

---

## A DIMENSÃO ESTRATÉGICO-POLÍTICA COMO POSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DAS ANÁLISES DAS EXPERIÊNCIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO<sup>1</sup>

Fernando Mezadri<sup>2</sup>

### 1. INTRODUÇÃO

A inspiração para este artigo nasceu como resultado de uma problemática surgida a partir da dissertação de mestrado que versava sobre a ampliação democrática gerada no município de Joinville (Santa Catarina) durante o processo e dinâmica do Orçamento Participativo (OP) implantado pelo do governo municipal petista na gestão 2009-2012.

O presente trabalho apresenta a combinação de autores que tratam sobre a tríade analítica do OP e da possibilidade da inserção de uma *nova variável* ampliando, por assim dizer, tanto o olhar teórico-metodológico como o empírico acerca das experiências do OP. Tal novidade vem contribuir ao modelo triádico largamente difundido através da vontade governamental, do tipo de associativismo local e do formato das instituições participativas. O tripé analítico já é posto em prática há vários anos para a análise das experiências do OP em Santa Catarina, como apontam os estudos de Borba e Lüchmann (2007).

---

<sup>1</sup>A discussão apresentada neste artigo decorre dos resultados da dissertação aprovada junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina em 2102. Agradeço as valiosas contribuições dos membros da banca examinadora. Uma versão expandida foi apresentada no III Fórum Brasileiro de Pós Graduação em Ciência Política, promovido pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), realizado entre os dias 31/07 e 02/08 de 2013.

<sup>2</sup>Mestre em Sociologia Política pela UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina e doutorando no mesmo curso. Licenciado em Filosofia pela UNIFEBE – Brusque (SC). Contato: mezadri@gmail.com

Nesse sentido, restringindo-se a um plano teórico e de revisão bibliográfica, o presente texto problematiza as bases teóricas analíticas já conhecidas: *compromisso governamental, tradição associativa e desenho institucional*; se propondo a expandir a discussão ao apresentar algumas razões que sustentem a inserção de uma nova variável analítica, daqui para frente chamada de dimensão *estratégico-política*.

Embora os trabalhos teóricos e estudos acadêmicos sobre o Orçamento Participativo já estejam bastante espalhados em nível nacional desde 1989 com o relato das primeiras experiências em Porto Alegre (RS), a proposta deste trabalho não restringe-se unicamente às análises desta experiência de participação institucional, mas é extensiva para a compreensão de outras modalidades, igualmente eficientes, mas com maior possibilidade de longevidade, tais como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (saúde, assistência social, educação, etc.) amparados pela Constituição brasileira desde 1988. Em face disto, acompanha-se nestes locais – em decorrência destas experiências – maior evidência na aproximação de práticas democráticas participativas junto ao procedimentalismo próprio nas democracias representativas (PATEMAN, 1992).

Como consequência dessa aproximação, e em grande medida de complementaridade entre os dois modelos democráticos, é o de que as instituições participativas – mais que um instrumento de cogestão e participação popular nas políticas públicas em um município – podem ser concebidas como um campo de forças estratégico-políticas, efeito direto da atuação dos diferentes atores sociais envolvidos no processo, bem como um instrumento que dá garantias para o avanço democrático em esfera local.

Estudos surgiram na direção de se compreender os impactos da adoção dessa experiência na inter-relação entre os atores sociais e políticos que fazem parte tanto da tradição associativa como das forças políticas de um município. A tese de doutoramento de Wagner de Melo Romão (2011), quando do estudo da experiência do OP no município de Osasco – SP, revisitou a vasta produção do professor Leonardo Avritzer sobre as experiências institucionais-participativas. Nesse exercício, Romão (2011), migrou da análise do OP centrado quase que exclusivamente como uma forma de

*empowerment* da sociedade civil, para a “necessidade de outro olhar sobre o Orçamento Participativo, que o relacionasse mais diretamente à sociedade política” (ROMÃO, 2011, p. 14). Nessa toada, a análise do OP estaria agora não mais centralizada nos atores da Sociedade civil, mas nos representantes da sociedade política, neste caso, o governo proponente e suas estratégias políticas.

No lastro das pesquisas já realizadas acerca das possibilidades e limites dessas experiências; os trabalhos de Avritzer (2003) e Lüchmann (2002) apontaram para a ocorrência de variáveis analíticas, já citadas anteriormente, que melhor delineassem um corpo teórico-metodológico para os estudos desse arranjo institucional de participação. Todavia, esse modelo e suas definições sobre o fenômeno da institucionalidade participativa não se encontrariam cristalizados como uma matriz estanque, permitindo dessa maneira, a incursão de avanços analíticos à medida que se ampliam os referenciais teóricos que lhe servem de suporte.

Mesmo diante da possibilidade de se generalizar este modelo para o estudo de grande parte das experiências do OP, bem como de outras instituições participativas, seria impraticável, cristalizar estas variáveis, haja vista a multiplicidade dos contextos sócio-políticos, a pluralidade dos atores envolvidos e as constantes revisões nos pressupostos teóricos que dão validade para a permanência desta tríade analítica. Por essa razão, colocá-las sob uma ótica dialógica e relacional, é uma alternativa frutífera para a ampliação de novas possibilidades de estudo sobre essas experiências democráticas.

O modelo da tríade analítica do OP, quando colocado sob o prisma relacional, permite a eclosão de novos olhares sobre a mesma dinâmica. Entre esses olhares, destaca-se aqui a dimensão estratégico-política que viria a indicar a centralidade da sociedade política e as disputas eleitorais no processo de entendimento das experiências participativas. Para esta perspectiva, o OP constituir-se-ia como uma estratégia de mobilização e de ampliação da base social de apoio de governos e de partidos (ROMÃO, 2011).

## 2. UMA ABORDAGEM RELACIONAL SOBRE AS VARIÁVEIS ANALÍTICAS DAS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS

Sistematizado por Borba e Lüchmann (2007, p. 27-28), a tríade analítica é um modelo de análise para o estudo das experiências de participação institucionais democráticas, em especial as que se referem ao OP. Essa matriz, ao conjugar diferentes variáveis interpretativas, a saber: *a) compromisso governamental b) tradição associativa e c) desenho institucional*; permite um olhar processual sobre as experiências de mesma natureza ou assemelhadas (LÜCHMANN, 2002; AVRITZER, 2003).

Como já fora mencionado, essas três variáveis não permanecem estáticas. Da mesma maneira que não se encontram imobilizadas as organizações da sociedade civil, seus diferentes atores e instituições político-administrativas da sociedade política que orbitam na dinâmica do OP. Embora coexistam desequilíbrios de forças entre estes atores, “em muitos casos, a combinação entre um Estado forte e uma Sociedade civil fraca tende fortemente a desembocar em uma relação utilitária pautada na manipulação e dominação do primeiro sobre o segundo” (LÜCHMANN, 2002, p. 128). Contudo, o que não exime o OP de ser encarado, somente como um campo normativo e neutro, mas, sobretudo, como um campo de convergência do intenso fluxo de poder que perpassa todos os atores inseridos no campo sócio-político de um município.

Integrante na dinâmica de forças entre esses múltiplos atores políticos, o OP se firmou como um modelo de cogestão do orçamento de muitos municípios e se pauta sobre um conjunto de critérios, regras e instâncias participativas que, por seu turno, tem impactado a dinâmica própria da realidade sócio-política dos lugares onde se fazem presentes (LÜCHMANN, 2002). Nesse sentido, a tríade analítica, quando observada sob a ordem do entrelaçamento relacional, pode ser encarada como dotada de fatores centrais na compreensão e manutenção desse arranjo como uma rica experiência de institucionalidade democrática. “São, portanto, estas três condições que, intimamente articuladas, vêm permitindo o desencadeamento de uma importante inovação política no

município” (LÜCHMANN, 2002, p. 115-116). Quiçá, permitem também o surgimento de novas perspectivas teóricas sobre esse assunto.

Chama atenção nesse exercício de argumentação acerca da natureza relacional das variáveis analíticas, o quanto a diferença nos contextos sociais e políticos dos municípios por onde opera o OP, influenciam amplamente em seu delineamento. Enquanto inovação institucional, impõe marcas na dinâmica do associativismo civil comunitário de um município. Os diferentes graus de desenvolvimento econômico, o processo de industrialização, urbanização e modernização, a dinâmica política da própria cidade, a trajetória dos partidos e demais fatores da cultura política desses habitantes, influem sobremaneira no caráter relacional e dialético das variáveis contidas na tríade analítica do OP (CARREIRÃO, 2006).

A dimensão estratégico-política no OP origina-se em uma lacuna deixada pelas intersecções das variáveis analíticas usualmente trabalhadas e que por conta disso, não dariam mais guarida para análises mais aprofundadas no âmbito das forças político-partidárias, bem como para os fluxos de poder presentes em toda *arquitetura* do OP.

Esse hiato reside na forte ênfase atribuída ao OP, enquanto atividade muito mais próxima do campo moral e normativo de democracia participativa, que das lógicas político-partidárias que igualmente operam nesses formatos institucionais de gestão pública participativa (ROMÃO, 2011). Essa moralidade, resultante da dicotomia existente entre as organizações da Sociedade civil de um lado e das forças político-governamentais do outro, tornou míope em certa medida as análises sobre o OP. Se deixada de lado a dimensão estratégico-político, corre-se o risco de enxergar as experiências democrático-participativas, muito mais próximas da Sociedade civil como um pólo de virtudes democráticas, rivalizando com o Estado, como pólo de virtudes antidemocráticas (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Com pesar, acabou-se naturalizando um modelo normativo, dicotômico e estático para análise destas experiências (MOURA; SILVA, 2008). A figura 01 explicita a visão estática do modelo triádico vigente nos estudos sobre as experiências de institucionalidade participativa.

**Figura 01:** Representação estática da tríade analítica do OP.



Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

Quando se coloca a tríade analítica sob o prisma relacional, para ser um instrumento de análise das experiências do OP, oportuniza-se observar:

Novas possibilidades de interação entre a participação organizada do povo, suas instâncias representativas (Câmaras), e o poder executivo municipal. Há tensões, interdições, manobras, fricções, disputas entre os agentes deste processo. Mas há também cooperação, negociação aprendizagem política e administrativa, reconhecimento de interlocutores, respeito por suas dignidades e demandas (FONTANA, 2007, p. 14).

Dessa forma, cada variável ou dimensão será brevemente discutida a partir de um fundamento teórico específico que permita a construção de “amarras” em vista desta perspectiva relacional.

## **2.1 O COMPROMISSO GOVERNAMENTAL**

Os pilares teóricos escolhidos para sustentar a variável do compromisso governamental encontram-se em Sidney Tarrow (2009) e Jack Goldstone (2003). Aquele, ao tratar do conceito de Estruturas de Oportunidade Política, permite a compreensão sobre a entrada de novos atores no espaço institucional dos Estados à medida que crescem as oportunidades para ação coletiva. E esse, ao ampliar as discussões de Tarrow (2009), aproxima os movimentos sociais da política institucional através dos partidos políticos e instituições do Estado, o que garantiria um caráter mais dinâmico em se analisar o compromisso do governo com as experiências participativas.

Fator central na implementação e na capacidade de sustentação de modelos de gestão pública de caráter participativo, a vontade política do governante é fundamental no que se refere ao respeito às *regras do jogo* e à centralidade que tais instrumentos viriam a ocupar no plano político-administrativo local (LÜCHMANN, 2002).

Evidencia-se nesse compromisso: a) inserção do OP como prioridade no conjunto de propostas e objetivos político-partidários: plano de governo, organograma, planejamento, quantidade de recursos destinados ao processo, b) demandas, definição e execução de obras; c) constituição de espaços e abertura de canais de comunicação divulgação, transparência, esclarecimentos das informações relativas ao OP entre executivo e sociedade, d) o grau de envolvimento/ participação do executivo (prefeito, secretários, partidos de coalizão, etc.) nas assembleias temáticas, nos encontros, capacitações e seminários que visam discutir o OP.

O desenho institucional do OP, ao operar dentro de um amplo conjunto de *inputs* (reuniões, fóruns temáticos, conselhos, etc.), permite a inserção de novos atores sociais na esfera governamental e, junto deles, novas demandas passam a compor a agenda do executivo municipal. Por conta disso, o governo, promotor do OP no município, passa a ampliar seu compromisso com todos esses novos participantes do processo de gestão política local. Não somente aqueles eleitos para atuarem nas instâncias formais (delegados e conselheiros), como também para todo o participante que depositou suas demandas nas plenárias temáticas, membros de associações, moradores dos bairros afetados pelo OP.

Ilumina essa reflexão, a obra *Poder e Movimento* de Sidney Tarrow (2009), que compreendido junto a elementos estruturais mais estáveis, a *political opportunity* condiciona o confronto político (TARROW, 2009) por variáveis de oportunidades e ou restrições políticas. Entre essas variáveis, tem-se a ampliação do acesso através da abertura institucional, instabilidade nos alinhamentos políticos, elites divididas, aliados influentes, repressão e facilitação<sup>3</sup>. Os Estados produzem oportunidades por meio de sua força ou fraqueza, facilitando a incursão da ação coletiva dos diferentes atores sociais arranjados em diferentes organizações.

Já os ensaios contidos na obra de Jack Goldstone (2003) intitulado como *States, parties and social movements*, trazem uma demarcação diferente e em certa medida inovadora no diálogo entre estes dois polos, isto é, apontam os movimentos sociais como constitutivos essenciais da política normal nas sociedades modernas, bem como mais difusa e permeável às fronteiras entre a política institucionalizada e não institucionalizada (GOLDSTONE, 2003).

Portanto, não se pode entender o normal funcionamento dos espaços políticos institucionalizados, tais como os Estados e partidos políticos, por exemplo, sem compreender que o curso de sua formação ande de forma muito próxima ao dos movimentos sociais (TARROW, 2009). Esses possuem entre si uma relação interativa e fortemente relacional marcada por uma dinâmica de fluxos de poder que transpassam as instituições envolvidas no processo. “State institutions and parties are interpenetrated by social movements, often developing out of movements, in response to movements, or in close association with movements<sup>4</sup>” (GOLDSTONE, 2003, p. 02).

A intenção da obra de Goldstone (2003) prima sobre a dinâmica do entrelaçamento entre as ações estatais, a emergência e as estratégias dos partidos políticos e movimentos sociais. Esses atores, com suas fronteiras diluídas, colocam no centro da análise as forças sócio-políticas que os transpassam. E embora sejam essas instituições portadoras de especificidades próprias que as distinguem umas das outras,

<sup>3</sup> Para ampliar o entendimento, consultar Tarrow (2009, p. 107-110) e Moura (2009, p. 88-89).

<sup>4</sup> Em tradução própria feita pelo autor do artigo: As instituições do Estado e os partidos políticos se interpenetram pelos movimentos sociais. Muitas vezes, podem (os partidos) desenvolverem-se fora de movimentos, em resposta aos movimentos, ou em estreita associação com movimentos.

trata-se de pensá-las a partir de uma nova concepção em que se possa ver o “jogo político de maneira mais contínua, em que se guarde menos relação com as instituições em si e dê mais destaque às relações de poder e às disputas legítimas de interesse que permeiam a sociedade e as arenas políticas” (ROMÃO, 2010, p. 75). Todavia, o jogo político somente se visualiza quando demarcado pela existência de instituições formais e não formais atuantes no campo político.

O compromisso governamental com as experiências participativas de uma dada administração municipal, “fator central na implementação e na capacidade de sustentação de um modelo de gestão pública de caráter participativo” (BORBA; LÜCHMANN, 2007, p. 27); deve pressupor que, dado o caráter coparticipativo do modelo, demais atores entrariam em cena reivindicando o direito de governar lado a lado. Goldstone (2003) enfatiza que partidos políticos e os atores dos movimentos sociais tornaram-se atores mutuamente dependentes nas modelagens políticas. A relação é dialógica, pois tanto um quanto o outro podem agir nas estruturas de oportunidade ou restrição conforme aquilo que demonstrarem interesses. Para se perseguir os mesmos objetivos, deve-se ter em comum algum elemento que garanta certo grau de confluência ou interseção entre ambos, nesse caso, o elemento pode vir a ser determinado princípio ou prática democrática compartilhada.

## **2.2 TRADIÇÃO ASSOCIATIVA**

Da parte da tradição associativa, os trabalhos de Mark Warren (2001) e os estudos de Lüchmann (2011) contribuem no sentido de permitir uma nova abordagem sobre o fenômeno do associativismo. Com o conceito de *Ecologia das Associações*, Warren (2001), esclarece que nem todas as associações são capazes de produzir efeitos de aprendizagem democrática, logo, as diferenças existentes no âmbito das experiências associativistas interferem na qualidade democrática das sociedades políticas.

De maneira geral, associações são grupos e organizações mais ou menos estruturadas ou hierarquizadas. Assim, além daquelas com autonomia organizacional,

voluntárias e com relações internas mais igualitárias e menos hierárquicas, há também todo um conjunto de associações mais estruturadas, como sindicatos e associações profissionais. Embora também sejam, ou possam ser associações, os movimentos sociais têm sido conceituados como articulação ou redes estabelecidas por grupos, coletivos e indivíduos que compartilham identidades e lutam por alguma causa (LÜCHMANN, 2011).

Do ponto de vista da análise do OP, no que tange a tradição associativa em um município, importa: a) o número de associações presentes no município; b) existência de autonomia e independência das associações em relação a partidos, federações e agências de financiamento público; c) quantidade de vínculos e parcerias travadas junto aos partidos políticos, poder público e demais instâncias de governo; d) presença de atores/líderes comunitários com o poder público discutindo os problemas da cidade; e) natureza das atividades desenvolvidas, número de pessoas envolvidas, alcance e finalidade dessas práticas.

Ao se discutir com maior profundidade o papel do associativismo nos processos sócio-políticos de uma sociedade, Mark Warren (2001), na obra *Democracy and Association*, permite a aproximação da afirmação desenvolvida por Lüchmann (2002) quando aborda a diversidade de projetos desenvolvidos no âmbito do associativismo local. Esse conceito expressa uma “teoria das associações no interior da teoria democrática que permite distinguir as diferentes funções democráticas das associações, por meio de combinações mais ou menos efetivas que desenham um quadro plural” (LÜCHMANN, 2011, p. 03).

No lastro de Warren (2001), Lüchmann (2011) retoma três perspectivas teórico-analíticas sobre o fenômeno associativo e seus desdobramentos nos processos de democratização das sociedades, com destaque para: a) a capacidade das associações criarem padrões de civilidade nos cidadãos, tese esta inspirada em Alexis de Tocqueville, b) relações conflitivas constituem um amplo campo de atuação para a ação coletiva, forte ênfase no campo teórico dos movimentos sociais, c) as associações impactam a esfera pública ao tematizarem problemas e temas sociais, perspectiva pautada sobre as teorias ligadas à Sociedade civil.

Warren (2001) ao propor uma sociologia das associações quer evitar o conceito de Sociedade civil, pois segundo ele este conceito é setorial e vago, além de excluir tudo aquilo que é íntimo e privado como a família e amigos. O conceito opera sob o pressuposto de exclusão e não de relação. Para ele, a Sociedade civil é somente “um terreno de organizações sociais dentro do qual as relações associativas voluntárias são dominantes” (WARREN, 2001, p. 57).

Para Lüchmann (2011, p. 25) a ideia de se trabalhar dentro desse delineamento teórico “parece seguir a perspectiva de reconhecimento de diferentes e, em muitos casos conflitantes, atores e instituições que, no seu conjunto, constituem um complexo mosaico de práticas e orientações políticas e sociais”. Essa complexidade reside no fato de se reconhecer a existência de diferentes efeitos democráticos gerados por diferentes tipos de associações (LÜCHMANN, 2011). Por conta disso, é possível produzir um olhar mais relacional, preservando a importância dos diferentes tipos, bem como as tensões existentes entre elas. Evitam-se, assim, abordagens unilaterais sobre as associações e o associativismo de forma ampla nas vidas das sociedades. Para a autora, como não é provável que as associações encerrem em si “todas as virtudes democráticas”, é preciso “avaliar diferentes possibilidades de atuação política das associações, cujo potencial democrático depende de sua relação e da configuração do contexto social, político, econômico e cultural no qual estão inseridas” (LÜCHMANN, 2011, p. 25).

### **2.3 O DESENHO INSTITUCIONAL**

Para compreensão do papel das regras nas experiências participativas, retoma-se o trabalho de Lüchmann (2011) e Hall e Taylor (2003) para subsidiar a função que o desenho institucional desempenha na concretização do processo efetivo do orçamento de um município. A vertente do neoinstitucionalismo pautará esta discussão.

Dotado de critérios, condições e parâmetros de funcionamento e participação; o OP – enquanto instituição – exerce influência tanto na ação estratégica dos indivíduos

inseridos em um determinado campo sócio-político, como também nas suas preferências mais fundamentais. As instituições constroem a ação dos indivíduos particulares assim como age sobre os hábitos e modelos culturais de uma determinada população.

A dimensão institucional se coloca como elemento central, na medida em que se constitui como substrato ou suporte da dinâmica política, definindo, também, por assim dizer, as condições de ampliação e de sustentabilidade das experiências participativas (LÜCHMANN, 2002).

O desenho institucional moldado em torno do OP, aplicado pelos governos proponentes em diferentes municípios, não é estático e sim dinâmico e mutável. Sofre alterações em função dos diferentes contextos sociopolíticos e culturais presentes na região onde o modelo participativo for instalado.

Em termos tangíveis, essa dimensão compreende, entre outros, alguns dos seguintes aspectos analíticos: a) especificidades do modelo de OP vigente no município, b) conjunto de regras definindo o funcionamento, c) existência de um ciclo temporal, d) pluralidade na participação e) existência de instâncias formais de participação, f) divisão geográfica do município, g) critérios para distribuição de recursos; h) publicação e divulgação de informações e resultados relativos à execução das demandas do OP.

O desenho institucional do OP se configura em função dos engendramentos travados entre Estado e sociedade e do grau de dependência entre suas forças políticas e sociais (BORBA; LÜCHMANN, 2007). Dada à natureza institucional do OP, muitas de suas regras, critérios de participação, instâncias decisórias, escolhas de delegados e conselheiros, critérios de distribuição de recursos entre tantas outras regras internas; configuram parâmetros regulares e estáveis para a participação efetiva dos sujeitos e eficiência do processo, ao mesmo tempo, dado o seu caráter dinâmico, fica submetido ao diálogo constante entre seu público participante e o Estado proponente desse modelo.

A centralidade das instituições deriva do fato de que elas influenciariam decisivamente a cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a ser objeto de políticas, “enquadrando a luta através de suas instituições” (MARQUES, 1997, p. 81).

OP introduz um novo mecanismo de filtragem para o estabelecimento a partir das prioridades que se definem com base na organização das comunidades e regiões. Em face de tudo isso, o OP pode incentivar a participação, mobilização e discussão coletiva, reduzindo ou limitando os mecanismos individuais e clientelistas de satisfação de interesses (LÜCHMANN, 2002, p.157).

A questão central, conforme apontou Hall e Taylor (2003) que se mobiliza na vertente neoinstitucional está na defesa de que os interesses e preferências são constrangidos por mecanismos e sistemas institucionais. Ao se considerar que tratam de um conjunto de normas que, “mais ou menos formalizadas, as instituições apresentam um importante caráter de estabilidade, ao organizarem de alguma forma as diferentes atividades sociais e, modelarem os comportamentos” (LÜCHMANN, 2002, p. 45). Dessa forma, defende-se menos o caráter estático, adotando-se mais uma análise dinâmica das instituições, à medida que, além de constrangerem comportamentos, as instituições estruturam novas agendas, mudam preferências e comportamentos sociais, além de servirem com “caixa de ressonância” para mudanças advindas das correlações de interesses e forças sociais. O que reforça ainda mais a contribuição desta variável como parte de um importante esquema relacional no conjunto de toda a tríade analítica (LÜCHMANN, 2002).

A centralidade das instituições deriva do fato de que elas influenciariam decisivamente a cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a ser objeto de políticas, “enquadrando a luta através de suas instituições” (MARQUES, 1997, p. 81). Isso só é possível graças “a natureza altamente interativa das relações entre instituições e a ação individual, na qual cada polo constitui o outro” (HALL E TAYLOR, 2003, p. 210).

A grande marca do desenho institucional, onde quer que o OP possa vir a ser instaurado, é a sua capacidade adaptativa e criativa diante dos diferentes contextos políticos e associativos apresentados. Mesmo na impossibilidade de um único modelo de OP, o que deve permanecer são as “regras do jogo” bem definidas, justas, transparentes e democráticas que constituirão o núcleo duro dessas instâncias participativas.

As instâncias de participação no OP vão se articulando em função de seus diferentes graus de institucionalidade. Quanto mais próximas das organizações comunitárias, *menor será a institucionalidade e maior autonomia*. À medida que se aproximam dos espaços governamentais, essas instâncias *aumentam a institucionalidade e diminuem a autonomia* (LÜCHMANN, 2002). Assim, em ordem crescente, têm-se: as plenárias temáticas, as assembleias do OP, os fóruns de delegados e o conselho do OP, responsável pela fiscalização e deliberação final do orçamento (FEDOZZI, 1998; LÜCHMANN, 2002).

Mesmo diante da possibilidade de se generalizar este modelo para o estudo de todas as experiências do OP, seria insensato, entretanto, petrificar estas variáveis; haja vista a multiplicidade dos contextos sociopolíticos, a pluralidade dos atores envolvidos e as constantes revisões nos pressupostos teóricos que dão validade para a permanência deste modelo tripartite. Por essa razão, colocá-las sob uma ótica dialógica e relacional, é uma alternativa frutífera para a ampliação de novas possibilidades de estudo sobre essas experiências democráticas.

## **2.4 DIMENSÃO ESTRATÉGICO-POLÍTICA**

Acerca desta dimensão, a tese de doutoramento desenvolvida por Romão (2011), ao estudar a noção de estratégia política dentro do OP em Osasco (SP), quer contribuir nessa próxima discussão colocando como pano de fundo os fluxos de poder que transpassam os atores sociais e políticos envolvidos nas relações ocasionadas pela existência do OP.

A dimensão estratégico-política constitui-se como um componente importante em função dos interesses e do papel que o governo exerce, embora não se concentre exclusivamente nesse, na medida em que permeia as relações entre os atores governamentais e atores sociais. Dessa forma, tanto o compromisso governamental, a tradição associativa e o desenho institucional são perpassados pela dimensão estratégico-política.

Nessa direção, fica evidenciado que o OP como instrumento de cogestão implantado pelo governo de um município encoraja seus participantes a ocuparem espaços de disputas políticas locais. Por sua ordem, o OP, atrelado a outras experiências participativas, pode dar início a uma cadeia lógico-causal que leva à interação das forças políticas institucionalizadas e por isso mais duradouras, tais como: partidos políticos, câmara de vereadores, sistema eleitoral, executivo municipal e forças políticas de caráter mais intermitentes como movimentos sociais, associações locais diversificadas inclusive à opinião pública.

Como base nesses aspectos, trabalha-se com a hipótese de que quanto mais forte for o vínculo do conselheiro com forças políticas institucionalizadas, maior tensão haverá nos fluxos de poder político e melhor se permitirá analisar o OP em função de uma dimensão estratégico-político.

Com a entrada do OP em um determinado cenário político, a força ou fraqueza do governo é posta à prova, da mesma maneira como a força política de velhos ou novos atores também entram em cena pela disputa de recursos. A política nesse caso, migrará da clássica polarização de forças oriundas das disputas entre Estado e Sociedade civil, para um processo de fluxo de forças contínuo e relacional entre os diferentes atores que atuam sobre um cenário sócio-político determinado.

A partir do exposto reforça-se a tese que da constante interação entre atores e organizações da Sociedade civil de um lado e as instituições político-administrativas do outro, resulta-se na necessidade de melhor dimensionar o campo estratégico-político. Como resultado da relação entre esses dois polos de força, deriva um fluxo de poder comum, à medida que o associativismo civil e governo passam a atuarem juntos – compartilham do OP, como espaço comum para a ocorrência de seus interesses estratégico-políticos.

Contra-pondo-se às teses de Leonardo Avritzer sobre o OP, Romão (2011) defende que a linha teórico-investigativa em vigência traçada por este autor não sustenta qualquer tipo de relação estratégico-política travada entre a tradição associativa local e as:

Estruturas próprias do sistema político, partidos incluídos, com os quais apenas estabelece relações estratégicas para a obtenção da institucionalização de suas práticas de renovação democrática. A ação dos partidos e dos governos aparece como apenas suplementar às iniciativas da sociedade civil (ROMÃO, 2011, p. 50).

A tese de doutoramento do referido autor, especifica que os trabalhos de Leonardo Avritzer ao detalharem a gênese do OP, conduzem à análise da relação entre partidos e governo somente enquanto compromisso ou vontade política para com as experiências participativas sem fazer referência alguma ao sentido estratégico-político presente nos entremeios desse compromisso. Prepondera a manutenção das “identidades específicas da Sociedade civil e da sociedade política, o que conduz para uma divulgação equivocada de uma concepção mistificadora e limitada sobre o fenômeno do orçamento participativo” (ROMÃO, 2011, p. 50-51).

O resultado direto do rompimento com a visão polarizada e mistificadora é a criação de uma abordagem relacional, o que ajudará na compreensão dos fluxos de poder que perpassam o OP como modelo de cogestão local através do qual se definem as relações entre os atores no processo de democratização da gestão pública (SILVA, 2006).

Todos esses agentes passam a orbitar o OP como que num campo de forças estratégico-políticas, pois além de seu caráter de instituição democrático-participativa, detém em si uma forte zona de atração para disputas de forças políticas. Segundo Romão (2011) as:

Instituições participativas são frequentadas principalmente por agentes (indivíduos e grupos) situados nas franjas da “sociedade política”, em torno (ou mesmo no interior) dos partidos políticos. Esta visão se reforça à medida que se sobe na escala de proximidade com a sociedade política, ou seja, no caso das experiências de orçamento participativo, de maneira crescente desde as reuniões de bairro até os conselhos do Orçamento Participativo, que deliberam sobre a proposta orçamentária a ser apresentada à Câmara de Vereadores e tem maior capacidade institucional de interagir com o poder municipal. A proximidade com as esferas estatais invariavelmente é utilizada pelos conselheiros para um melhor posicionamento pessoal (ou de grupo) no interior da dinâmica político-partidária-eleitoral de cada bairro e da cidade (ROMÃO, 2011, p. 62-63).

Essa dinâmica, pode ser melhor visualizada através dos membros do associativismo urbano de bairro (associações de bairro ou de moradores) que encontram abertas como *estrutura de oportunidade política* a possibilidade de fazerem parte das instâncias decisórias do OP ao ocuparem funções de delegados e, principalmente, conselheiros para atuarem de maneira autônoma frente ao Estado, na escolha das demandas e elaboração do orçamento municipal a ser apresentado no legislativo municipal (ROMÃO, 2011).

Da parte do executivo e das instituições partidárias, o OP atua como “meio de que os governos e partidos líderes da iniciativa possam ampliar sua capacidade de mobilização social e, por conseguinte, ampliem sua força eleitoral” (ROMÃO, 2011, p. 52). Nele, o espaço de participação institucional democrática é ampliado para uma arena de disputas político-partidárias muito além dos ciclos normais de disputas em campanhas eleitorais. O OP – enquanto arena política, mas não somente – é também o espaço onde seus atores empíricos se relacionam dentro de jogos e disputas políticas efetivas, conectados às estratégias de ampliação de seus interesses, quer sejam associativos, partidários, eleitoreiros ou boa governabilidade da parte do executivo. Para essas forças políticas, o OP passa a servir como “ampliação de sua capacidade de mobilização, tanto no recrutamento de novos quadros como em sua instrumentalização para as disputas eleitorais futuras e a manutenção de certo “movimento” nas bases do partido e das comunidades” (ROMÃO, 2011, p. 86).

Ainda no que tange as disputas políticas-partidárias inseridas nos espaços participativos, fica como “papel central dos governos – e dos partidos que os sustentam – na proposição e controle dos processos de orçamento participativo” (ROMÃO, 2011, p. 58). Diante dessa centralidade sobre os processos participativos, alguns partidos se aproximam, ganham maior evidência do que outros, como é o caso do Partido dos Trabalhadores (PT). Pois, dada sua trajetória histórica-política, o PT – por estimular e fortalecer as instituições participativas e os movimentos sociais – ficou envolto a uma aura de virtude democrática e participativa rendendo-lhe a função de articulador.

Das demandas dos representantes dos movimentos sociais e da sociedade civil com o Estado, do que, efetivamente, como partido político, engajado nas disputas eleitorais e organizado de modo a aumentar seu potencial de competição nestas arenas próprias da democracia representativa. Isto ocasionou que a dimensão político-estratégica do orçamento participativo pouco fosse levada em conta, na literatura a ele pertinente (ROMÃO, 2011, p. 65-66).

**Figura 02:** Perspectiva relacional da tríade analítica do OP com o acréscimo da dimensão Estratégico-política.



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2012).

Ora, ao se migrar da visão dicotômica entre Sociedade civil e Estado, passa-se a fazer uma análise relacional dos atores que atuam no OP e, conseqüentemente, pode-se ampliar a tríade analítica dessa mesma experiência, com a incorporação da dimensão estratégico-política na matriz já convencional. Nesse sentido, considera-se o OP muito além de um espaço onde impera a transparência e a normatividade democrática, para um instrumento potencial de ação de estratégia dos governos municipais como também para ampliação e articulação das bases eleitorais. Em muitos casos, a normalidade do OP passa a ser somente um instrumento político, ideológico e estratégico. Por conseguinte, o elemento de democracia, transparência, justiça distributiva, espaço de aprendizagem democrática e demais valores democráticos poderiam deixar de existir.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dimensão estratégico-política, como o que foi até aqui especificada, constitui-se como um componente importante em função dos interesses e do papel que o governo exerce, embora não se concentre exclusivamente nesse, na medida em que permeia as relações entre os atores governamentais, os atores sociais e a arquitetura institucional.

Em razão disso, a partir de uma análise da literatura e produção acadêmica sobre o OP no Brasil (SANTOS; AVRITZER, 2002, 2003; FEDOZZI, 1997; LÜCHMANN, 2002), das experiências desenvolvidas em Santa Catarina (BORBA; LÜCHMANN, 2007), do avanço de novas perspectivas teórico-metodológicas acerca do OP e demais instituições participativas e de maneira mais específica sobre as pesquisas realizadas por Romão (2011) no OP de Osasco (SP); sugere-se alguns indicadores de medida da então dimensão estratégico-política aqui defendida. A saber: a) filiação partidária e/ou simpatia por partidos, b) tempo de filiação partidária, c) forma de envolvimento em campanhas políticas (votar, pedido de votos, coordenação), d) participação em plenárias de políticos e pretensão de candidatar-se em cargos eletivos, e) participação em conselhos de políticas públicas, f) vínculo com ONG's (Organizações não Governamentais) e entidades, g) participação em movimentos sociais e sindicatos, h) vínculo e participação qualificada com igrejas.

De maneira empírica, algumas das características listadas anteriormente foram testadas entre os conselheiros do OP de Osasco (SP) na tese de doutoramento de Romão (2011). Os resultados obtidos sobre o perfil das relações sociopolíticas do grupo de conselheiros local foram convertidos naquilo que se intitulou como *Índice de envolvimento político*<sup>5</sup>. De toda ordem, a experiência da cidade paulista, revela, mesmo

---

<sup>5</sup> Instrumento desenvolvido e aplicado no Orçamento Participativo de Osasco (São Paulo) para medir as respostas dos conselheiros sobre suas relações sociopolíticas. “A elas, foram imputados valores de 0 ou 1, conforme a resposta fosse negativa (zero/0) ou positiva (um/1) à questão. Estes valores foram somados, atingindo-se uma escala de valores que vai de 0 a 4, denominadas “níveis”, componentes do *índice de envolvimento político*” (ROMÃO, 2011, p. 158). Consultar o resultado da pesquisa, conforme bibliografia cita nas referências.

que limitada, uma tentativa bem sucedida de testagem e mensuração de indicadores da dimensão estratégico-política.

Contudo, em um olhar mais cuidadoso, tais critérios merecem atenção no sentido de seu enquadramento, quer seja na composição de uma nova dimensão propriamente dita que venha a se associar à tríade analítica em vigor, quer seja como um complemento ou ampliação do conjunto de critérios já em andamento, haja vista ser a estratégia política uma dimensão que perpassa a vontade do governo, o arranjo ou desenho institucional e a tradição associativa local.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. “O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Z. (org) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

BORBA, Julian; LÜCHAMNN, Ligia Helena H. (org). *Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.

CARREIRÃO, Yan de Souza. “O sistema partidário catarinense (1980-2005): histórico e evolução”. In: CARREIRÃO, Yan de Souza; BORBA, Julian (org). *Os Partidos na Política Catarinense. Eleições, processo legislativo, políticas públicas*. Florianópolis: Insular, 2006, p. 19-48.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (org). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

\_\_\_\_\_. Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 236-271, 1998.

FONTANA, Remy J. “Prefácio”. In: BORBA, Julian; LUCHAMNN, Ligia Helena H. (orgs). *Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.

GOLDSTONE, Jack. *States, parties and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. *Possibilidades e Limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*, 2002, 215 p. Tese de doutorado em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

\_\_\_\_\_. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 6, n. 11, p. 183–198, 2007.

\_\_\_\_\_. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. In: Congresso Brasileiro de Sociologia, 15, 2011, Curitiba, PR, *Anais...* Curitiba: UFPR, 2011. Disponível em: <[http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/anais2011/14\\_428.pdf](http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/anais2011/14_428.pdf)> Acesso em: 12 out. 2011.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB – Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 43, 1. sem., 1997.

MOURA, Joana T. V.; SILVA, Marcelo K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Rev. Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 43-54, 2008.

MOURA, Reidy Rolim de. *Estruturas de oportunidades políticas e aprendizado democrático: o associativismo de bairro em Blumenau (1994- 2009)*. Tese de Doutorado em Sociologia Política, Florianópolis. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Filosofia e Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ROMÃO, Wagner de M. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. 2010, p. 235. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

TARROW, Sidney. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Tradução de Ana Maria Sallum. Petrópolis: Vozes, 2009.

SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 156-179, 2006.

WARREN, Mark. *Democracy and association*. Princeton: Princeton University, 2001.

---

**A DIMENSÃO ESTRATÉGICO-POLÍTICA COMO POSSIBILIDADE DE  
AMPLIAÇÃO DAS ANÁLISES DAS EXPERIÊNCIAS DO ORÇAMENTO  
PARTICIPATIVO**

**Resumo:** O artigo ocupa-se de uma revisão teórica sobre a tríade analítica do Orçamento Participativo que combina as dimensões do compromisso governamental, da tradição associativa e do desenho institucional. Sobre uma abordagem relacional, estas dimensões abrem espaço para a configuração de uma nova perspectiva analítica: a estratégico-política. Dividido em três momentos, o artigo problematiza e justifica em primeiro lugar a dimensão estratégico-política. No segundo momento discute independentemente cada uma das dimensões da tríade analítica indicando uma lacuna para a inserção da estratégia política. Por fim, aponta indicadores e critérios de verificação empíricos em vista de pesquisas futuras acerca do assunto.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo. Estratégia Política. Ampliação Democrática. Compromisso Governamental. Desenho Institucional. Tradição Associativa.

**THE STRATEGIC POLICY-DIMENSION AS EXPANSION OF THE  
POSSIBILITY OF ANALYSIS OF BUDGET EXPERIENCE PARTICIPATORY**

**Abstract:** The article deals with a theoretical review of the triad analytical of Participatory Budget that combines the dimensions of government commitment, tradition associative and institutional design. About a relational approach, these dimensions open space for the configuration of a new analytical perspective: a strategic-politics. Divided into three phases, this paper discusses and justifies in first off the strategic policy dimension. In second, discusses each of the dimensions of the triad analytical indicating a void for insertion of political strategy. Finally, points indicators and criteria of empirical verification in view of future research on the subject.

**Keywords:** Participatory Budgeting. Policy Strategy. Expansion Democratic Government Commitment. Institutional Design. Tradition Associative.

Recebido em: 26 de julho de 2014

Aceito para publicação em: 23 de agosto de 2014