

## O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SÃO GONÇALO: A TENSÃO ENTRE A CULTURA CLIENTELISTA E A CULTURA DEMOCRÁTICA<sup>1</sup>

### PARTICIPATORY BUDGETING IN SÃO GONÇALO: TENSION BETWEEN CLIENTELISM AND DEMOCRATIC CULTURES

Ângela Vieira NEVES\*

---

**RESUMO:** Este artigo procura analisar a tensão entre a cultura clientelista e a cultura democrática na implementação do Orçamento participativo e sua influência na gestão local. Realizamos um estudo de caso sobre a implantação do orçamento participativo no município de São Gonçalo, mostrando seus limites e possibilidades na construção de uma gestão democrática. Constatou-se que a tensa relação entre culturas políticas são também indicadores do sucesso ou do fracasso dos OP espalhados no Brasil. Este é o grande desafio para essas experiências de gestões participativas.

**UNITERMOS:** cultura política; democracia; clientelismo.

---

**ABSTRACT:** This paper aims at analyzing the tension between the clientelism culture and democratic political culture in the introduction of participatory budgeting on local management. As a background for this analysis, I present a case study about the implementation of participatory budgeting in São Gonçalo by showing its limits and possibilities in building up a democratic management. We have noticed that the tense relation among political cultures is an also indicator of successful or failing participatory

---

\* Professora Assistente do Departamento de S. Social de Niterói da UFF, Doutoranda em Ciências Sociais – IFCH/Unicamp.

<sup>1</sup> Este artigo, sendo fruto da pesquisa, contou com a colaboração da bolsista de iniciação científica da Faperj, Jaqueline de Mello Barros.

budgeting throughout Brazil. This is the greatest contemporary challenge to those participating in management experiences.

UNITERMS: Political culture; democracy; clientelism.

---

## INTRODUÇÃO

Este artigo<sup>2</sup> tem como preocupação analisar a capacidade democrática do orçamento participativo enquanto um novo instrumento gestor, tendo como referência estudos sobre a gestão local e sua relação com a cultura política dominante. Pretende-se analisar a relação entre esse novo instrumento de gestão e a construção de uma cultura política participativa. Mediante um estudo de caso sobre o orçamento participativo no município de São Gonçalo, pretendemos entender como esse novo instrumento, tão propagado como uma inovação democrática, na prática, não se apresenta desta maneira em municípios com forte tradição clientelista.

Esse artigo objetiva investigar a relação entre o OP e a cultura política local presente em diferentes experiências de governos municipais, a partir da constituição de 1988, enfatizando as formas de associativismo e representatividade política entre seus representantes, e a relação entre o poder político local e a cultura política.

Nesse aspecto, duas questões centrais direcionarão o artigo:

1) a relação entre a inovação institucional e as culturas políticas existentes em diferentes municípios;

2) a influência do clientelismo nas experiências participativas e a possibilidade do aparecimento de um novo tipo de clientelismo presente na contemporaneidade.

---

<sup>2</sup> O presente trabalho é também fruto da pesquisa sobre Gestão Democrática, Saúde e Cidadania: O Caso do orçamento participativo de São Gonçalo, que foi realizada de dezembro de 1999 a agosto de 2002, na Universidade Federal Fluminense.

## **O Orçamento Participativo: um instrumento de inovação democrática**

No contexto sócio-político dos anos 80, muitas experiências participativas trouxeram alterações importantes nos marcos da construção de um Estado de Direito e de um processo democrático em que municípios<sup>3</sup> foram criados e novos instrumentos de gestão, tais como os OP, se ampliaram<sup>4</sup>, possibilitando a democratização no poder local.

Um dos marcos deste período foi a chamada constituição-cidadã, de 1988, que, pela primeira vez, faz referência à participação popular na implementação de políticas públicas. Outra característica dos anos 80 foi a crescente transferência de responsabilidades do governo federal para o governo municipal, principalmente com a municipalização e o processo de descentralização das políticas públicas.

A descentralização político-administrativa proposta na Reforma do Estado foi iniciada no governo Collor de Mello e se aprofundou com o governo FHC, sendo entendida como instrumento de privatização do Estado e desconcentração das ações, sem um processo de democratização da coisa pública. O Ministério da Administração e Reforma do Estado consolidou um novo formato da gestão pública: era uma preocupação com a criação de um Estado gerencial em que os governantes detinham o controle sobre os resultados, a eficácia e eficiência nos diferentes governos municipais. Assim, sob esta lógica, desmonta-se a coisa pública, despolitizam-se as ações coletivas, oriundas dos movimentos sociais desde a década de 80, e desmobiliza-se a sociedade civil, que estava articulada

---

<sup>3</sup> Segundo dados do IBGE (Perfil dos municípios brasileiros, 1999), o país conta com 5.506 municípios, sendo que 1.307 foram criados após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

<sup>4</sup> Segundo dados da Pesquisa mencionada no livro *As experiências de Orçamento Participativo no Brasil, período de 1997-2000*. (Paz e Terra, 2002), consta que 140 municípios declararam fazer o OP e apenas 103 responderam o questionário elaborado.

coletivamente desde o final das década de 70 na defesa de seus interesses. A ordem era flexibilizar, vender serviços sociais, enquanto mercadorias eram privatizadas, como saúde, educação etc. A sociedade é chamada a ser “parceira” do Estado.

Neste contexto adverso, surgem em alguns municípios, nos quais a esquerda saiu-se vitoriosa nas eleições, experiências democráticas, como a implantação do orçamento participativo, no final dos anos 80 início dos anos 90, no sentido de possibilitar a participação popular na gestão local<sup>5</sup>.

Esse modismo, esse “boom” de experiências participativas deve, portanto, ser analisado cuidadosamente para entender-se o impacto do modelo do OP em diferentes municípios que possuem tradições culturais e políticas diferentes do modelo do OP de Porto Alegre, referência, no debate sobre o programa. A inovação democrática representada pelo OP está atrelada a um projeto político partidário do PT no tocante aos governos democrático-populares, o que pode nos indicar a fragilidade desse projeto, se considerarmos a possibilidade da não continuidade, decorrente da mudança das relações partidárias nos diferentes municípios. A partir desse novo instrumento gestor, no nosso entendimento, a inovação institucional associada à vontade política não pode determinar de imediato o sucesso da experiência e a consolidação de uma cultura política democrática. A esse respeito Avritzer (2003a) afirma que alguns indicadores tais como: *vontade política, capacidade financeira, tradição associativa* nos estudos sobre o OP, possibilitam um maior aprofundamento dessa relação democrática. Por isso incluímos, na nossa análise, *a cultura política local* como um indicador importante para determinar o sucesso da experiência participativa. Até que ponto

---

<sup>5</sup> Dados do Partido dos Trabalhadores (2000) destacam as experiências de Porto Alegre (RS), Caxias do Sul (RS), Gravatá (RS) Lages e Chapecó (SC), Diadema e Santo André (SP), Recife (PE), Belém (PA), Betim e Belo Horizonte (MG), Barra Mansa (RJ), Icapuí (CE), Medianeira (PR). Essas experiências trouxeram para a sociedade uma nova forma de governar em que a perspectiva da democracia participativa mostra uma nova cultura política, que redefine a relação entre Estado e sociedade civil.

o OP foi capaz de revitalizar a sociedade civil, no sentido de fortalecer a cultura democrática em detrimento da cultura clientelista em municípios com tradições associativas e culturais que se diferenciam do modelo de Porto Alegre?

Partimos do suposto da concepção clientelística porque a pesquisa que foi desenvolvida nos trouxe alguns indicadores<sup>6</sup> que nos fizeram repensar a relação entre instrumentos gestores e a cultura política local. Acreditamos que o orçamento participativo possa contribuir para essa *nova cultura participativa*, reveladora dos sujeitos de direitos, sujeitos políticos, que querem expressar suas reivindicações, através de canais que os possibilitem a participação na construção de uma nova cidadania. No entanto, *a euforia democrática dos anos 80*, presente tanto nos discursos de seus idealizadores, dos intelectuais, quanto na crença que o formato institucional, que a vontade política do governo é determinante do sucesso democrático, é aqui questionada. O principal argumento demonstrado aqui é que outras variáveis, como a cultura política, deve ser dada mais atenção nos estudos sobre o orçamento participativo para que ele possa romper e/ou possibilitar uma democracia radical e universal, sem cair nos entraves burocráticos, institucionais que engessam os discursos como também as práticas políticas. Para Avritzer (2003a) uma das questões que aparecem nos estudos sobre o OP é a tensão entre espaço público e democracia deliberativa, que deve ser levada em consideração na avaliação do sucesso ou fracasso da experiência em diferentes municípios. A democratização da sociedade, ou a construção democrática se faz através dos sujeitos políticos, de sua cultura política, porque uma verdadeira democracia vai além do regime democrático e de um

---

<sup>6</sup> Outros dados revelados na pesquisa destacam: os limites de participação social e a construção da cidadania através do atendimento das reivindicações das populações em suas demandas nas plenárias; a denominação das ruas abertas com o orçamento participativo com nomes e atribuições dos políticos locais e seus vereadores sem nenhuma referência à dimensão participativa e democrática do processo da implantação do orçamento participativo; a relação com o poder público ainda era uma relação de subordinação, de favor, onde prevalecia a cultura da dádiva.

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

Este trabalho tenta, de um lado, negar a eficiência das teorias institucionais, de outro, resgatar a cultura política, ou seja, a participação dos sujeitos, dos atores como cidadãos ativos críticos e propositivos. Para isso dividiremos esse artigo em duas seções. Na primeira mostra-se a implementação do OP em SG, sua história política, sua metodologia e seus desafios. Na segunda seção, mostram-se os limites e as possibilidades do OP em SG, analisando a fala dos conselheiros, delegados e gestores municipais.

## **O Município de São Gonçalo**

A população cresceu muito desde a década de 60 a 90<sup>7</sup>. Atualmente, segundo dados do IBGE de 2000, a população de SG está com 891.119 habitantes, a terceira maior população do Estado do Rio de Janeiro. Uma das questões importantes a serem destacadas é a composição partidária de SG, o que pode nos indicar qual a tradição política do município. De acordo com dados analisados por Orlando Júnior (2002), os municípios da Região Metropolitana do RJ apresentam um alto índice de mudanças nas legendas partidárias. Porém, SG possui uma tradição legislativa com poucas mudanças

---

<sup>7</sup> Em 1965 havia 293.476 habitantes; em 1975, 534.058 e em 1995, 778.831.

partidárias. Conforme tabela I, abaixo:

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

FONTE: IPPUR/FASE, 1999.

Segundo Orlando Júnior (2002), essa alternância dos partidos não significa mudança dos projetos políticos que mantêm as mesmas práticas clientelistas entre o poder legislativo e a população. Há uma fragmentação partidária com alianças políticas que não comportam projetos políticos iguais, como o caso da implementação do OP em SG, que tem uma tradição do PDT e de sua prática populista e clientelista. Ao realizar a aliança com o PT, o PDT mostrou a fragilidade não só partidária, com projetos políticos excludentes, mas também o não compromisso dessa administração com a experiência de um programa como o OP, que tem como princípio romper com essa cultura clientelista na consolidação de uma cultura participativa. Há, portanto, a reprodução de uma prática clientelista, também ressaltada por Júnior (2002), no poder legislativo, que também apareceu na nossa pesquisa, como veremos posteriormente.

### **O Orçamento Participativo em São Gonçalo: limites e possibilidades**

A implementação do Orçamento Participativo no município de São Gonçalo se inicia a partir da coligação PDT e PT na campanha para as eleições municipais em 1996. No entanto, sua execução só aconteceu em 1999, após um intenso e caloroso debate.

O lançamento do Orçamento Participativo foi divulgado no jornal de São Gonçalo, no período de 18/06/99 à 24/06/99, com um discurso

do prefeito baseado na inovação democrática do programa, na vontade política, na transparência na condução dos investimentos e gastos públicos.

Conforme o depoimento abaixo:

a implementação do projeto de orçamento participativo é a demonstração de um governo democrático e transparente que abrirá oportunidade de discutir e definir os gastos públicos<sup>8</sup>.

O vice-prefeito, que era do PT, ressaltou a importância da participação popular, que possibilitaria ao povo deliberar e decidir sobre as obras a serem realizadas pela prefeitura e sobre a definição dos gastos públicos. Verifica-se, que tanto o Prefeito quanto o vice-prefeito associam a inovação democrática, a participação popular, à transparência e visibilidade na prestação das contas, um dos pilares do programa do OP em São Gonçalo. O Orçamento Participativo se apresenta enquanto um novo modo de se fazer política, um novo instrumento de gestão para a cidade, buscando a participação popular e democratização nas discussões da administração pública, a fim de contribuir na elaboração de políticas públicas inclusivas e recuperar a credibilidade do poder público. Percebe-se que a vontade política do governo, o apoio administrativo, foi fundamental para incentivar a participação popular num programa tão inovador diante da tradição cultural do município.

### **Metodologia do OP em São Gonçalo projeto inicial: do ideal ao real.**

O município de São Gonçalo, calculado na época da implantação do OP com uma dimensão territorial de 228 km<sup>2</sup>, foi dividido em 13

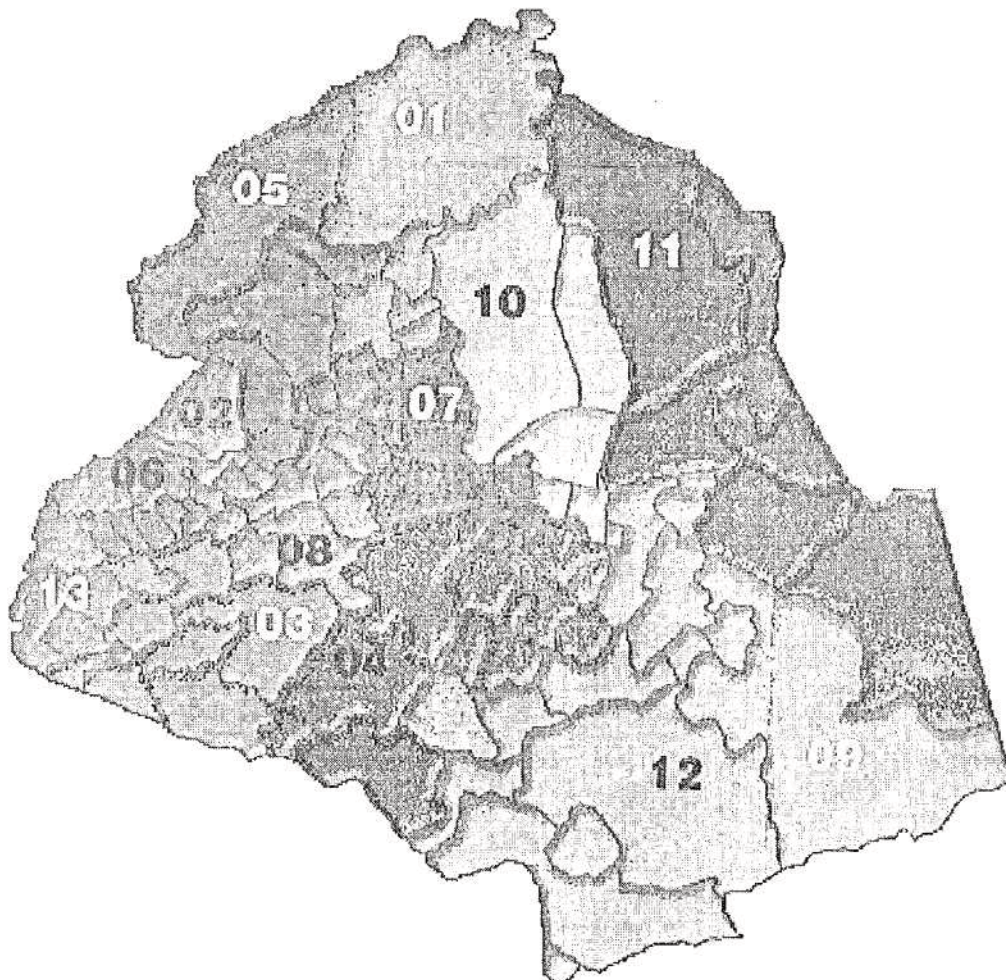
---

<sup>8</sup> Discurso do Prefeito em 18/06/1999, quando foi implantado o OP no município.



regiões. Essa reorganização da população em “pequenas” áreas possibilitou um melhor espaço de discussão. Para realizar a divisão do município em regiões foram utilizados alguns critérios como: proximidade e limitofidade entre os bairros; identidade cultural; população média por região não muito elevada e facilidade de acesso via transportes rodoviários<sup>9</sup>. De acordo com os critérios supracitados, foi feita a divisão em 13 regiões, conforme o Mapa I abaixo:

Mapa I das regiões no OP em SG



<sup>9</sup> Projeto de Implantação do orçamento Participativo – Secretaria de Meio Ambiente do município de São Gonçalo, 1999.

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

No primeiro momento, houve a necessidade de apresentar um diagnóstico da realidade da Prefeitura pelo Prefeito e Secretariado, “[...] fazendo um relato dos dois primeiros anos de governo ao mesmo tempo dando conhecimento da projeção de receitas e despesas e do Orçamento Público Municipal aprovado pela Câmara de Vereadores para 1999<sup>10</sup>.

Essa metodologia seria realizada através de cinco plenárias introdutórias, com ampla divulgação a fim de mobilizar e organizar a população.

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

Neste momento seriam debatidos as dificuldades de cada bairro que compõe a Região, seriam definidas as prioridades e eleitos os delegados regionais.

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

No quarto momento seriam eleitos os conselheiros municipais do Orçamento Participativo. As plenárias mencionadas acima são abertas à população, sendo votantes os maiores de 16 anos, que moram nos bairros pertencentes à região.

### **Metodologia do OP em SG: projeto real**

Foram realizadas duas plenárias por região; na primeira os moradores preencheram um formulário de prioridades e elegeram os

---

<sup>10</sup> Projeto do OP da Secretaria de Meio Ambiente, 1999. São Gonçalo, RJ.

delegados, na proporção de 1 delegado para cada 10 presentes. Na segunda plenária os moradores conheceram a prioridade definida para a sua região e elegeram os conselheiros municipais na proporção de 1 conselheiro e 1 suplente para cada 200 moradores presentes. Nos casos em que houve mais de 305 participantes foram eleitos 2 conselheiros e 2 suplentes, desde que não morassem no mesmo bairro. Eleitos os conselheiros, formou-se o Conselho Municipal do Orçamento Participativo<sup>11</sup>. É de competência deste Conselho encaminhar as deliberações à Plenária Municipal para elaboração do Orçamento Público; administrar e gerir o Processo do Orçamento Participativo; preparar e organizar o calendário geral do Programa; avaliar sua coordenação; elaborar proposta de Regimento Interno e avaliar a adoção de Plenárias temáticas durante o processo.

### O perfil dos conselheiros

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

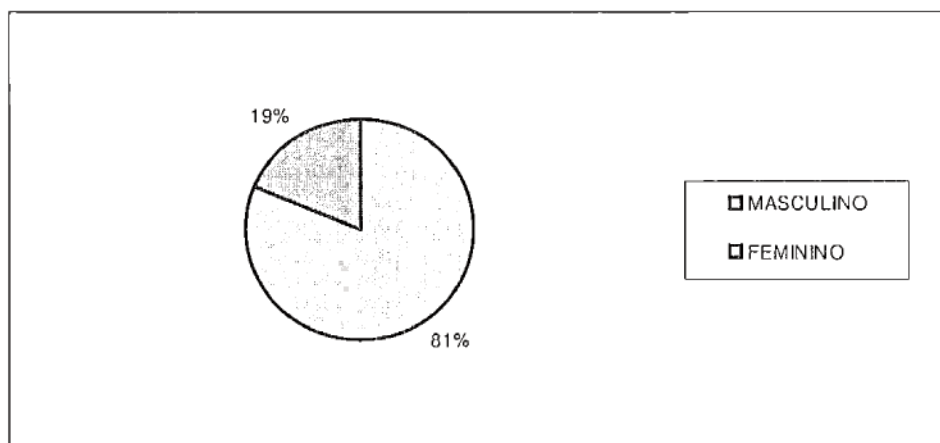
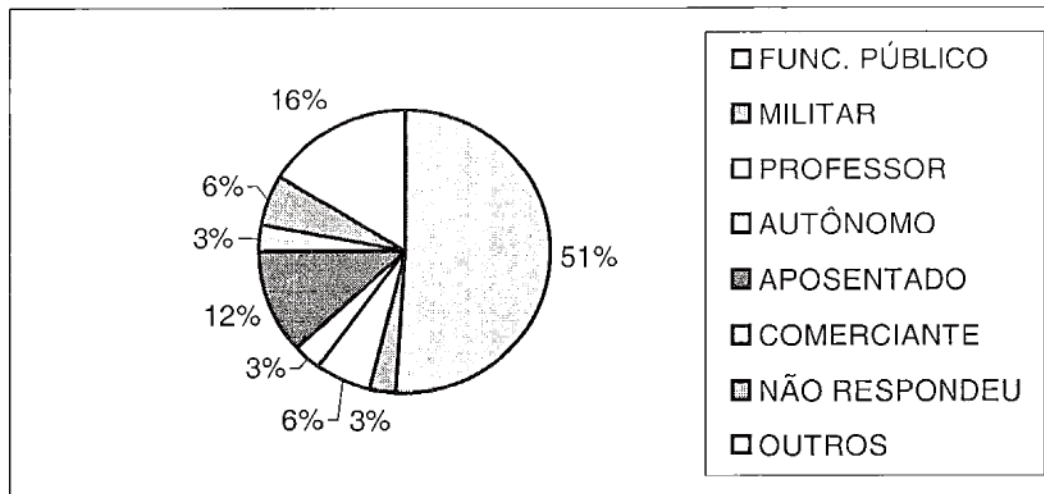


Gráfico I -Sexo dos Conselheiros do OP em SG/ANO1999-2000.

<sup>11</sup> O conselho era composto pelo Prefeito ou seu Vice, contando com a participação dos Secretários Municipais de Planejamento e Fazenda, com o Presidente da Câmara dos Vereadores e do Coordenador do Orçamento Participativo e os Conselheiros eleitos nas Regiões

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



**Gráfico II- Profissão dos conselheiros do OP/ SG/1999/2000.**

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

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

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

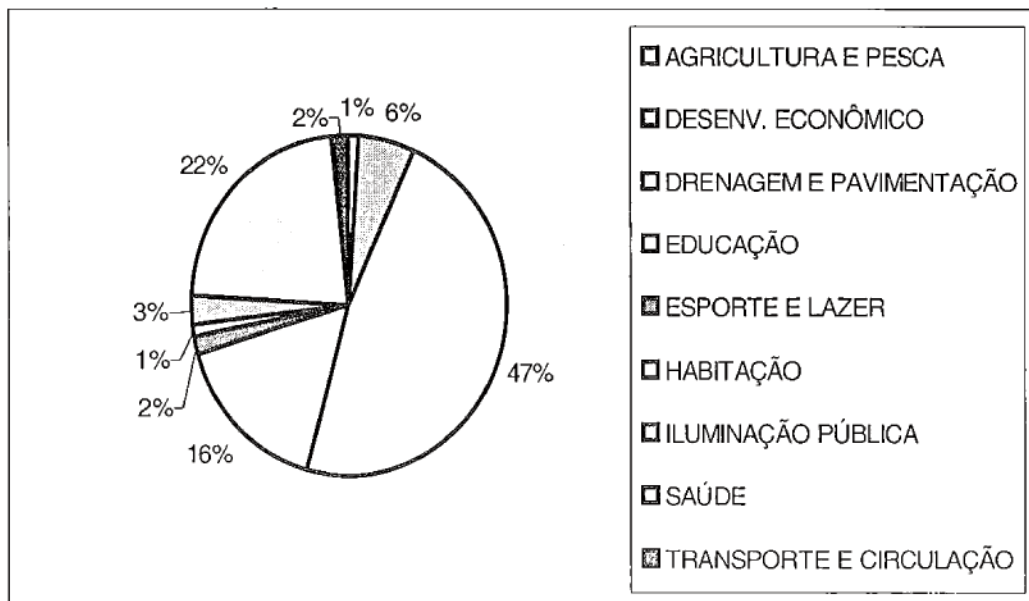


Gráfico III- Demandas eleitas nas regiões

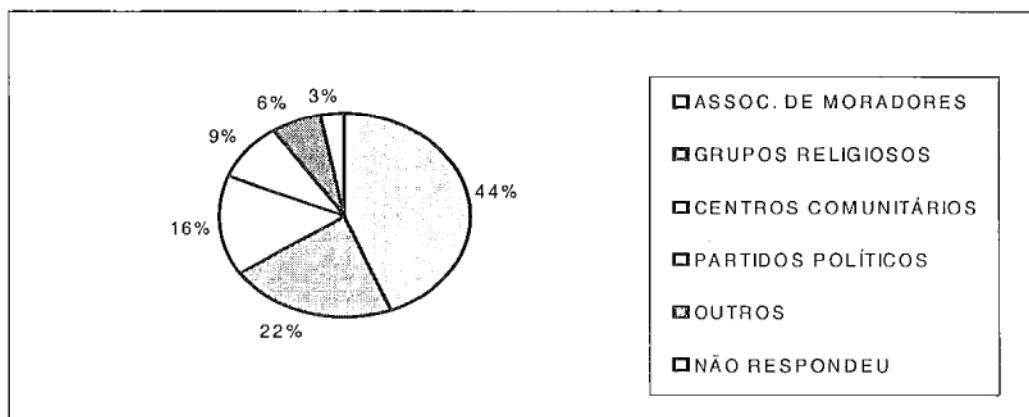


Gráfico IV- Associativismo local em São Gonçalo

Em segundo lugar se encontram os grupos religiosos[católicos] com 21,87% dos representantes, seguidos pelos centros comunitários com 15,63 participantes, revelando a importância das associações de moradores bem como de outras formas de organização em nível local, principalmente as entidades religiosas participantes. Esse dado é importante e significativo, aparecendo também em outras experiências de orçamentos participativos. Como demonstrou Avritzer, em seu estudo comparativo, entre Belo Horizonte e Porto Alegre, ao dizer

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

### **O associativismo local e o processo de participação política de suas lideranças**

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

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

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

[...] esse processo de cooptação por parte do governo na gestão passada né, ele gerou também uma forma de você concentrar aquele grupinho de liderança né, que foram combatidos um dia mas se acomodou a medida que o

poder público foi absorvendo essas pessoas e também não houve um movimento, tá capacitando lideranças. (Depoimento de um conselheiro do Orçamento Participativo)

Verifica-se nessas narrativas que embora exista uma prática associativa no Município, o governo municipal tentou cooptar as lideranças no sentido de manipular o movimento e descaracterizá-lo na sua intenção democrática e mais participativa com o instrumento do OP.

É uma relação de poder entre o associativismo comunitário (representado pelas associações de moradores) e o poder público que não atendeu as reivindicações deliberadas nas plenárias OP, negando o processo de democracia deliberativa, de decisão coletiva entre a população, conforme os depoimentos abaixo:

[...] as coisas principais não foram acatadas. Foram acatadas a questão da saúde; drenagem e pavimentação e saúde. Foi aquela coisa mínima, aí o prefeito chega e fala “Isso eu já sei”. Então aconteceu isso. A Segunda plenária era onde a gente apresentava a síntese de todo aquele trabalho, entre aspas, porque lógico que as coisas que estavam internamente e poderiam de alguma forma buscar até esse intercâmbio com a comunidade não saíram. Ela representa, só que o poder público não acata e esse é o grande problema que nós temos em São Gonçalo [...]. (Depoimento de Coordenador do OP)

[...] não foram correspondidos em momento algum. Uma rua daquelas foi praticamente calçada porque um vereador foi lá e deu a obra para a comunidade. Então se você perceber o seguinte. A relação que se tem *não é com a organização da comunidade, é com a relação de um capa preta* daqueles que quer se aproveitar do mínimo que a comunidade tem para poder crescer [...]. (Depoimento de um delegado do OP)

A prática *política clientelista* que centrava o poder na figura do Presidente da associação de moradores, é rompida com a implementação do OP que delega à população o poder de decidir sobre a cidade. Neste sentido, a cultura política dominante em SG era eivada pelo clientelismo político e fisiologismo que não conseguiram ser superados com a implantação do programa naquele município. Pode-se perceber que, embora o OP seja visto como um instrumento importante para a construção de uma gestão democrática, de uma governança democrática, a tradição associativa não foi um indicador favorável para mudar a própria tradição clientelista presente nas práticas societárias de seus participantes, no município, na consolidação de uma cultura democrática e participativa. Como observou Avritzer “alguns dados parecem nos indicar que, no tocante à relação interior das comunidades, permanece uma relação hierárquica e pouco democrática” (2002, p. 41)

### **A força política local e o mandonismo dos vereadores**

Se a relação com o poder público era *ainda uma relação de favor e pouco democrática*, o mando e aqueles políticos que produzem historicamente uma prática clientelista, como os *vereadores*, tiveram uma grande interferência[negativa] na implantação do orçamento participativo. Essa foi uma questão fundamental que também foi revelada na pesquisa exploratória.

Conforme alguns depoimentos abaixo:

[...] a gente está tendo dificuldades, a gente tentava marcar reuniões para estar discutindo as necessidades dos bairros, para tentar atender as demandas da comunidade e tinha dificuldade [...]. *Aí aparece o vereador; o que é um vereador? O cara que faz obras, que reivindica obras, o vereador é para legislar, agora num país como o nosso não existe movimento associativo, o vereador dirige bem*



isso através de seus cabos eleitorais, enfim o clientelismo.  
(Depoimento - coordenador do OP)

[...] *Alguns vereadores* iam para as plenárias dizendo que eram a favor do Orçamento Participativo, mas na hora de escolher a prioridade aonde eles também estavam querendo dizer que a rua A, B ou C era a rua que tinha que ser feita, não *a rua que a comunidade* estava querendo [...]  
(Depoimento de um Coordenador do OP)

A existência dessas práticas foi um fator que dificultou a implantação do programa devido à *difícil relação entre a prática política clientelista dos Vereadores e a cultura política participativa presente no projeto do Orçamento Participativo*. O que se percebe foi a falta de uma cultura participativa e crítica entre aqueles escolhidos nas assembleias. A forma, a metodologia, no processo de eleição nos mostrou que se reproduziu a velha política clientelista. Segundo Fedozzi (1997):

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

Os poderosos, *a força política no local* foram representadas aqui pelos vereadores que negaram o papel do orçamento participativo enquanto instrumento e canal de poder de decisão coletiva e democrática, reproduzindo velhas práticas presentes na cultura política da nossa sociedade. Há, nos depoimentos colhidos anteriormente, uma ambiguidade: ora negam a relação hierarquizada e clientelista entre os políticos, representados pelos vereadores e a população; ora aceitam uma relação assimétrica hierarquizada ao

reproduzirem essa velha política entre as organizações comunitárias como a Unibairros<sup>12</sup> e a população.

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

### **À guisa de conclusão**

Com base nos resultados parcialmente analisados, o que a pesquisa mostrou é que a implantação do orçamento participativo, embora represente uma inovação democrática, no município de São Gonçalo apresentou algumas dificuldades para a consolidação da construção de uma cultura participativa. A experiência de São Gonçalo nos revelou indicativos para pensarmos no papel desses novos instrumentos presentes nas gestões locais, pois, embora apareçam enquanto uma inovação institucional, uma vontade política do governante, a cultura política clientelista foi um dos fatores impeditivos para o sucesso da implantação do orçamento participativo que sequer conseguiu cumprir dois anos de experiência. O que foi um indicador é que a cultura política e as relações de poder com forte tendência *clientelista* minam a possibilidade de consolidação de uma *cultura democrática*. Há, portanto, uma tensão que faz com que o orçamento participativo conviva com essas duas culturas. A vontade política do governante ficou prejudicada pela coligação partidária entre PT e

---

<sup>12</sup> A Unibairros caracteriza-se pela União de Associações de diferentes Bairros em São Gonçalo

PDT que, no meio do mandato, em 2000, *rompeu* o compromisso de campanha e abandonou o programa do OP. As obras que foram iniciadas tiveram uma forte influência do *vereador local* e da cultura política clientelista presente em SG.

Nesse sentido, podemos afirmar que a experiência em São Gonçalo foi *mal sucedida, foi um fracasso na concepção da democracia participativa*. Tais fatores poderão estar associados:

- 1) à ausência de um processo de descentralização política e administrativa por parte do poder público;
- 2) a uma burocratização institucional;
- 3) o pouco investimento em obras;
- 4) ao tempo curto de duração da experiência;
- 5) à reprodução de práticas clientelistas traços característicos da cultura política local;
- 6) à influência do vereador no OP com a intenção de anular o processo democrático e reproduzir a prática clientelista.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, L e Zander N(orgs). *A Inovação democrática no Brasil*. Cortez, 2003a.

AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização. *RBCS*, n°28, Julho, 1995b.

BAQUERO, M. *A Democracia e capital social na América latina: para além do debate acadêmico*. I Congresso Latino-Americano de Ciências Políticas. Salamanca-Espanha, Julho de 2002

BENEVIDES, M. V. de Mesquita. *Cidadania e Democracia*. Lua Nova. Rio de Janeiro, n.33, 1994.

\_\_\_\_\_. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1998.

BUARQUE, C. et ali. *Balanço das experiências de orçamento participativo nos governos locais*. Fórum nacional de participação popular nas administrações municipais, v. 4, 1997, ibase/fase.

DAGNINO, E. (org.) *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

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

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

TELLES, V. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: *Poder local, participação e construção da cidadania*. Fórum nacional de participação popular nas administrações municipais, nov. 2000.