secao=6](http://www.Obser.vapoa.com.br/default.php?p_secao=6)

56 Na narrativa do Conselheiro 4, as várias associações (como as duas citadas) presentes e atuantes na Lomba do Pinheiro se confundem, dificultando a atribuição de cada uma a fatos específicos. Isso se dá, tanto devido a um forte sentimento “comunitário”, quanto a uma perspectiva de lutas conjuntas pelos mesmos objetivos (em grande parte, pela urbanização da região): *Então tinha uma mais pra cá, outra mais pra lá. E aí, primeiro brigavam muito e depois a gente se uniu e trabalhava junto e a coisa só foi.*

Durante essa trajetória, já foi filiado nessa ordem ao PDT, PT, PSDB e de volta ao PT, do qual se desligou em 2012. Como pode ser percebido, a ordem dos partidos (ao menos para o caso dos dois primeiros) coincide com aqueles à frente da Prefeitura de Porto Alegre (Alceu Collares do PDT, seguido das gestões da “administração popular” do PT). Contudo, apesar da relação entre a Câmara de Vereadores e o OP aparecer representada de maneira conflituosa ([os vereadores] *Não gostam. Não. Porque tira oportunidade deles irem lá na comunidade, mentir que vão fazer. [...] Eles ficam bravos com os conselheiros. Não gostam. Principalmente se o conselheiro não apóia o partido dele*) o Conselheiro 4 menciona que, também em função de sua capacidade de mobilização, o apoio a determinado partido esteve diretamente condicionado a adesão do candidato às “demandas” da região ([fui] *Filiado de eleger vereador aqui. De pegar vereador derrotado e levar ele deputado*).

Para o caso em pauta, a “participação” no OP está relacionada ao próprio processo de desenvolvimento material da região em que se encontra o conselheiro. Enquanto presidente da associação de moradores, obteve êxito junto ao governo federal na arrecadação de fundos para obras de saneamento básico. Da perspectiva do Conselheiro 4, as razões da “participação” no OP estão conectadas a superação de condições precárias de existência e sua relação com a escassez de recursos<sup>57</sup>. Dessa forma, a aquisição de um capital delegado<sup>58</sup> é adquirido e reconhecido como resultado da intermediação por recursos junto à prefeitura:

*“As liderança, o povo que diz, “não, tem que ser o fulano, ele é bem esclarecido”; “E aí a gente começou a entrar na disputa do orçamento. Começamos a disputar obra, a disputar asfalto. E aí, numa dessas, vai pra cá vai pra lá, o pessoal olhô, dizia “tu...”, toda a região aqui, várias associações dizia, “tu vai ser o nosso conselheiro do orçamento aqui”*

### 3.3 Conclusão

57 As condições de infra-estrutura e o limite dos recursos públicos podem ser exemplificados neste trecho da entrevista: *“e o povo não tinha banheira, era uma pobreza total, não tinha banheiro [...]. Assim, ministério da saúde ia mandar verba pro posto. Ao invés de mandar pra 104 mil, mandava pra 52 mil. E a briga era grande. [...] Aí o ministério da educação também, ia mandar pra escolas, mandava em cima de 52 mil habitantes. Ele calculava aí que cada família tinha 2 filhos, sendo que a nossa área é área rural, e na área rural tem caboclo que tem 8, 10 filhos, e aí aquela sobra estudava lá tua cota de certo, na minha... É, não é fácil.”*

58 *Capital delegado* é utilizado aqui a partir das considerações de Bourdieu a respeito da representação política, onde é definido como investidura pela qual o partido consagra oficialmente o candidato oficial a uma eleição e que marca “a transmissão de um capital político como contrapartida de um longo investimento de tempo, de trabalho, de dedicação, de devoção à instituição” (BOURDIEU, 1981, p.19; tradução nossa). Para o caso em pauta, trata-se do “voto de confiança” depositado na candidatura do Conselheiro, pela sua “dedicação à causa”.

Considerando que as possibilidades reais de intervenção no processo estariam ligadas a posse de determinados recursos sociais – sejam estes de ordem econômica, escolar ou militante – é ilustrativo o fato de que, entre a totalidade de participantes, 11, 52% tenham renda familiar de até 2 salários mínimos, 41,9% com ensino fundamental completo ou incompleto e onde 65% destes participam em alguma entidade, associação ou movimento social. Com relação a população de conselheiros, as variáveis apontadas se intensificam, mostrando uma maior taxa entre aqueles com renda de 4 a 8 salários mínimos (26,45%) - sendo essa taxa de 19,3% para delegados e de 11,9% para os demais participantes não eleitos - com elevado grau de escolaridade em comparação aos demais - são 31,5% de conselheiros com ensino superior completo e incompleto, comparados com 21,1% entre delegados e 18,5 para os demais. Por outro lado, a “importância do tempo de participação como critério de legitimação” (CUENCA, 2007, p.80) é sentido quando observa-se que a taxa de reeleição para o cargo de conselheiro chega a 28,1% (para eleito até duas vezes) e 28,2% para os que foram eleitos 4 vezes ou mais<sup>59</sup>.

Elencamos aqui (QUADRO 1), cinco trajetórias de conselheiros organizadas a partir de cinco momentos específicos. A origem social medida pela profissão do pai (GAXIE & OFFERLÉ, 1985, p.118), grau de escolaridade (ou “titulação escolar”), movimento social ou entidade a qual participava quando começou a frequentar as reuniões do OP e, por último, quais as posições já ocupadas (delegado ou conselheiro, de região ou temática).

59 Considerou-se aqui, pesquisa realizada por Fedozzi et al (2013). Os dados referentes a renda, associativismo e escolaridade, dizem respeito a coleta realizada em 2009. Apenas aquele referente a escolaridade do total de participantes é referente ao ano de 2012.

QUADRO 1 – Trajetória dos Conselheiros segundo origem social, escolaridade, engajamento anterior, posições ocupadas e período no OP

	Origem Social	Escolaridade	Engajamento anterior ao OP	Posição		Período
				Delegado	Conselheiro	
<b>Conselheiro 1</b>	Engenheiro	Superior completo	Membro do “conselho dos usuários do Parque Farroupilha”	Temática “educação, esporte e lazer”	Temática “educação, esporte e lazer”; Temática desenvolvimento	1991-
<b>Conselheiro 2</b>	Advogado	Superior completo	Advogado de “associação de moradores” em causas pela regularização fundiária;	Região “sul”	Temática “desenvolvimento”; Região Centro	1992-
<b>Conselheiro 3</b>	---	Superior completo	Membro da Associação Cultural e Beneficente Ilê Mulher, em defesa “dos direitos humanos das mulheres”	Temática “assistência social”; Região “centro”	Temática “cultura”	2002-2006
<b>Conselheiro 4</b>	Professor ginásio (ens. fundamental)	Alfabetizado (não especificado)	Membro de associação de moradores, através da disputa por recursos de infra-estrutura e “habitação”	Região “Lomba do Pinheiro”	Região “Lomba do Pinheiro”	1989-2006
<b>Conselheiro 5</b>	Agricultor	Ensino fundamental completo	Membro de associação de moradores, através da disputa por recursos de infra-estrutura e “habitação”	Região “centro”	Temática “assistência social”; Região “centro”	1989-

Fonte: O autor, a partir de entrevistas.

Das trajetórias analisadas, e como apontado por Combes (2004) a respeito da interseção entre diferentes tipos de militância e seus efeitos na acumulação de recursos distintos, observou-se o momento de entrada no OP – seja apenas como participante ou ouvinte nas assembleias - como uma maneira de dar seguimento a um engajamento anterior em causas distintas. Como em outros mecanismos de “participação”, o OP cria um campo de possibilidades de atuação, mais necessariamente para aqueles já envolvidos na militância sindical, partidária ou associativa, como um processo catalisador de modalidades de

engajamento e militância (CORADINI, 2012, p.100). Ou seja, na medida em que o OP se impõe enquanto forma de disputa por recursos públicos, tende a induzir a "participação" de todos os interessados por essa repartição. Contudo, essa "participação" se efetua em níveis diversos, segundo motivações diferentes, fundadas sobre recursos e princípios de legitimação distintos. (CORADINI, 2009, p.213). Segundo Lagroye (1993, p.171), os agentes envolvidos na interação política, sobretudo aqueles antes exteriores a ela, introduzem na sua relação com outros agentes, a sua prática habitual – adaptando-se às regras desse espaço, mas também fazendo valer as regras de seu espaço anterior. Nesses casos, a militância no OP se inicia já carregada de definições anteriores e que ensejam disputas sobre as apropriações do mecanismo, que aqui tomam a forma das disputas pela “participação” do conselheiro no processo.

Ao considerar os esforços do OP no sentido de articular as dimensões mais locais com aquelas mais gerais através da articulação entre região e temática, o acesso as estruturas centrais de distribuição passam pelo rompimento dos condicionantes periféricos. Entendida a dinâmica centro/periferia para o caso do OP como uma hierarquização social do espaço geográfico (CORADINI, 2012, p.73), as disputas pela “participação” no processo tendem a se distanciar cada vez mais das considerações a respeito de suas etapas específicas<sup>60</sup>. Estão em questão trajetórias que iniciam seu itinerário a partir de associações de moradores e ONG assistenciais antes do OP, mas que tendem a deixá-lo a partir de 2005, ano em que a Prefeitura de Porto Alegre é substituída por posições político-partidárias até então hegemônicas, transferindo ao OP novos referenciais quanto a modalidades de distribuição de recursos públicos.

No que diz respeito à aquisição de competências e o seu significado relacional, as “habilidades” ligadas a “participação” como conselheiro são de natureza distinta e de acordo com diferentes modalidades de engajamento e militância no OP. Partindo da hipótese geral que permeia este trabalho, as trajetórias conectadas a valorização dos efeitos “pedagógicos” (conselheiros 1, 2 e em alguma medida, conselheira 3), onde o repasse de recursos e cumprimento de demandas ocupam uma posição secundária nas narrativas, estão relacionadas

60 □ Vale apontar que nas entrevistas feitas, e que descrevem trajetórias nesse sentido (mais marcadamente para o conselheiro 4), a menção ao OP aparece apenas tangenciando algum outro problema enfrentado pela “comunidade”.

a uma militância moral e à defesa pela retomada da “essência” do OP<sup>61</sup>. Por outro lado, entre aqueles conselheiros de base social mais baixa, a atenção mais valorizada quanto ao repasse de recursos e o desenvolvimento da “comunidade”, “vila” ou “bairro” está ligada à socialização em associação de moradores, onde a “participação” é lida pela capacidade de mobilização da “comunidade” em torno de um interesse “comum”.

Contudo, de forma a inserir as trajetórias analisadas no contexto mais geral do universo de conselheiros, a aquisição de competências – as “habilidades”, ou condições objetivas de intervenção no processo – é indicativa das propriedades concernentes à capacidade de “operar uma construção propriamente política do espaço político” (GAXIE, 1987, p.31)<sup>62</sup>. Trata-se aqui da capacidade de politização ligada a características que envolvem desde escolarização, passagem por espaços de socialização e a capacidade de leitura do que é “político”. Em síntese, a relação entre as concepções de “participação” e as disputas pelos usos do OP estariam associadas tanto a militância associativa quanto pela “disputa” propriamente dita pelos recursos e a representação de “comunidades” ou “bairros”. Nesse sentido, o capítulo seguinte deste trabalho preocupa-se com as formas através das quais são tomadas as posições dentro do processo e como estas se relacionam com diferentes modalidades de mediação, seja quanto a manutenção da formatação do processo que se deseja “manter” ou “retomar”, seja através da politização de “demandas”.

61 Como já demonstrou Coradini (2009, p.201), certos mecanismos de participação revelam o cruzamento de diferentes esferas sociais e lógicas de ação em que os tipos de retribuição do engajamento e da militância devem ser contextualizados e podem constituir, de maneira não exclusiva, retribuições simbólicas, principalmente entre aqueles que apresentam maior capital cultural e interesses ideológicos, políticos ou pragmáticos.

62 Na obra “Les Cens Caché” (1978), Gaxie trata da política (bem como os agentes que dela participam) como a competição por postos no interior do Estado, principalmente os fenômenos relacionados à disputa eleitoral. Ao fazer referência a obra de Gaxie, estamos tratando a “política” neste trabalho como as disputas em torno do OP, seja pelos postos de conselheiro e delegado, seja pelas disputas quanto ao repasse de recursos e cumprimento de demandas. Valendo ressaltar que tais disputas não estão alheias às disputas por postos no interior do Estado, marcadamente por postos em cargos de confiança (Ccs) – como foi observado por Coradini (2012) para o caso do OP em nível estadual e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES).

#### 4. O CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: Mediação

O COP, como espaço de *mis en scène* do OP das características que representa<sup>63</sup>, de múltiplos engajamentos e de convergência de trajetórias, é lugar de inúmeras, como buscamos mostrar nesse capítulo, disputas e tomadas de posição que circunscrevem o espaço do *dizível* e do *pensável*. Nesse sentido, e na medida em que as intervenções dos conselheiros nas reuniões dão lugar a um exercício de tradução dos problemas de determinada “comunidade” ou “tema” para os limites do que é “dizível”, as reuniões são um espaço privilegiado no conjunto das disputas onde as “demandas” e “problemas” ligados a uma região ou temática ganham *status* de preocupação geral inserindo-se, assim, no conjunto de negociações a partir do COP.

Tendo abordado primeiramente as referências históricas e sociais do surgimento, manutenção e mudanças no OP ao longo do tempo, e em segundo lugar sobre os efeitos do engajamento em trajetórias e seu papel na forma como os conselheiros entendem seu envolvimento no processo, este terceiro capítulo busca relacionar as formas segundo as quais as disputas pela “participação” ensejam diferentes modalidades de mediação. Partindo dessa problemática mais geral, duas questões estão em jogo. Em primeiro lugar, implica identificar as diferentes tomadas de posição no COP, marcadamente aquelas referentes a definição do papel do conselheiro e o que lhe autoriza a “participar”, e às tomadas de posição que estabelecem “compromissos”, seja entre conselheiros e “governo”, seja entre conselheiros e delegados. Em segundo lugar, implica considerar a constituição de formas variadas de mediação e que dizem respeito, tanto à relação entre conselheiros e o poder público<sup>64</sup>, quanto entre conselheiros e delegados – compreendidos como parte de uma “comunidade” ou “base”.

Quanto ao primeiro ponto, cabe notar que as tomadas de posição são compreendidas aqui como o resultado de negociações e compromissos múltiplos em um espaço de representação política (COLLOVALD & GAÏTI, 1990; p.9). Fundamentalmente, estão em pauta as disputas pela imposição dos princípios de classificação sobre a “participação”, aliadas a um sistema de relações concorrenciais que localiza os conselheiros em posições

63 Essa expressão é utilizada por Agrikoliansky para se referir ao comitê central da “Liga dos direitos do homem” (*Ligue des Droites des Hommes*) (AGRIKOLIANSKY, 1994; p.95).

64 Aqui a expressão “poder público”, classificação empregada pelos conselheiro,s diz respeito a todo aquele que responde pela Prefeitura, o que compreende ocupantes de cargos comissionados, concursados, secretários e o Prefeito. As denominações utilizadas podem, portanto, variar de diversas formas (“governo”, “agentes de governo”, “prefeitura”, “executivo”, etc.) e serão assim empregadas ao longo do texto.

distintas. Nesse sentido, bem como as definições que revelam a heteronomia de termos tratados sob a aparência de consenso (COLLOVALD & GAÏTI, 1990; p.10), as diversas classificações e seu emprego estratégico são ilustrativas das tomadas de posição que circunscrevem o espaço do dizível.

Partindo do pressuposto de que as tomadas de posição têm sentido apenas relacionalmente, o domínio sobre o sentido prático das tomadas de posição prevê o domínio sobre o efeito dos posicionamentos, seu sentido concorrencial e sua disposição no espaço. Dito de outra forma, o sentido prático sobre as tomadas de posição – que descreve o campo do possível, do provável, do dizível – permite ao agente o julgamento sobre as posições a tomar e que possa antecipar as ações de seus concorrentes (BOURDIEU, 1981; p.6-7).

Quanto ao segundo ponto, cabe notar que, como mostrado no capítulo anterior, as definições de participação fazem parte de diferentes modalidades de engajamento e militância que convergem no OP como aglutinador da disputas por recursos. Assim, mais do que apenas um repertório de classificação, as tomadas de posição refletem – e esta é a hipótese principal deste capítulo – distintas modalidades de mediação.

No que diz respeito a essas concepções, elas não são descritas ou localizadas a partir apenas de uma defesa pela participação, mas antes em relação a diferentes formas de reivindicação ou defesa sobre as interações com o poder público, o qual, por sua vez, diz respeito a distintas modalidades de mediação. Os estudos de Bezerra sobre as formas de interação com o poder público através de conselhos de saúde (BEZERRA, 2007), “casos de corrupção” (BEZERRA, 1995) e da disputa por emendas parlamentares (BEZERRA, 1999) indicam a presença de relações e compromissos pessoais como formas constitutivas pelas quais os agentes entendem seus papéis na relação com o poder público. Conforme o autor, essas relações seriam, em grande parte, espaços de construção de sentido sobre diferentes maneiras de se relacionar com o poder público – formas de se dirigir a autoridades, as censuras sobre a quem e o que pedir, etc.

Com diferentes variações, a mediação é tratada por diversos autores a partir de uma relação entre duas estruturas (WOLF, 1956; BOISSEVAIN, 1966; BAILEY, 2001). Nessa relação, o intermediário ou *broker* constitui-se como o agente em posição de pô-las em contato, estabelecendo uma variedade ampla de trocas (LANDÉ, 1977, p.63; BAILEY, 2001, p.167; MEDARD, 1976, p.113).

Contudo, tem-se que fazer a ressalva de que não está em jogo a relação entre “comunidades” (local), supostamente tradicionais e arcaicas, e a cidade (nacional) enquanto sinônimo de civilização e modernidade. Para o caso em pauta, é levado em conta uma relativa hierarquização social do espaço geográfico, determinada pelas divisões administrativas da cidade e pelas disputas entre “lideranças”, nos termos de uma dinâmica centro/periferia. Assim, diferentemente dos intermediários ou *brokers*, os mediadores não seriam tão somente os transmissores de informação e recursos, mas os únicos autorizados a operar essas trocas.

Nesse contexto, a mediação tem um papel fundamental pois caracteriza o trânsito entre domínios do social, parte constitutiva da própria dinâmica do OP. Dito de outra forma, a divisão do trabalho de participação compreende desde os encontros periódicos nas plenárias regionais ou temáticas onde, além da eleição de conselheiros e escolha dos delegados, as demandas e prioridades são negociadas e votadas, até as reuniões do COP, onde o PI recebe sua redação final. Nessa dinâmica é possível observar trânsitos frequentes entre regionais/temáticas e o COP, expressas a partir das tomadas de posição pelos conselheiros, como se pretende mostrar ao longo deste capítulo.

Isto posto, o estudo da mediação no contexto em pauta significa, em primeiro lugar, tratar as relações para além dos condicionantes que contrapõem patrão e cliente. Segundo definição proposta por Silverman (1977), o mediador é identificado como portador de duas características principais. Em primeiro lugar, as ações levadas a cabo pelo mediador devem ser “críticas”, no sentido de cruciais e de importância direta para a estrutura básica de ambos sistemas postos em contato (local/nacional, centro/periferia, parte/todo, comunidade/governo). Em segundo lugar, o caráter de exclusividade (*near-exclusivity*) no qual os mediadores seriam os únicos depositários dessa função. Ou seja, se alguma ligação (*link*) ha de ser feita entre duas estruturas, esta deve ser feita pelo mediador. Como resultado, o número de agentes com o *status* de mediador é sempre limitado. Assim, na medida em que possibilidades alternativas de ligação aparecem a disposição - perdendo os mediadores sua exclusividade no controle da conexão -, estes têm sua condição enquanto tal ameaçada (Silverman, 1977, p.294).

Assim, o êxito do mediador pode ser considerado a partir de sua “capacidade de circular e compreender diferentes códigos e valores, adaptando-os e traduzindo-os para promover a comunicação entre grupos” (KUSCHNIR, 2001; p.144), o que lhe possibilita a circulação em

universos distintos – entre a “comunidade” e o COP – e a ativação de uma competência específica – a manipulação do regimento interno ou o conhecimento sobre as finanças do município.

Ao contrário da análise empreendida no segundo capítulo – onde foi possível relacionar as trajetórias com o engajamento no OP – nessa parte do trabalho não foi possível relacionar os posicionamentos com uma sociografia dos conselheiros<sup>65</sup>. Isso se deve em parte porque os dados disponíveis correspondem a períodos anteriores às atas analisadas (o mais recente refere-se a 2012) e como são referentes a trabalhos anteriores já publicados não foi possível desagregá-los e conectá-los a trajetórias individuais. Contudo, a possibilidade de análise se apresenta a partir das representações expressas nas reuniões, as tomadas de palavra, as expressões utilizadas e passíveis de serem contextualizadas a partir do histórico do OP traçado no cap. I e das representações mais detalhadamente observadas no cap. II. Portanto, para uma melhor sistematização da análise em pauta, buscamos pelas tomadas de posição em três momentos principais: 1) classificações de legitimidade; 2) oposições comunidade/governo e 3) o estabelecimento de “compromissos”.

Isto posto, a apresentação do capítulo seguirá o seguinte roteiro. Na primeira parte buscaremos mostrar uma visão panorâmica das reuniões do COP e sua dinâmica. Na segunda parte, serão explorados os diversos posicionamentos em disputa e que configuram um repertório de posicionamentos, tendo em vista estratégias específicas e suas consequências. Por fim, e em terceiro lugar, o esforço será feito no sentido de articular as formas a partir das quais podemos conectar as tomadas de posição – entendidas como reflexo de representações e visões sobre a participação – à formas de mediação.

#### **4.2 Dinâmica das reuniões e classificações de autoridade**

O Conselho do Orçamento Participativo se reúne às terças-feiras, das 18 horas às 21 horas, na sala 10 do Mercado Público. Contudo, o andar superior do Mercado Público encontra-se em reformas devido a um incêndio ocorrido jul/2013. Desse modo, as reuniões do COP têm ocorrido em diferentes espaços disponibilizados pela Prefeitura, como nos

65 O agregado de dados relativos a origem social e filiação partidária, por exemplo, permitiria a investigação mais aprofundada sobre os posicionamentos e sua conexão com outros espaços (COLLOVALD & GAÏTI, 1990).

auditórios da Secretaria Municipal de Administração e da Secretaria Municipal de Educação. As reuniões acontecem em duas etapas: a primeira é reservada para informes de caráter geral, onde os conselheiros convidam para eventos promovidos pela sua “comunidade” ou àqueles relacionados ao próprio OP, como o CapacitaPOA, além de transmitir informações sobre as assembleias regionais e temáticas, plenárias, etc. A segunda parte é destinada às “cobranças”, onde se “reclama, acusa e questiona” o poder público sobre demandas não cumpridas, e dificuldades cotidianas em suas “comunidades”; também é o momento onde são propostas as alterações anuais no Regimento Interno. Ao final de cada reunião é eleita a pauta para a semana seguinte e a possibilidade de convocação de autoridades para “prestar esclarecimentos”. Segundo o regimento interno, o projeto de diretrizes orçamentárias (LDO), elaborado a partir da hierarquização de demandas, a ser entregue a Câmara de Vereadores, bem como o PI, tem seu texto final votado no COP. As reuniões ordinárias são registradas por taquigrafia, onde são registradas apenas as falas expressas através do microfone.

O Conselho é também espaço de convergência de diversos assuntos, onde são estabelecidos datas, prazos e compromissos. Por outro lado, o ato de se manifestar nas reuniões tende também a uma tentativa de expor, acusar, ou advogar pelas condutas “legítimas”. Em grande medida, ao invés de estar relacionada somente a uma demanda executada (ex.: uma creche construída ou uma rua pavimentada), a “conquista” do conselheiro também está relacionada a sua atuação (tempo gasto nas reuniões plenárias e no COP), às vezes em que foi ao microfone ou às vezes em que conseguiu constranger algum funcionário da prefeitura.

As reuniões são mediadas por uma mesa coordenadora, eleita anualmente e composta por quatro conselheiros titulares, além do Secretário Executivo do OP – cargo ligado à SMGL e responsável pelo registro das reuniões e porta-voz da prefeitura para questões relacionadas ao processo - responsáveis pelas inscrições, contagem do tempo de fala e encaminhamento das votações. A coordenação do COP também tem a prerrogativa de convocar reuniões extraordinárias e são os seus membros que representam o COP em reuniões convocadas pelo “governo”. Devido em grande parte ao acúmulo dessas prerrogativas, a mesa coordenadora é constantemente vigiada e alvo de acusações frequentes:

*Seguinte, eu tenho um pouco de má impressão do COP, eu acho que não é para... Eu quero apagar esta impressão. Então, eu quero apagar, por isso eu cheguei meio “xucro”. Até a informação que eu recebi, é que onde tu és amigo da Mesa tu és ouvido, e se não é amigo da mesa não é ouvido. Só um pouquinho, calma aí. (Conselheiro, região Eixo Baltazar; 05/02/2014)*

*Eu te respeito, sempre te respeitei, gosto da tua pessoa, mas a Ilhas, eu acho que nós, Airton<sup>66</sup>, me desculpa eu te dizer, mas a gente assume o que a gente faz. Então, não é a mesa que tem que dizer. Eu acho que os quatro conselheiros têm que sentar junto contigo e negociar. (Conselheira, região Ilhas; 22/07/2014)*

Portanto, se na medida em que entende-se a mesa coordenadora como responsável pela condução do COP e daquilo que lhe é relevante (o poder de dar e tomar a palavra, o encaminhamento das votações, o esclarecimento de questões regimentares, a apreciação de pedidos de convocação de “agentes de governo”, as reuniões com a prefeitura, etc), a ocupação da mesa tem um papel chave na configuração dos posicionamentos.

Como já foi mencionado, apenas as falas ao microfone são registradas em ata e esse registro é posteriormente reivindicado pelo conselheiro como trunfo de sua atuação. Ali são feitas cobranças – críticas dirigidas ao “governo” ou pela realização de uma demanda – elogios – quando se reconhece a atuação do “governo” e de outros conselheiros – e onde informações sobre as comunidades – festas, plenárias, etc. - são socializadas (CUENCA, 2008; p.138)<sup>67</sup>.

Antes de darmos sequência é necessário apresentar algumas considerações a respeito das classificações utilizadas pelos conselheiros como um conjunto de noções que dão sentido aos ritos do processo e que descrevem, entre outras coisas, os critérios de legitimidade que autorizam o conselheiro e as referências a partir das quais o conselheiro identifica a si e estabelece compromissos.

Todo posicionamento tomado pelo conselheiro se baseia em um senso de legitimidade que lhe autoriza desde a tomar a palavra no microfone a confrontar uma autoridade (um “agente de governo”). É o que lhe autoriza a falar em nome de uma região ou temática, em nome da “comunidade” ou dos “usuários do transporte”, por exemplo. Seja para defender-se de acusações ou para valorizar seu posicionamento, as características que fundamentam essa

66 Este, bem como todos os relacionados nas atas citadas referem-se a nomes fictícios.

67 Como o presente capítulo contou apenas com a análise das atas das reuniões, em que determinados aspectos escapam ao registro apenas das falas, recorreu-se a uma descrição sobre os rituais que fazem parte das reuniões do COP e que pode ser encontrada em Cuenca (2008)

legitimidade são expressas através da quantidade de votos que o conselheiro recebeu, pelo número de vezes que foi eleito, há quanto tempo participa (“tempo de OP”), ou quanto ao número dos afetados pelo cumprimento de uma demanda. O ciclo do OP, por exemplo, aparece como uma unidade de medida em termos de legitimidade em demandar (*Já há quatro anos, a gente resgata demandas e impõe o que se decidiu. Conselheira, Região Cristal, 28/05/2013*), de forma que um argumento recorrente para legitimar uma demanda se dá pela quantidade de anos de participação sem demandar, “o que denota a importância do tempo de participação como critério de legitimação” (CUENCA, 2007; p.80):

*O seu Flávio disse que a gente não tem legitimidade. Se o senhor não tem eu tenho, porque eu sou reeleita, por unanimidade, há 06 anos na minha região, e eu discuto na minha região. Então, vamos nos respeitar. (Conselheiro, região Leste, 21/08/2014)*

*O que tu podes demandar e o que tu não podes demandar, Cláudia, está escrito. Bom, se nós estamos demandando há três ou quatro anos Minha Casa, Minha Vida, unidade habitacional, por que agora estão dizendo que não tem...? Por que o DEMHAB não chamou para...? Está lá escrito: “Negado. Inviável”. Por quê? (Conselheiro, região Restinga, 22/07/2014)*

A defesa dessa legitimidade também pode advir da contraposição a atributos socialmente valorizados, como o diploma escolar (“*não sou advogada, mas tenho legitimidade*”, Conselheira Região Leste, 21/08/2014). Em um ambiente onde o “social” não é tema dominado no espaço de representação (COLLOVALD & GAÏTI, 1990) mas, antes, tema central na disputa pela representação dos mais “carentes”, os atributos mais valorizados – reconvertidos nessa “legitimidade” – podem aparecer como aqueles adquiridos nas militâncias prévias à entrada no COP e que, como observado no cap. II se mantêm.

Essa legitimidade, como expressão de um poder autorizado, pode se desdobrar na referência a várias classificações em jogo: o pertencimento a uma “comunidade”, a qualificação de um problema como mais ou menos grave – afetando um número maior ou menor de pessoas -, a intimação de um agente de governo, a imposição para que o processo seja conduzido de tal ou tal forma, etc. Seja para se defender de acusações ou para valorizar seu posicionamento, o recurso a essas classificações pode ser usado para que o acesso de um conselheiro a uma demanda (uma rua asfaltada, a ampliação de vagas em uma creche, etc.) não seja caracterizado por seus pares como “facilitação” ou “favoritismo”:

*Então, licitação para mim é perigosa em qualquer circunstancia. Dentro disto há toda uma forma de controlar; através do Tribunal de Contas e etc. Só que nós não podemos fazer uma licitação que beneficie quem vai explorar o transporte. A licitação não pode favorecer quem vai concorrer. Deve favorecer a licitação de Porto Alegre. (Conselheiro, Temática DETTT, 31/03/2015)*

*Eu fui na reunião do Conselho Gestor e é incrível como este fórum do OP tem respeito, mas a gente só vai continuar tendo esse respeito se a gente não cair no jogo de fazer o que querem por causa do ego, mas fazer aquilo que é melhor para a Cidade. Eu acho que o melhor para a Cidade é sermos conselheiros, não sermos amiguinhos do governo. (Conselheira, Temática Cultura, 15/01/2013)*

*A gente tem que saber que a função da empresa e obrigação é a qualidade de atendimento ao usuário. Tem que ficar bem claro isso. Então, não precisa entrar em licitação, escolhe os amigos lá e toca o barco. (Conselheiro, Temática HOCDUA, 25/04/2014)*

*Eu sou pela obediência do regimento, não dá para quebrar por conveniência para ficar bem na minha região, violentar o regimento e fazer meu discurso permanente lá, eu não concorda com isto. Se a Cidade elegeu as quatro prioridades tem que obedecer. (Conselheiro, Temática DETTT, 09/06/2015)*

*A Lomba do Pinheiro acabou de chegar e dizer que tem gestor [do CAR] que vai lá, faz partidariamente o que quer fazer e simplesmente não chama os conselheiros. [...] Que vão lá o cabo eleitoral do secretário tal, o chefe de gabinete também. [...] eles vêm: “Fala bem do meu secretário aí, nós te damos aquele serviço lá”. Um dia antes eles vão com ânsia te procurar para dizer assim: “O que está precisando aí na região?” (Conselheiro, Temática Educação, Esporte e Lazer, 03/12/2014)*

Assim, as classificações do regimento interno que dispõem sobre o papel do conselheiro e suas prerrogativas não descrevem senão uma das possibilidades de uso das classificações ali presentes, de modo que o pertencimento a uma região ou temática, o número de plenárias a serem realizadas e o número de vezes que o conselheiro pode ser eleito são regulamentos que podem ser reivindicados ou descartados em diferentes contextos. Isto posto, as lógicas de pertencimento, ou o recurso a “localismos” aparecem como estratégia em oportunidades distintas, como a defesa da representação através do acúmulo de conhecimento sobre o espaço ou do capital adquirido pela militância junto a “comunidade” e também a sua negação, na defesa de que determinada “obra” terá impacto em “toda Porto Alegre”:

*Cada um de nós que está aqui nesta plenária, que esteve na comissão,*

*são pessoas que foram votadas na sua região para representar seus delegados e a comunidade da sua região, Porto Alegre como um todo. (Conselheiro, Região Humaitá/Navegantes, 21/08/2014)*

*Agora, o senhor [Prefeito] imagine nós enquanto conselheiros, o quanto é difícil nós chegarmos na nossa comunidade e falarmos isso. Principalmente, em uma comunidade como a nossa, como a minha, que é o Extremo Sul, onde nós temos 75% de déficit na pavimentação. As crianças chegam na escola, as mães com os pés puro barro, porque apenas 25% é pavimentado. (Conselheira, Região Extremo Sul, 15/07/2014)*

*O conselheiro sai de qualquer partido, mas não larga o povo, porque eu amo meu povo e minha região, se tiver que dar o meu sangue eu dou, eu brigo, mas governo nenhum vai calar a minha boca e salário nenhum vai me abafar. (Conselheiro, Região Humaitá/Navegantes, 26/05/2015)*

*É que o pessoal fala muito isso, demandam só para as suas entidades, aumentos de metas. Ninguém está preocupado com regiões extremamente carentes em Porto Alegre. Conselheiro não deveria nem demandar para si e nem para as suas entidades, deveria demandar só para a Cidade. Isso é para esses que falam que a gente só diz bobagem. Eu não tenho uma demanda no meu nome em toda minha história no OP, nenhuma. (Conselheiro, Temática DETTT, 15/07/2014)*

*Só para lembrar que eu não entrei aqui para pagar simpatia para o governo, quem está na minha região sabe, eu bato de frente, sem ter medo de ninguém, cobra quando tem que cobrar e agradece quando tem que agradecer, só não elogia muito, senão ficam bobos e não fazem nada. (Conselheiro, Região Nordeste, 26/05/2014)*

A “comunidade”, como referência a uma distância física e simbólica entre o bairro da periferia e a prefeitura, é comumente identificada a partir de um conjunto de problemas comuns, onde a heterogeneidade de sua população e os conflitos ali presentes, são unificados pela fala do conselheiro. A representação em nome da “comunidade” é, assim, valorizada na medida em que permite ao conselheiro fazer a distinção entre problemas individuais e coletivos (KUSCHNIR, 2000; p.108-111) e se posicionar como representante potencial de “interesses coletivos” (BARREIRA, 2009; p.245):

*Então, como informe, eu gostaria de aproveitar a oportunidade, Secretário [SMAM], de a gente marcar um dia uma visita lá na nossa comunidade, porque a gente tem muitas coisinhas pequenas de serem resolvidas e muito importantes para a nossa comunidade. (Conselheiro, Região Sul, 27/05/2014)*

*Temos a impressão, Secretário [SMGL], que estamos sendo*

*enrolados, com o perdão da palavra. Não é isso que eu estou dizendo aqui, mas é a impressão que a comunidade tem. (Conselheiro, Região Glória, 06/05/2014)*

Contudo, a defesa do “interesse coletivo” não se encerra na referência à “comunidade”, mas diz respeito também à constante censura feita contra os “interesses partidários”. Construído a partir da inclusão das associações de moradores e demais movimentos sociais e a formalização de sua representatividade a partir da nomeação de delegados, o discurso do conselheiro que traga a suspeita de uma “fala partidária” viria a comprometer essa relação, de modo que alguns conselheiros que tem sua filiação partidária reconhecida pelos demais, comumente adiantam suas intervenções com a expressão, “essa não é uma fala partidária”:

*Eu acredito que esta não tenha que ser, por mais que algumas pessoas tenham o partido A ou o partido B, esta não tem que ser uma discussão político partidária. Esta é uma discussão ligada diretamente à vida da população porto-alegrense (Aplausos da plenária), então, a gente não pode diminuir esta discussão. E isso tudo nós trazemos ao debate da qualidade. (Conselheiro, Temática Cultura e Juventude, 11/02/2014)*

*Ouvi a Luana falar a respeito de siglas, que não existe isto no Orçamento Participativo. Gente, não tem escancarado, mas a gente percebe. Tanto que assim, foi a primeira festa, neste final de não no Casario, que fiquei muito decepciona com o que vi lá. Eu gostaria de saber quem convidou alguns vereadores. O que me chocou não foi deles estarem lá, mas foi de dizerem que participaram do Orçamento Participativo. Eu vi um na Temática de Saúde, os outros eu não vi. Eu sei quem veio e os que trabalharam junto com o Orçamento Participativo, eram merecedores, mas tinha uns 03 ou 04 que eu fiquei de boca aberta. (Conselheira, Região Cruzeiro, 13/03/2014)*

*Então, eu quero dizer que vou lá em nome da Cidade de Porto Alegre, com a responsabilidade de participar e ter participado desse processo. Falar da nossa experiência e daquilo que são os nossos problemas daqui, também em termos de relacionamento entre governo e cidadania. Não será uma fala partidária, falarei do processo e daquilo que eu entendo que são avanços. (Conselheiro, Temática DETTT, 05/02/2014)*

*O Orçamento Participativo foi criado por uma sigla partidária, veio com esse intuito e nós pegamos enquanto movimento social, bancamos, está até hoje e vai ficar, vamos estar aqui na resistência. Hoje nós vemos a juventude aqui chegando cada vez mais, [...] e que a gente não deixe que as siglas partidárias tomem conta do nosso Orçamento Participativo. (Conselheira, Região Eixo Baltazar, 17/03/2015)*

Para falar da dinâmica das reuniões, é também necessário levar em conta uma cadeia de

deveres que permeia o processo e que é constantemente reivindicada pelos conselheiros. Uma cadeia internalizada como parte indissociável do processo, onde os delegados devem cobrar de seus conselheiros e os conselheiros devem cobrar das autoridades (“governo”) e de seus pares no COP:

*Todos nós temos a obrigação de participar. Só assim o OP será forte. Derrubaremos aqueles que acham que mandam quem manda, no fundo no processo, são dos Delegados. E se atenham o seguinte, se um dia der um “pega pra capa” aqui, e alguém cobrar o voto de um Conselheiro, alguém vai pedir, pode ser eu ou qualquer Conselheiro, a ATA da região ou da temática de vocês, para saber se os Delegado de vocês respaldaram o que vocês para vir votarem seja lá o Diabo for aqui neste Conselho. (APLAUSOS) este é o processo do Orçamento Participativo. (Conselheiro, Temática DETTT, 08/04/2014)*

*E eu não decido sozinho, fomos eleitos com a confiança daquele pessoal. Então, a gente não pode decidir coisas sem falar com eles. E a nossa região está tendo as reuniões e vai continuar tendo. (Conselheira, Região Extremo Sul, 15/08/2014)*

Nesse cenário, a atuação do conselheiro se circunscreve a uma representação delegada, onde a sua permanência é legitimada - no sentido de fundamentada e autorizada pela crença no seu propósito - a partir da capacidade do conselheiro em captar recursos para as demandas apresentadas pelos delegados, bem como dar “visibilidade” a suas “comunidades” e entidades que representam – o que é visto no meio como uma delegação e divisão do trabalho de contestação (“*Na nossa região, todo tipo de decisão é tomada pelos delegados, o papel do conselheiro é fazer com que ela seja encaminhada e respeitada.*”<sup>68</sup>). Assim, ao demandar no COP, não está só em debate a validade da demanda, mas a divisão do trabalho administrativo (“gestão da cidade”) e do trabalho de representação (COLLOVALD & GAÏTI, 1990; p.11) do conselheiro, além de um debate constante sobre o sentido daquela participação e daquele mecanismo.

Cabe apontar que essa cadeia que, de certa forma, disciplina a participação no OP não se expressa de forma acabada e definitiva quando um conselheiro dá voz a uma “demanda” e esta é inserida no PI do ano seguinte. Pelo contrário, se constitui enquanto processo contínuo e inacabado de negociações<sup>69</sup> entre os espaços nos quais as traduções responsáveis pela

68 Entrevista com o Conselheiro 5, realizada em 04/02/2015

69 □As pesquisas levadas a cabo por Silva (2001, p.121) e Cuenca (2008), no contexto do OP de Porto Alegre, apresentam exemplos das várias dimensões que envolvem o processo e que implicam reconhecer o momento de mobilização e intervenção nas reuniões e plenárias como parte de um todo mais amplo que não aparece

passagem do *particular* ao *geral*, ou do *local* ao *central* de determinado tema se torna um problema político maior a respeito do qual são convocados valores, referências históricas, "projetos emocionais" e "lógicas argumentativas inconciliáveis" (LAGROYE, 1993; p.454).

### **4.3 Posicionamentos e a relação comunidade/governo**

Antes de dar continuidade, é necessário retomar alguns pontos elaborados no capítulo anterior e que dizem respeito às trajetórias e sua relação com determinadas representações a respeito do papel do conselheiro e das disputas pelos usos e finalidades do mecanismo. Como foi possível observar, a defesa do OP enquanto espaço de construção da "cidadania" se reflete em posicionamentos que descrevem o OP como veículo promotor da "participação" e valorizado na medida em que preserva seu caráter pedagógico e "formador". Por outro lado, o OP enquanto canal de acesso a recursos, descreve a "participação" como forma de mobilização que possibilita esse acesso.

O ponto de partida para a exposição das disputas pela imposição dos princípios de visão e divisão em pauta reside no detalhamento da relação entre a configuração de um espaço específico onde essas classificações são empregadas e os compromissos com os quais os agentes estão conectados. O trabalho de Cuenca (2008), por exemplo, sobre a participação entre conselheiros, ao indagar sobre as "habilidades" que estes têm de adquirir para ter sua voz ouvida no COP, mostra que a posição ocupada estaria ligada a um conjunto de técnicas adquiridas ao longo da trajetória dentro do mecanismo, de modo que aqueles que "sabem como demandar" se tornam "vetores da difusão dos valores do mecanismo" e das "formas corretas da 'performance' deliberativa" (CUENCA, 2008; p.144).

Por outro lado, se "é na relação entre a distribuição dos agentes e a distribuição dos bens no espaço que se define o valor das diferentes regiões do espaço social reificado" (BOURDIEU, 1997; p.161), a relação, às vezes pessoal, entre o conselheiro e secretários ou coordenadores dos CARs pode corresponder a determinadas taxas de êxito - entendida como desde a inscrição de "demandas" no PI, até a execução de pequenas obras de infra-estrutura "solucionada" pelo CAR de determinada região - e à aproximação das "comunidades" e entidades representadas em relação ao centro. Essa aproximação pode ser observada nos

no espaço público na forma de uma "'performance' deliberativa" (CUENCA, 2008; p.135)

posicionamentos referentes, inclusive a um conselheiro considerado como bem sucedido (DAMO, 2006; p.176) e que, em dada ocasião, defende que o CAR de sua região seja poupado da crítica sobre os demais:

*Na minha região do Centro, por exemplo, não está doendo nada. Entendeu? Se na tua está doendo, eu acho que tem que reunir todo mundo que está sentindo alguma coisa e fazer uma extraordinária, uma pauta especificamente para isso. [...] Eu não tenho que envolver o meu CAR se está tudo correndo como a gente quer. (Conselheiro, Região Centro, 05/02/2014)*

Mais especificamente, as estratégias de aproximação estariam relacionadas a lealdades político-partidárias as quais, censuradas no COP, se expressam nas negociações prévias aos posicionamentos. Esse efeito pôde ser observado com relação à trajetória dos conselheiros 5 e 3, onde a aproximação com o “governo” se manifesta no apoio aos partidos políticos respectivos. Todavia, vale salientar o sentido ambivalente desse aspecto, na medida em que diferentes estratégias de “articulação” têm por efeito aproximar ou afastar conselheiros entre si, na medida em que os aproxima do “governo”. Ou seja, se por um lado a “participação” se define pelo acesso a recursos, por outro estaria ligada a aproximação entre “participantes”. Nessa perspectiva, ao se aproximar do “governo”, o conselheiro estaria se “distanciando” do OP.

Um outro ponto reside no conflito constante entre conselheiros e demais “agentes de governo”, principalmente relacionados aos CARs. Para além das considerações sobre a estrutura física desses espaços (a existência e funcionamento de computadores, ar condicionado, funcionários a disposição, etc.), a atividade de seus “gestores” entra em conflito direto com as representações que descrevem as responsabilidades do conselheiro:

*Vou dar um relato para vocês da Região Eixo Baltazar. Os nossos gestores de democracia participativa foram chamados aqui na Prefeitura simplesmente para impor a eles que a data do FROP extraordinário da nossa região não poderia ser na quinta-feira e sim na data que eles decidiram. Não, quem decide somos nós, nós decidimos pelas nossas comunidades. (Aplausos da plenária). (Conselheira, Região Eixo Baltazar, 24/06/2014)*

*Eu já vou falar claramente, a nossa gestora de democracia ficou com a mania de dizer que é a coordenadora do OP. O coordenador do OP não existe, a coordenação é aqui. E eu tenho uma ata que ela diz que o lugar dos*

*conselheiros não é no CAR. Ela que seria a nossa força de democracia, ela que teria que nos empurrar, nos ajudar, não dava recado das reuniões. (Conselheira, Região Lomba do Pinheiro, 11/03/2014)*

*Não vem ele [gestor] querer pisar em cima dos conselheiros fazendo reunião, inclusive, na minha comunidade, sem me comunicar. Ele está tentando fazer um trabalho político? Que faça, mas faça com ordem e decência e não venha passar por cima de quem trabalha na região, como eu. (Conselheiro, Temática Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana, 05/02/2014)*

Ao comparar as definições fornecidas tanto por conselheiros quanto por representantes da SMGL, pode-se observar a maneira segundo a qual os CARs se contrapõem ao OP, em grande medida devido a uma perspectiva de solução de conflitos através da idéia de “governança” (expressa e posta em prática pela GSL, através do discurso do “desenvolvimento local”) e que entra em confronto com aquela compartilhada entre conselheiros, de que só estaria habilitado a intervir na “comunidade” aquele que é escolhido por ela. Tais conflitos estariam diretamente relacionados à condição de manutenção da posição do conselheiro enquanto mediador e da manutenção da condição de “liderança” que o habilita a ingressar no COP. Contudo, tais posicionamentos se manifestam em oposição aos sentidos e estratégias de aproximação entre “governo” e “comunidade” como condição de acesso aos recursos.

Dessa forma, se as perspectivas de acesso se relacionam com a aproximação entre comunidade/governo, os posicionamentos tendem também a se opor quanto ao programa de GSL, promovido pela SMGL. Em grande medida, os termos dos posicionamentos a respeito da GSL se dão com referência às possibilidades de retribuição em pauta, bem como a consagração de trajetórias. Dito de outra forma, ao sugerir a GSL como uma “parceria”, exclui-se daí a dinâmica de disputas e enfrentamento, as “lutas” a partir das quais as obras são “batalhadas” pela comunidade (RUPPENTHAL, 2010; p.50-55) e que podem ser futuramente reconvertidas em trunfos que simbolizem “liderança” e autorizem a manutenção do conselheiro como mediador dessa relação.

*[A SMGL] surgiu em 2004, começou a funcionar em janeiro de 2005. E ela teve como concepção a idéia de que era preciso estabelecer uma relação de novo tipo do governo com as comunidades, uma relação que não fosse apenas baseada na questão da disputa de disputa de recursos*

*orçamentários, como preconiza o OP. Que essa relação, ela tivesse uma concepção mais colaborativa que envolvesse não só a relação de disputa de recursos orçamentários, mas que envolvesse também relações de parceria com outros atores sociais das comunidades. (Entrevista, Secretário Cezar Busatto, SMGL, 2/08/2014)*

*Ele [Busatto] deveria trabalhar a governança por dentro do processo, e ele quis fazer paralelo. Isso foi um erro do Busatto: querer medir forças com o OP. [...] O OP trabalha com a consciência política e não com a compaixão ou com a caridade que é a governança. A governança solidária passa a ser... "ah, todo é bonzinho", não existe isso, o mundo é cruel, é disputa. Uma disputa que deixa a sociedade aparar seus conflitos. (Entrevista, Conselheiro 2, 12/08/2014)*

O conselheiro, na medida em que se encontra em tal posição, acumula determinados signos de autoridade como os acima mencionados, entre eles aquele que o autoriza a interceder junto ao centro em nome da periferia na cobrança de promessas e garantia de compromissos. Um exemplo nesse sentido são os conselheiros que possuem contratos com a prefeitura na forma de convênios, e se apresentam de modo a garantir o cumprimento dos contratos e a extensão dos benefícios.

*Pessoal, o OP não vai aceitar [que os conselheiros] não vão poder interferir em quem vai poder ficar; quem vai fazer coordenar a sua creche, o seu SASE e qualquer convênio da Prefeitura. No momento em que for desta forma, [...] eu acho que 70% do OP vai sair fora, porque ninguém vai participar 02, 03 anos demandando para depois a comunidade não ter influência. (Conselheiro, Região Restinga, 17/03/2015)*

As bases sobre as quais se estabelecem esses compromissos podem ser ativadas de diversas formas, entre elas a reivindicação de uma autoridade social de representação e sua reconversão em autoridade política (COLLOVALD & GAÏTI, 1990; p.37), como mostra os conselheiros, ao se apresentarem como “membros de entidade”, “representantes da comunidade”, quantidade de votos recebidos, etc.

Partindo do pressuposto segundo o qual a lógica das posições adotadas pelo conselheiro ao longo do processo pode ser captada ao se levar em consideração as próprias estratégias de engajamento e suas expectativas de retribuição (GAXIE, 1977), é possível considerar que: se as estratégias de engajamento voltadas para a construção de lideranças comunitárias tem nas obras demandadas sua retribuição, aquelas construídas com vistas a uma formação política encontram na própria participação um retorno de seu engajamento. Essa última forma de

retribuição se apresenta sob a forma de posicionamentos que tendem a mobilizar o COP, em detrimento de representações “locais”:

*Segundo informações que, a prefeitura está com um déficit de 200 milhões. Então, se é verdade ou não? Eu acho importante este Conselho tomar pé da situação e fazer um convite ao Prefeito, ao Secretário da Fazenda, que venha a este Conselho esclarecer esses problemas. (Conselheiro, Temática DETTT, 17/07/2014)*

Uma demanda não atendida, uma informação não esclarecida pela prefeitura, a situação de um convênio, a organização dos trabalhos do OP (datas de plenárias) são usadas como veículo para a mobilização em conjunto do COP. Assim, se a manutenção dos contratos com a prefeitura é condicionante da “eficácia” do conselheiro no processo, ela é vista com certa desconfiança por aqueles conselheiros, como já mencionado, ligados a um discurso “universalizante” de “cidadania” e que tendem a enxergar tais estratégias como monopólios a serviço de clientelas:

*O que que acontece hoje: hoje o cara lá da Restinga, ele quer tudo pra ele. Assim como aqui no centro nós também temos: é tudo pra Creche do Centro<sup>70</sup>. [...] Tipo assim, tem a creche, tem o condomínio do Centro, tem não sei o que, não sei o que, não sei o que. Por que? Porque o cara pega todo aquela ali... o xerife, né. (Entrevista, Conselheira 3, 15/08/2014)*

#### **4.4 A mediação em dois sentidos**

Para ter uma atuação expressiva no COP é necessário considerar que, para conseguir acesso aos recursos, ou para defender a tese de que tais recursos podem ser negociados, se faz necessária a manutenção de uma constante ambivalência sobre o que se caracterizaria como “político”, ou uma extrema politização das coisas (CORADINI, 1998; p.106). Nesse sentido, os limites do é “politizável” se dão a partir da posição do conselheiro no espaço das representações do OP. Ou seja, se em certa medida é possível trazer ao COP colocações de toda sorte, que vão desde uma árvore caída à construção de uma escola, por outro lado, restringe-se o universo do que é político passando aos termos do que é técnico.

A partir deste dado, e dos posicionamentos acima referidos, é possível visualizar dois sentidos nos quais o conselheiro ocuparia a posição de mediador. Em primeiro lugar, trata-se

da condição de intermediário entre a região ou temática e o “governo”, defendida tanto pela posse do conhecimento sobre o *local* quanto pela sua capacidade de mobilização. Neste ponto, onde está em jogo o repasse de recursos às “comunidades”, a mediação se configura como um estrutura de acesso a recursos e através da qual o conselheiro preserva sua posição enquanto agente habilitado a representar as “necessidades” da “comunidade”. A mediação nesse sentido se relaciona, por sua vez, com concepções específicas a respeito das estratégias que visam conectar regiões periféricas às centrais, o que resulta em diferentes expectativas quanto ao acesso a recursos. A conselheira 3 e o conselheiro 5 são exemplares deste ponto quando observa-se a diferença, respectivamente, entre a valorização da negociação de demandas entre conselheiros e a valorização de lealdades político-partidárias.

Em segundo lugar, trata-se da mediação de significados entre dois sistemas de classificação que possibilita o trânsito entre domínios sociais distintos. Nesse caso, a mediação se estabelece a partir da tradução de códigos e seu uso na relação com “agentes de governo”. A compreensão e incorporação de um léxico específico, como “demandar” ou “hierarquizar”, permite incluir o que é específico da “comunidade” no rol de discussões quem incluem a “cidade”<sup>71</sup>. Para tanto, fez-se presente o acúmulo de recursos que possibilitam ao conselheiro se apresentar como “liderança”, seja através da militância em associações de bairro, ONGs, etc., seja pelo acúmulo de bens culturais como o diploma escolar, por exemplo. Neste ponto, para além da capacidade de mobilização, estão em pauta as condições objetivas no enfrentamento ao “governo” e que implicam, não somente o conhecimento de problemas locais, mas o reconhecimento social e político por parte dos demais conselheiros (HEREDIA, 2012; p.54).

71 Damo (2006) oferece um exemplo nesse sentido quando menciona que “a existência de baratas, alagamentos e lixo nas ruelas dos becos precisa ser descrita como 'problema de saneamento básico’ e que “o uso adequado desses e de outros termos pressupõe uma dada forma de classificação simbólica do mundo, manifesta pelas performances verbais” (DAMO, 2006; p.143).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esforço de análise empreendido neste trabalho buscou dar conta de diferentes representações que definem a participação no COP e como seu uso têm efeito na definição do papel do conselheiro e na sua atuação investimento no COP. Para tanto, foi necessário, em primeiro lugar, um exercício de contextualização que pudesse localizar as disputas em pauta com o processo histórico de construção de OP e as mudanças pelas quais passou ao longo dos anos. Nesse sentido, cabe apontar o seu surgimento a partir principalmente do envolvimento de associações de moradores a partir da proposta de inclusão da população nos debates sobre o orçamento. Notou-se também o contínuo decréscimo do montante destinado à “deliberação” através do OP e a alternância do partido a frente da prefeitura a partir de 2005. Nesse período em diante, foi inaugurado o programa de Governança Solidária, com efeitos sobre os posicionamentos investigados.

Adiante, as formas a partir das quais são definidas a função do conselheiro se mostraram intimamente relacionadas às trajetórias prévias ao ingresso no OP, bem como a constituição de lealdades e o acúmulo de atributos sociais valorizados. Ou seja, se por um lado as trajetórias que envolvem a militância em partidos políticos e em ONGs de “formação política” definem o conselheiro enquanto agente responsável por “contestar” o “poder público” por outro lado, aquelas trajetórias em associações de moradores e entidade “comunitárias” descrevem o papel do conselheiro como responsável pelo acesso aos recursos disponíveis. Observou-se a entrada no OP como uma maneira de dar seguimento a um engajamento anterior em causas distintas. Como em outros mecanismos de “participação”, o OP cria um campo de possibilidades de atuação, como um processo catalisador de modalidades de engajamento e militância (CORADINI, 2012, p.100). Nesses casos, a militância no OP se inicia já carregada de definições anteriores e que ensejam disputas sobre as apropriações do mecanismo, que aqui tomam a forma das disputas pela “participação” do conselheiro no processo.

A militância no COP, por sua vez, envolve a configuração de diferentes expectativas de retribuição e que tem efeitos nas estratégias de investimento. As retribuições simbólicas aparecem para aqueles com maior capital cultural – como o diploma escolar e uma visão

intelectualizada sobre as coisas – e uma militância *moral*, os quais a manutenção do engajamento se conecta à promoção do OP enquanto valor “pedagógico”. Diferentemente, as expectativas de retribuição dadas pela expectativa de acesso aos recursos estaria ligada a uma militância destinada a superação material das condições de existência em bairros periféricos.

Ao considerar os esforços do OP no sentido de articular as dimensões mais locais com aquelas mais gerais através da articulação entre região e temática, o acesso as estruturas centrais de distribuição passam pelo rompimento dos condicionantes periféricos. Foi o caso de trajetórias que iniciam seu itinerário a partir de associações de moradores e ONG assistenciais antes do OP, mas que tendem a deixá-lo a partir de 2005, ano em que a Prefeitura de Porto Alegre é substituída por posições político-partidárias até então hegemônicas, transferindo ao OP novos referenciais quanto a modalidades de distribuição de recursos públicos.

Partindo da hipótese geral que permeia este trabalho, as trajetórias conectadas a valorização dos efeitos “pedagógicos” (conselheiros 1, 2 e em alguma medida, conselheira 3), onde o repasse de recursos e cumprimento de demandas ocupam uma posição secundária nas narrativas, estão relacionadas a uma militância moral e à defesa pela retomada da “essência” do OP. Por outro lado, entre aqueles conselheiros de base social mais baixa, a atenção mais valorizada quanto ao repasse de recursos e o desenvolvimento da “comunidade”, “vila” ou “bairro” está ligada à socialização em associação de moradores, onde a “participação” é lida pela capacidade de mobilização da “comunidade” em torno de um interesse “comum”. Em síntese, observou-se que a relação entre as concepções de “participação” e as disputas pelos usos do OP estariam associadas tanto a militância associativa quanto pela “disputa” propriamente dita pelos recursos e a representação de “comunidades” ou “bairros”. Na terceira parte desta pesquisa, as diferentes classificações que autorizam a participação permitiram a identificação de relações de mediação e seus efeitos nas tomadas de posição no COP. As condições objetivas que permitem a tomada de posição do conselheiro enquanto intermediário entre “comunidade” e “governo” - como a condição de “liderança”, o tempo em que milita no OP ou em que esteve sem demandar – opõem estratégias distintas de investimento. Na medida em que a relação comunidade/governo pode ser aproximado através da manutenção de lealdades político-partidárias, estas devem ser eufemizadas e são censuradas pelos posicionamentos que descrevem as tentativas de negociação entre conselheiros pela aprovação de demandas. Todavia, vale salientar as constantes manifestações

sobre um mesmo tema mostra que os compromissos estabelecidos seja com o “governo” ou entre conselheiros são frágeis e demandam por constante reafirmação. Em outras palavras, para conseguir acesso aos recursos, ou para defender a tese de que tais recursos podem ser negociados, se faz necessária a manutenção de uma constante ambivalência sobre o que se caracterizaria como “político”, ou uma extrema politização das coisas (CORADINI, 1998; p.106). Nesse sentido, os limites do é “politizável” se dão a partir da posição do conselheiro no espaço das representações do OP. Ou seja, se em certa medida é possível trazer ao COP colocações de toda sorte, que vão desde uma árvore caída à construção de uma escola, por outro lado, restringe-se o universo do que é político passando aos termos do que é técnico.

As representações que justificam a participação se opõem também com relação às formas de acesso a recursos e que, em última instância, estabelecem as disputas pela manutenção da posição de mediador. Nesse contexto, entram em pauta o programa de Governança Solidária que, ao propor um regime de “parcerias” entre “governo” e “comunidade” entra em confronto com os posicionamentos que definem o OP enquanto lugar de disputa pelo acesso a recursos e de consagração de trajetórias.

Para além destas questões, a mediação enquanto conexão entre duas estruturas tem sua expressão nas traduções de códigos e “politização” de interesses. Se na medida em que o conselheiro seria aquele habilitado a traduzir uma carência material na forma de “demanda”, essas traduções também implicam nas formas pelas quais interesses locais são universalizados. Assim, compreensão e incorporação de um léxico específico, como “demandar” ou “hierarquizar”, permite incluir o que é específico da “comunidade” no rol de discussões quem incluem a “cidade”. Para tanto, fez-se presente o acúmulo de recursos que possibilitam ao conselheiro se apresentar como “liderança”, seja através da militância em associações de bairro, ONGs, etc., seja pelo acúmulo de bens culturais como o diploma escolar, por exemplo.

De modo geral, considerando as restrições impostas pela pesquisa e que já foram enumeradas, as disputas pela “participação” no OP permitiram considerar a configuração de trajetórias e seus efeitos nos posicionamentos e estruturas de mediação. Assim, na medida em que determinadas representações descrevem critérios de “legitimidade”, sugerem as possibilidades de seu uso no esforço de manutenção das relações de mediação.

## REFERÊNCIAS E OBRAS CONSULTADAS

**ABERS**, Rebecca; **SERAFIM**, Lizandra; **TATAGBIBA**, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 325-357.

**AGRIKOLIANSKY, Eric**. Biographies d'institution et mise em scène de l'intellectuel: les candidats au comité central de la Ligue des droits de l'homme. *Politix*, vol. 7, n. 27, 1994, pp.94-110

\_\_\_\_\_. Carrières militantes, et vocation à la morale: les militantes de la Ligue des droits de l'homme dans les années 1980. *Revue française de science politique*, 51e année, n.1-2, 2001

**ALMEIDA**, Carla; **TATAGIBA**, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012

**AVRITZER**, Leonardo. Intuições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p.43-64, jun. 2008. Disponível em

**BAIERLE**, Sérgio G. Um Novo Princípio Ético-Político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. 1992. 397f. Dissertação (mestrado) – Unicamp, Campinas, 1992.

\_\_\_\_\_. Porto Alegre Neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo. *Cadernos da CIDADE*. Porto Alegre. Nº. 15, volume 12, novembro 2009

**BAILEY**, F. G. (livro) *Stratagems And Spoils: a social anthropology of politics*. Boulder, CO: Westview Press, 2001.

**BARREIRA**, Irllys A. F. Participation, Conflit Et Réseaux De Pouvoir Local Dans Le Nordeste Brésilien. *Cahiers du Brésil Contemporain*, 2009, no 73/74, p. 229-255

**BEZERRA**, M. Otávio. *Corrupção: um estudo sobre poder político e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ. Ed. Relume-Dumará. 1995.

\_\_\_\_\_. Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro, Ed. Relume-Dumará, 1999.

\_\_\_\_\_. Políticos, Representação Política e Recursos Públicos. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 7, n.15, p.181-207, julho de 2001.

\_\_\_\_\_. Modalidades de Interação e Visões sobre os Poderes Públicos. *Revista TOMO*, São Cristóvão, n. 11, p.123-137, jul/dez 2007.

**BLONDIAUX**, l'Idée de Démocratie Participative. In: **BACQUÉ**, Marie Hélène e **SINTOMER**, Yves (dirs.), *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte, 2004.

**BOISSEVAIN**, Jeremy. Patronage in Sicily. *Man, New Series*, vol. 1, n. 1, mar/1966, pp.18-33

**BOURDIEU, Pierre.** La représentation politique. Actes de la recherche en sciences sociales. v. 36-37, p.3-24, fev/mar 1981

\_\_\_\_\_. Razões Práticas: sobre a teoria da ação. Campinas, SP. Ed. Papirus. 1996. Tradução: CORRÊA, Mariza.

\_\_\_\_\_. “Efeitos de Lugar”. In: BOURDIEU, Pierre (dir.). A Miséria do Mundo. Petrópolis, RJ. Ed Vozes, 1997. Vários tradutores.

**CUENCA, BOTEY, Luis Emilio.** Participando, Articulando, Cobrando: une compréhension du budget participatif de Porto Alegre au travers des trajectoires des dirigeants. 2007. 195f. Cahier de recherche (*mémoire de master*)– HEC Paris, 2007.

\_\_\_\_\_. Acción, Decisión Y Competencias Deliberativas En El Presupuesto Participativo De Porto Alegre. Revista de Ciencias Sociales (Cr), Vol. 3, Núm. 121, 2008, pp. 133- 148 Universidad de Costa Rica. Costa Rica.

\_\_\_\_\_. Trajectoires Sociales et Paroles Légitimes au Sein du Budget Participatif de Porto Alegre. Cahiers du Brésil Contemporain, 2009, no 73/74, p. 85-118

**BRAUD, Philippe.** Du Pouvoir en Général au Pouvoir Politique. In: GRAWITZ, M e LECA, J. (dir.). Traité de Science Politique. La Science Politique; L'Ordre Politique. v.1. Paris. PUF, 1985, p.335-393.

**BUSATTO,** governança solidária e estado mínimo. porto alegre: PMPA, 2005. disponível online. Acesso em 28/08/2014

**CARRION & COSTA,** Governança Democrática, Participação e Solidariedade: Entre a Retórica e a Práxis. Espacio Abierto, vol. 19 nº 4 (octubre-diciembre, 2010): 621 – 640.

**CIDADE** – Centro de Acessoria e Estudos Urbanos. Fazendo Política: perfil das conselheiras e conselheiros do Orçamento Participativo 2002/2003. Porto Alegre, RS. 2003.\_\_\_\_\_, “Histórico do Orçamento Participativo de Porto Alegre”. Extraído de: <http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/historico.pdf>. Acesso em: 25/02/2015.

**CLEUREN, Herwig.** Administrating Participatory Budgeting in Porto Alegre: street-level officials and organisational preconditions. Revista Chilena de Administración Pública, Santiago, n.12, p.19- 41, Dezembro, 2008.

**COLLOVALD, Annie; GAÏTI, Brigitte.** “Discours sous surveillances: le social a l’assemblée”. In: GAXIE, D. COLLOVALD, A. GAÏTI, B. LEHINGUE, P. POIRMEUR, Y. *Le “social” transfiguré: sur la représentation politique des préoccupations “sociales”*. C.U.R.P.P., Presses Universitaires de France, 1990.

**COMBES, Hélène.** De la Politique contestataire à la fabrique partisane: le cãs du Parti de la révolution démocratique au Mexique (1989-2000). Aix-en-Provence: Université Paris III, 2004. Thèse (doctorat en science politique)

**CORADINI, Odaci L.** “Origem social, mediação e processo eleitoral em um município de

origem italiana”. In: BARREIRA, Irllys & PALMEIRA, Moacir (orgs.). Enredos de campanha eleitora no Brasil. São Paulo, SP. 1998

\_\_\_\_\_. Conselhos regionais de desenvolvimento, orçamento participativo e confrontos entre concepções de “participação”- e caso do Rio Grande do Sul. In: HEREDIA, M. A. & PALMEIRA, M. (orgs.) Política, Governo e Participação Popular: conselho, orçamento participativo e outras experiências. Rio de Janeiro, RJ. 7 Letras. 2012. cap. 2.

\_\_\_\_\_. Conceptions de “Participation” et de Militantisme dans le Budget Participatif de l’état du Rio Grande do Sul (1999-2002). Cahiers du Brésil Contemporain, Paris, n. 73/74, p.201-228, 2009.

**DAGNINO**, Evelina. Políticas Culturais, Democracia e o Projeto Neoliberal. Revista Rio de Janeiro, n.15, jan-abr. 2005 (p.45-65).

**DAMO**, Arlei Sander. Cultura e Agência: o engajamento no Orçamento Participativo. Campos, Curitiba, v. 09, p.51-85, 2008

\_\_\_\_\_. “A peça orçamentária: os sentidos da participação na política a partir do OP porto-alegrense”. FONSECA, Claudia; BRITTES, Jurema. (Org.). Etnografias da Participação. Santa Cruz do Sul, 2006, v. , p. 136-183.

**DANIEL FILHO**, B. José & **CUENCA**, BOTEY, Luis Emilio. Postface : Quelques elements programmatiques. Cahiers du Brésil Contemporain, Paris, n. 73/74, p.309-313, 2009.

**DIAS**, Marcia Ribeiro. Da Capilaridade do Sistema Representativo: em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. Civitas, Porto Alegre, v.4, n.2, p.235-256, jul-dez. 2004.

**FEDOZZI**, Luciano. O Poder da Aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 1 ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000a. 237p.

\_\_\_\_\_. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, N.; MOLL J. (orgs.). Por uma nova esfera pública. Petrópolis: Vozes, 2000b.

\_\_\_\_\_. Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre - análise histórica de dados: perfil associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre, RS. Tomo Editorial, 2007.

**FEDOZZI**, Luciano *et all.* Orçamento Participativo de Porto Alegre: perfil, avaliação e percepções do público participante. Porto Alegre, RS. Gráfica e Editora Hartmann, 2013.

**FONSECA**, Igor Ferraz da; **BURSZTYN**, Marcel; **MOURA**, Adriana M. M. de. Conhecimentos Técnicos, Políticas Públicas e Participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 42, p. 183-198, jun. 2012

**GAXIE**, Daniel. Economie des Partis et rétributions du militantisme, *Revue Française de Science Politique*, vol. 27, no 1, p. 123-154, 1977

\_\_\_\_\_. Editions Le Seuil. Le cens caché. In: *Réseaux*, 1987, volume 5 n°22. pp. 29-51.

\_\_\_\_\_. Introduction: représentation ou transfiguration? In: **GAXIE**, D. **COLLOVALD**, A. **GAÏTI**, B. **LEHINGUE**, P. **POIRMEUR**, Y. *Le "social" transfiguré: sur la représentation politique des préoccupations "sociales"*. C.U.R.P.P., Presses Universitaires de France, 1990.

\_\_\_\_\_. Rétributions du militantisme et paradoxes de l'action collective. *Swiss Political Science Review*. vol. 1, n.11, 2005

**GAXIE**, Daniel et **OFFERLÉ**, Michel. Les militants syndicaux et associatifs au pouvoir? Capital social collectif et carrière politique. In : **BIRNBAUM**, Pierre. *Les élites socialistes au pouvoir: 1981 – 1985*. Paris: PUF, 1985.

**GRAZIANO**, Luigi. *Clientelismo e Sistema Politico: il caso dell'Italia*. Milão: Franco Angeli Editore, 1980.

**GRYNSZPAN**, Mário. Os idiomas da patronagem: um estudo da trajetória de Tenório Cavalcanti. *Revista brasileira de ciências sociais*, n. 14, p. 73-90, out., 1990.

**HEREDIA**, Beatriz M. A de. "Participação e política: experiências de dois municípios gaúchos". In: **HEREDIA**, M. A. & **PALMEIRA**, M. (orgs.) *Política, Governo e Participação Popular: conselho, orçamento participativo e outras experiências*. Rio de Janeiro, RJ. 7 Letras. 2012.

**HEREDIA**, Beatriz M. A. de & **PALMEIRA**, Moacir. *Política, governo e participação popular: conselhos, orçamento participativo e outras experiências*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012.

**JOBERT**, Bruno. Clientélisme, Patronage et Participation Populaire. *Tiers-Monde*. 1983, tome 24, n°95. pp.537-556.

**KUSCHNIR**, Karina. *O Cotidiano da Política*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 2000, 162 pp.

\_\_\_\_\_. "Trajetória, projeto e mediação na política". In: **VELHO**, Gilberto & **KUSCHNIR**, Karina (orgs.). *Mediação, Cultura e Política*. Rio de Janeiro, Aeroplano Editora, 2001.

**LACROIX**, Bernard. Ordre Politique et Ordre Social: objectivisme, objectivation et analyse politique. In: **GRAWITZ**, M e **LECA**, J. (dir.). *Traité de Science Politique*. La Science

Politique; L'Ordre Politique. v.1. Paris. PUF, 1985, p.469-565.

**LAGROYE**, Jacques. Sociologie Politique. Paris, Fondation National des Sciences Politiques, 1993.

\_\_\_\_\_. Jacques. Les Processus de Legitimation. In: LAGROYE, (dir.). La politisation. Paris: Belin, 2003. Cap. 15

**LANDÉ**, Carl H. "The Diatic Base of Clientelism". In: Friends, Followers and Factions. A reader in political clientelism. *University of California Press. Berkeley* (1977).

**MEDARD**, Jean-François. Le Rapport de Clientele: du phénomène social à l'analyse politique. *Revue française de science politique*, 26e année, n°1, 1976. pp. 103-131.

**PORTO ALEGRE**. Secretaria Municipal de Governança Local. **Regimento interno do Orçamento Participativo**. 2001.

**RENNÓ**, Lúcio; **SOUZA**, Aílton. A Metamorfose do Orçamento Participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba. v. 20, p.235-252, fev 2012.

**RUPPENTHAL**, Francieli Renata. De protagonista a coadjuvante: um olhar antropológico sobre o OP de Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS, 2010. Monografia (Graduação em Ciências Sociais)

**SANTOS**, Boaventura de Souza. Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, Stoneham, Dec 1998, pp.1-33.

**SILVA**, Marcelo Kunrath. Construção da “participação popular”: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Porto Alegre: UFRGS, 2001. Tese (Doutorado em Sociologia)

**SILVERMAN**, Sydel F. “Patronage and Community-Nation Relationship in Central Italy” In: SCHMIDT, S. W.; GUASTI, Laura; LANDÉ, Carl H; SCOTT, James C. (Ed). *Friends, Followers and Factions. A reader in political clientelism*”. *University of California Press. Berkeley* (1977).

**SIMÉANT**, Johanna. Entrer, Rester en Humanitaire: des fondateurs de Médecins sans frontières aux membres actuels des ONG médicales françaises. In: Revue française de science politique, 51e année, n°1-2, 2001. pp. 47-72.

**WOLF**, Eric. Aspects of Group Relations in a Complex Society: Mexico. American Anthropologist, University of Virginia, n.58, 1956.

**WORLD BANK**, Governance and Development. The International Bank for Reconstruction and Development, Washington, DC, 1992. Disponível online. Acesso em 28/08/2014