

**ESPAÇOS PÚBLICOS E PRÁTICAS POLÍTICAS: OS RISCOS DE
DESPOLITIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL¹**
**PUBLIC SPACES AND PRACTICAL POLITICS: THE NON POLITIZATION'S
RISKS OF THE CIVIL SOCIETY PARTICIPATION.**

Angela Vieira Neves²

Assistente Social

Professora do Departamento de Serviço Social de Niterói da

Universidade Federal Fluminense (UFF).

Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp.

Introdução

O objetivo deste trabalho é, de um lado, marcar o campo de disputa entre os projetos neoliberal e democrático-participativo na apropriação do conceito de participação. De outro, procuro analisar de que maneira esses novos espaços públicos participativos sofrem riscos e desafios ao seu potencial democratizador, ao emergirem no contexto dos anos 90. Tais limites são colocados pela cultura e pela política dominante, que contêm traços herdados e já bem conhecidos da história brasileira, como o clientelismo na política.

A hipótese que defendo é a de que as práticas políticas com tendências mais conservadoras, antidemocráticas e clientelistas podem impedir ou criar obstáculos à ampliação da esfera pública e à conquista da cidadania, quando novos espaços públicos são colocados em prática nos diferentes municípios brasileiros.

1. Democratização do Estado e Participação da Sociedade Civil

É sabido que se engendra uma nova relação entre Estado e sociedade civil no contexto da democratização nos anos 80 por meio de diferentes mecanismos de incentivo à participação, que procuram não só democratizar o Estado, mas, sobretudo, buscam a politização da sociedade civil. A reforma democratizadora do Estado e seus modelos de

¹ Este trabalho é parte da pesquisa realizada no Doutorado na Tese: Clientelismo, cultura política e Democracia: Dilemas e desafios da participação popular- A experiência do OP da cidade de Barra Mansa. Tese Doutorado, Unicamp, IFCH, 2006.

² Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social de Niterói da Universidade Federal Fluminense, Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp.

gestão são fundamentais para entender quais são os instrumentos que estimulam a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas.

Na realidade, argumento que esses espaços públicos participativos podem ser vistos como instrumentos eficientes de deliberação de Políticas Públicas, além de tornarem-se uma inovação na gestão do Estado, o qual procura, com sua reforma, a penetração cada vez maior da sociedade civil em seu controle e fiscalização.

Seguindo a mesma linha argumentativa, Raichelis (1998) mostra que a construção da esfera pública se dá a partir do processo de democratização do Estado e da sociedade civil, rompendo com a perspectiva que secundariza a sociedade civil frente ao Estado. A agenda da Reforma do Estado³ e a crítica ao Estado burocrático e centralizador passaram a ser direções tanto da esquerda quanto da direita. De um lado, atribui-se forte ênfase à minimização do Estado⁴ na óptica neoliberal, colocando-se o mercado como o regulador das necessidades. Por outro, a crítica da esquerda à centralização e à burocratização do Estado traz a proposta de novo desenho institucional na relação entre Estado e sociedade mediante a construção de uma Reforma do Estado que busca a democratização e a construção de novo formato em processos de co-gestão.

A Constituição Federal de 1988 – conhecida como Constituição-Cidadã – representou um divisor de águas nesse contexto, ao reafirmar instrumentos importantes para a democratização do Estado, mostrando-se decisiva para a publicização do orçamento e do Estado. Pela primeira vez, uma constituição retrata a importância da construção de um Estado Democrático de Direito.

De fato, a participação da população nas decisões relativas à cidade aparece não só com o Orçamento Participativo (OP),⁵ mas também com os conselhos municipais e fóruns, entre outros instrumentos, na partilha do poder e nas decisões públicas com o Estado. Tais instrumentos constituiriam um incentivo a mais na construção da ação

³ A Reforma do Estado pode ser analisada sob uma perspectiva gerencial, como nos estudos de Bresser Pereira, ou pela óptica da reforma democratizada do Estado, que se inicia com a Constituição Federal de 1988. Ver: Batista (1999).

⁴ É importante ressaltar que o Estado torna-se mínimo para as questões sociais, mas continua forte e máximo para o capital. A respeito ver Netto (1992).

participativa e democrática nos municípios no Brasil, mas não garantiriam, sozinhos, o processo de construção democrática.

As inúmeras leis que procuram exercer maior controle da sociedade sobre o Estado esbarram na cultura política⁶ dominante, que está profundamente enraizada na sociedade brasileira. Aniquilar hábitos nefastos presentes à tradição política é um desafio que começa com a introdução, ainda que paulatina, de instrumentos de participação popular, como o Orçamento Participativo.⁷

É nos marcos da hegemonia do projeto neoliberal – em particular, no Governo Collor de Mello, no ano de 1989 – que, coincidentemente, esses espaços públicos participativos se multiplicaram. A proliferação do OP emerge nesse cenário de "confluência perversa", nos termos de Dagnino (2004a), entre projetos⁸ que disputam e deslocam o significado democratizador e politizador da sociedade civil.

Surgem assim múltiplas experiências participativas, as quais darão o tom ao debate e ao confronto desses projetos, que disputam a hegemonia política na construção democrática da sociedade brasileira, colocando em risco a questão da participação coletiva e social.

2. Riscos da Participação nos Anos 90: Dilemas ao projeto democrático-participativo

O tema da participação social e coletiva e da emergência de espaços públicos na sociedade brasileira se dá em contexto de democratização da sociedade nos anos 80. A partir da segunda metade dos anos 70, novos canais de participação social se constituíram em um campo de confronto à ditadura, permitindo e possibilitando maior abertura à

⁵ Empregarei essa abreviatura no texto, ao me referir ao Orçamento Participativo.

⁶ Entendemos a cultura política como em Dagnino et al., definida como: “a construção social particular em cada sociedade do que conta como político.” (Dagnino, 2000, p.25).

⁷ Dados da Pesquisa do Fórum Nacional da Participação Popular, realizado por Ribeiro & Grazia (2002), apontam a existência de mais de cento e três experiências de Orçamentos Participativos espalhadas pelo Brasil.

⁸ A noção de projeto político é ancorada na análise de Dagnino (2002b), que afirma "o termo projeto político é usado em um sentido próximo da visão Gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos". In: Democracia - Teoria e Prática. Perissionotto, Renato (org.). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

participação no final da década de 80. Essa participação popular emerge no seio dos movimentos populares dos anos 80 com caráter reivindicativo dentro de um campo movimentalista, reforçando o projeto democrático (Doimo, 1992). O termo participação tornou-se palavra de ordem para a esquerda, multiplicando-se em experiências de participação em alguns municípios.⁹ Nos anos 80, a participação social e coletiva tinha caráter mais reivindicativo no controle social sobre o Estado junto aos movimentos sociais urbanos, estando de costas para o Estado em um confronto acirrado na luta por melhoria das condições sociais. Já nos anos 90, aquela é deslocada em virtude da confluência dos projetos e do enfrentamento em diferentes culturas políticas, que vão desenhando novo tipo de participação, a qual pode ou não ser despolitizada pelo projeto neoliberal.

Nos anos 90, a participação deixa de ser um confronto ao Estado, para se caracterizar como “participação negociada” na disputa entre projetos distintos, em processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade nos novos espaços públicos. Duas questões são destacadas nessa época: um processo de procura por novos direitos – direito a ter direitos – na construção de uma cidadania ativa e a participação das classes populares na gestão participativa da cidade, buscando a construção de uma cultura participativa.

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

Nos anos 90 – em particular, com o projeto neoliberal –, a sociedade civil passa a ser vista de outra forma, estando então associada ao mercado. Esse ocultamento do

⁹ Uma das primeiras experiências de participação popular importante a ser destacada, mesmo sem ter o peso da participação popular no OP sobre as decisões do Estado, surgiu em Lages, no ano de 1976, com o MDB. Ver: Alves (1984).

significado democratizador da sociedade civil deve ser um ponto significativo para a análise dos diferentes espaços públicos participativos que se multiplicaram nessa década.

Nos documentos do Banco Mundial, por exemplo, percebe-se certa euforia na ênfase à participação da sociedade civil, que evidencia a apropriação do conceito e a destituição de seu significado político, ao mesmo tempo em que afasta o Estado de seu papel regulador das políticas sociais. Esse tipo de participação, presente nos documentos do BID e do BIRD, pode ser definido como liberal.

Um dos objetivos do Banco Mundial é "a incorporação de metodologias já comprovadas de análise social e participação da sociedade civil em um número maior de financiamentos do Banco Mundial no Brasil" (Garrison, 2000, p.15).

No Relatório do Banco Mundial de 2000, intitulado "Do Confronto à Colaboração", existe a aposta nesse processo de "colaboração" da sociedade civil com o Estado através de medidas voltadas para o que chama de políticas de participação do Banco Mundial no sentido de garantir a "sustentabilidade e o desenvolvimento".

3. Orçamento Participativo em Barra Mansa: Dilemas e conquistas

O Orçamento Participativo – como mostra a literatura – surgiu como projeto político do PT em Porto Alegre e se tornou marca da gestão petista com a Participação Popular,¹⁰ vindo a ser referência em sua implementação para outros partidos bem como objeto de estudo de diferentes analistas. Confirmando essa opinião, Dias (2002) diz que o despertar do fenômeno do OP se confunde com a ascensão política do PT nessa cidade. Em razão disso, investiu-se na análise de seus efeitos para a cidade – em particular, na de Porto Alegre,¹¹ onde a experiência tem tido êxito há anos e se tornou modelo para outros municípios em que não há essa tradição.

¹⁰ Para maior aprofundamento sobre a construção da Participação Popular no Orçamento Participativo ver Silva, K.M. (2001).

¹¹ A experiência do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre foi objeto de várias teses catalogadas no Banco de Teses da Capes. As Teses de Fedozzi, Luciano (1997), D'Ávila Filho (2000) e Dias, Márcia (2002) visam entender a natureza do Orçamento Participativo em Porto Alegre e são consideradas referências para este trabalho.

A idéia inicial de implementar o OP em Barra Mansa foi fruto de um Seminário interno. Quando o PT venceu as eleições de 1996 – fato inédito na história do município –, a idéia pôde ser realizada pela experiência do programa do OP com a meta de "democratização da Administração pública em uma perspectiva popular democrática. A transparência da gestão associada ao combate à corrupção foram os temas e discursos ideopolíticos revelados pelo governo" (Jornal do OP, 2000).

O PT, ao assumir o governo, convocou a população a "participar do OP" e poder decidir no tocante à gestão da cidade, no combate à corrupção e no conhecimento das contas públicas: "O orçamento público municipal nunca mais será feito às portas fechadas, entre o Secretário de Fazenda e o Prefeito Municipal. Ele busca democracia e transparência na gestão municipal".¹²

O discurso do prefeito se baseava na 'inovação democrática' do programa, na 'vontade política', na 'transparência' na condução dos investimentos e gastos públicos. O *slogan* da campanha de governo em 1996 era 'é tempo de mudança'. Assim, 'participar é o único caminho para construir a cidade que todos desejamos'. A proposta do governo tinha como tema um governo democrático e popular, uma outra forma de se fazer política e definir prioridades, rompendo com as práticas tradicionais de troca de favores.¹³

A ênfase na ruptura com tais práticas conservadoras na política eram frequentes nos discursos políticos e nos documentos oficiais em Barra Mansa. Da mesma forma, o tema está presente na literatura sobre o OP de maneira bastante consensual, afirmando-se a experiência de participação popular como ruptura com o clientelismo e o fisiologismo na política, compreendendo-se o OP como instrumento de co-gestão com o Estado no sentido da partilha do poder quanto ao orçamento público na busca da democratização radical do Estado.

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

¹² Discurso da Prefeita Inês Pandeló na implementação do OP em outubro de 1997.

¹³ Manual do Orçamento Participativo, 2000. Cidadania para um Novo Milênio.(Grifos nossos)

O rompimento presente na experiência do OP não foi confirmado no município de Barra Mansa. Pelo contrário, o OP não rompeu com essa política, como também a utilizou e se contaminou por ela no jogo de negociações na política entre os diferentes atores envolvidos. O discurso do governo buscava o rompimento com as práticas políticas antidemocráticas, que são subordinadas ao poder político de alguns parlamentares, os quais exercitam a política do favor em detrimento dos direitos conquistados pela participação.

No primeiro ano de governo do PT, em 1997, foi feita a entrega da proposta orçamentária elaborada pelo OP na Câmara, o que representou um divisor de águas na confecção da peça orçamentária no município até aquele momento. A mudança na cidade se consolidaria pela "conquista de novos espaços para o exercício da participação popular", pelo que o canal de abertura para a construção desse espaço de participação se daria com o OP. A consolidação desse "novo espaço público" se conformaria pela ênfase na identidade coletiva, pelo interesse coletivo, tendo-se em mente o bem-comum e a construção de 'Nova Cultura Política'. Este caminho, o democrático, ajuda na construção de nova cultura política, que supere os vícios do autoritarismo, do paternalismo, do clientelismo e do apadrinhamento na relação governo e sociedade. O sucesso desse projeto inovador para a construção de uma Cidade Feliz dependerá do esforço, do bom senso, do compromisso, do espírito de luta e da solidariedade de todos. Portanto participar é o único recurso para fazer vingar a Cidade que todos merecem.¹⁴

A busca por transformar a cultura política brasileira também foi destacada por Ribeiro & Grazia (2002):

(...) como o Orçamento Participativo possui uma clara face de projeto, é indispensável valorizar a sua experimentação nos mais diferentes contextos sócio-econômicos do país, favorecendo a emergência de práticas progressistas, ainda que embrionárias, em espaços tradicionalmente avessos à participação social. Destas práticas, podem emergir novos aprendizados políticos e envolvimento em redes de movimentos sociais que permitam maiores ganhos em democracia. Encontram-se em jogo, o OP considerado pleno, os elementos de um potencial partilha do poder,

¹⁴ Informativo da PMBM, Ano II, n.6, jun./1998.

trazendo a promessa de alterações profundas na hierárquica cultura política brasileira. (Ribeiro & Grazia, 2002, p.40)

4. Ápice do conflito no OP – O Projeto Mutirão Democrático: Tensão na política entre o executivo e o legislativo

O Modo Petista de Governar no município de Barra Mansa foi encontrando obstáculos e sendo substituído por um modo negociador de governar, em que teve lugar a ampla e plural negociação tanto entre o governo e a sociedade civil como entre o Executivo e o Legislativo. O embate aconteceu entre o Modo Petista e o modo político exercido há anos pelo Legislativo na relação com o Executivo. Diante do confronto e da tensão, o governo se viu obrigado a mudar o discurso participativo e radical na política, apologético e transformador, por outro, mais negociador e pragmático na troca política entre as instituições políticas, com ações conciliatórias.

Com a finalidade de amenizar a tensa relação instituída com a Câmara quando da implantação do OP em 1998, o Executivo criou o chamado “Projeto Mutirão Democrático” na cidade de Barra Mansa, que constituiu uma particularidade na implementação do processo participativo. Buscava-se atender, dessa forma, os pedidos e as reivindicações dos vereadores mediante a negociação bem como as expectativas da população.

O que era o Projeto Mutirão-Democrático? Qual o seu objetivo? Como funcionava? Quem participou?

É sabido que o mutirão foi prática¹⁵ presente nos anos 70 entre os movimentos populares, tendo o sentido de resgatar a identidade coletiva dos novos personagens urbanos (Sader, 1989). Entretanto, no caso em foco, a particularidade deveu-se ao fato de ser iniciativa do Executivo municipal em lugar de ser ação oriunda dos movimentos populares. Não tinha, por isso, a autonomia dos anos 70/80 e era uma parceria entre Executivo, Legislativo e sociedade civil.

Ao sancionar o Projeto Mutirão Democrático, a Prefeita tinha objetivos políticos claros: de um lado, responder à resistência e à ameaça sentida pela maioria dos vereadores

em decorrência da implantação do OP; de outro, estabelecer apoio majoritário na Câmara, para consolidar a governabilidade democrática do PT no município.

Desse modo, o Mutirão nasceu da expectativa da população, gerada na dinâmica do OP, em virtude da falta de esclarecimento e de regras mais sólidas e transparentes no desenho do OP de como atender às inúmeras prioridades decididas pela participação popular com o escasso recurso da prefeitura. Foi também a resposta imediata do Executivo à população, que reivindicava pequenas obras nos bairros mediante ações voluntárias, estimuladas por uma ética solidária e moral entre os indivíduos, que seus organizadores chamavam de mutirão-cidadão e participativo. Fruto de negociação com os vereadores, conformou igualmente a negociação com os representantes da sociedade civil, que viam sua representação ameaçada pela não execução das prioridades decididas no ciclo.

Tal Projeto visava, em geral, à ação compartilhada entre governo e comunidade de modo participativo, na forma de co-gestão, porém, em Barra Mansa, os vereadores e/ou as Associações de Moradores, na figura de seus líderes, detinham o controle sobre as obras, as demandas e as prioridades de cada região. Por conseguinte, o seu funcionamento dependia prioritariamente do vereador e do presidente das Associações de Moradores, ressaltando-se que as regiões que não tinham controle de nenhum vereador eram representadas pela Associação de Moradores e, quase sempre, centravam-se na figura do Presidente da Associação. Essa proposta recoloca, portanto, o poder do vereador junto a sua região, assim como o do Presidente da Associação de Moradores, os quais decidiam a obra a ser realizada dentre aquelas escolhidas nas plenárias do OP, ao passo que a população participava apenas na execução do Mutirão.

Uma das prioridades escolhidas pelo Projeto Mutirão era a de executar obras e serviços pequenos – com custo máximo de cinco mil reais – que fossem compatíveis com as obras aprovadas no OP e que não tinham sido realizadas. Na prática, o Mutirão representou uma complementação ao OP. Para a consecução do Mutirão nos bairros, os

¹⁵ É importante esclarecer que a idéia do mutirão sempre esteve associada aos movimentos sociais urbanos no sentido de construir a cidadania ativa e a identidade coletiva. A esse respeito ver a análise dos movimentos sociais na década de 90 em São Paulo, na qual se destaca o papel do Mutirão, de Gabriel Feltran (2003).

interessados deveriam encaminhar um requerimento à Prefeitura Municipal de Barra Mansa (PMBM) através da Secretaria de Obras.¹⁶

O Mutirão contava com a mão-de-obra da população e era executado com o maior número de pessoas durante os finais de semana. Assim, a ligação das lideranças nos bairros com o Executivo era um dos mecanismos tanto para dar a conhecer o projeto como para interferir no processo e reivindicar obras.

Essa ação – que a princípio se mostra participativa e democrática – deve ser questionada, pois, em lugar de democratizar a política e descentralizá-la com a participação popular, recoloca-a no padrão assistencialista já conhecido, reforçando o vínculo pessoal entre o vereador e a região que o elege, da mesma forma que repõe a política fisiológica e clientelista entre o presidente do bairro e sua região. Na prática, com essa implementação, verificou-se um processo de despolitização da participação popular e democrática que havia sido iniciada com o OP.

Sem dúvida, semelhantes estratégias de negociação com a prefeitura reforçam a “participação assistencialista”. Em virtude disto, não existe inovação nesse tipo de projeto; pelo contrário: vê-se a preservação da prática política autoritária e personalista de algumas lideranças, bem como de vereadores, que buscavam manter suas imagens atreladas às obras realizadas. Por conseguinte, a complementação do OP pelo Mutirão tornou-se um risco expressivo à democracia participativa que tinha sido iniciada na cidade, pois, apesar de o Mutirão representar o avesso do OP no sentido político, na prática, a população não conseguia estabelecer diferença entre os dois programas, uma vez que sua preocupação centrava-se simplesmente na execução das obras no bairro, independente de qual maneira e por quais caminhos na política sua concretização seria alcançada.

No entanto, o Mutirão também foi visto de maneira positiva por gestores do PT, que, entre outras coisas, consideraram-no bem sucedido, porque teria efetivado a mobilização comunitária. Em sua grande maioria, os representantes do governo, portanto, não perceberam o Mutirão como perversão tanto ao OP quanto à cidadania ativa e negaram que reforçasse o clientelismo.

¹⁶ Ordem de serviço n.02 - Projeto de Construção Participativa (Mutirão Democrático), 01/03/1999.

Tabela 1. Opinião dos Gestores sobre o Projeto Mutirão Democrático

Resposta	Gestores do PT
Negociação com o Executivo e os vereadores.	04
Reforça o vínculo do vereador com a comunidade	04
Falhas nas regras do OP – abertura de muitas prioridades.	03
Ameniza a grande expectativa da população no OP. Atende a população.	02
Ajudou na reeleição dos vereadores	02
É uma complementação ao OP	03
Foi um sucesso para a população da periferia, reforçou os laços comunitários e a solidariedade na comunidade.	05

Fonte: Pesquisa de campo - Barra Mansa, 2003/2004.

De fato, não havia análise crítica da parte dos gestores do PT, uma vez que estavam totalmente envolvidos com o programa de governo. Entretanto, do ponto de vista político e pedagógico, o Mutirão colocou-se como forte obstáculo ao estímulo à participação popular e seguiu o caminho que tanto era combatido nos discursos políticos. Tornou-se assim uma contradição dentro do projeto de implementação da democracia participativa, que o PT buscava consolidar e sustentar na cidade.

É importante destacar que os gestores, por serem do PT e coordenadores do Programa, defendiam sua execução por visar não só amenizar o conflito com a Câmara, mas atender, de forma rápida e sem muitos custos, a população pobre que vive na periferia. Consideravam que esse atendimento representaria um retorno positivo nas eleições para o Executivo, pois viabilizaria pequenas obras em ruas que não tinham qualquer infraestrutura há décadas. Tratava-se claramente de uma disputa pela ampliação da hegemonia do PT em detrimento de uma política voltada à cultura participativa e à consolidação do projeto democrático-popular.

4.1 Representação dos Vereadores sobre o Mutirão

Na opinião dos vereadores houve consenso acerca de o Mutirão Democrático ter constituído sucesso, uma vez que o avaliaram como algo "positivo para a população", importante tanto para o bairro como para sua reeleição no parlamento. De acordo com a maioria dos entrevistados, o Mutirão representou uma relação de confiança com a comunidade do bairro e lhes deu visibilidade, ao se vincularem à feitura da obra e à participação direta no trabalho como 'peão' junto à população. Na tabela abaixo podemos ver as diferentes opiniões dos vereadores:

Tabela 2. Opinião dos Vereadores sobre o Projeto Mutirão Democrático

Resposta	Vereadores
Negociação com o Executivo	09
Reforça o vínculo do vereador com a comunidade	11
Ameniza a expectativa da população	07
Ajudou na reeleição	11
É uma complementação ao OP	11
Foi um sucesso para população da periferia e reforça os laços de solidariedade.	09

Fonte: Pesquisa de campo - Barra Mansa, 2003/2004.

As evidências empíricas mostram que a maioria dos vereadores aderiu sem críticas ao Mutirão por duas questões fundamentais. A primeira, o Mutirão atenderia suas reivindicações, amenizando o conflito e a tensão com o Executivo. A segunda, o Mutirão seria o carro-chefe para sua reeleição no Legislativo. Além disso, para muitos, o Mutirão representou uma complementação ao OP, reforçando a idéia de ambigüidade na política local.

4.2 Conflito com o OP: Ambigüidade e tensão na política

O Projeto Mutirão Democrático criou expectativas e conflitos na relação do Executivo com o Legislativo – mesmo que a intenção, com a proposta do Mutirão, fosse a

de amenizar o conflito com a Câmara. Por sua vez, esse acordo político criou dependência entre o Executivo e o Legislativo, pois, caso a Prefeitura não enviasse o material acordado para as obras, os vereadores continuariam a fazer oposição ao governo do PT, impedindo a governabilidade.

Por seu turno, o OP cria forte expectativa na população, fato evidenciado nas diferentes experiências de Orçamento Participativo espalhadas pelo Brasil (Silva, 2001).

O OP de Barra Mansa pode ser visto como de tipo misto, porque, ao mesmo tempo em que buscava a participação popular na escolha das prioridades, o Projeto Mutirão Democrático reforçava a participação individual, assistencialista e solidária associada aos vereadores. O Mutirão enfatizou, portanto, a aliança do vereador com a comunidade do bairro e reforçava a política tradicional, clientelista – tão combatida no Plano de Governo do PT e no projeto democrático-popular.

Como a maioria dos vereadores já exercia a política assistencialista nos bairros como liderança antes mesmo de se tornarem parlamentares, sua “participação solidária” no Mutirão permitiu não só reforçar o vínculo pessoal com o bairro na troca por obras, mas, principalmente, reafirmar sua representação política individual como vereadores e, desta forma, garantir a reeleição. Pelo exposto, o Mutirão reforçava a participação assistencialista e solidária, despolitizando o processo participativo iniciado no Orçamento Participativo.

Alguns vereadores que apoiavam a prefeita e outros, que eram do PT, defenderam que o Projeto Mutirão acabou reforçando o clientelismo e o personalismo ao centrar na figura do vereador o sucesso das obras realizadas. O Mutirão conseguiu, dessa forma, “recuperar o prestígio” do vereador, que fora perdido e tensionado com o OP.

Dessa maneira, o Mutirão serviu de importante instrumento na busca da reeleição municipal e fez com que o projeto político-ideológico do PT ficasse subjugado ao projeto eleitoral, visando à disputa pela hegemonia política entre os partidos de Barra Mansa. Assim, a busca da reeleição no parlamento se tornou mais importante do que o estímulo à participação popular.

4.3 Percepção dos Representantes da Sociedade Civil sobre o Mutirão

Para os conselheiros e delegados do OP, a sua visibilidade ficou ameaçada com o Mutirão, que tinha como ator principal o vereador, embora todos trabalhassem juntos – população, vereadores, lideranças e representantes da sociedade civil no OP. Por essa razão, o discurso dos representantes da sociedade civil ficou dividido entre o fortalecimento da participação popular e o do clientelismo na política.

Tabela 3. Opinião dos representantes da sociedade civil sobre o Mutirão

Resposta	Sociedade civil
Massacrou as novas lideranças nos bairros.	07
Complementação ao OP com pequenas obras.	14
Foi positivo, um sucesso para a população da periferia	18

Fonte: Pesquisa de campo – Barra Mansa, 2003-2004.

Já a população que mora na periferia e vive sob condições de pobreza, que sofre pela falta de infra-estrutura e de políticas públicas universalizantes, entendeu o Mutirão como meio rápido e concreto de ver obras necessárias – e requisitadas há muito tempo – serem finalmente levadas a cabo. Os representantes da sociedade civil, apesar do mal-estar que isso pudesse causar, aderiram ao Mutirão, porque perceberam sua importância para a população da periferia e, também, porque aquele espaço lhes dava visibilidade no processo eleitoral que vislumbravam.

O Projeto Mutirão Democrático encarnou de maneira expressiva esse encontro conflituoso com o OP e marcou o ápice da negociação na política, com sua natureza ambígua, espécie de perversão e de complementação do OP, o que ajudou a dar particularidade à experiência de Barra Mansa, não podendo ter nome mais apropriado do que Orçamento Participativo Misto. Esse OP misto representou uma disputa política entre projetos distintos e antagônicos e teve impacto nocivo na cultura, do ponto de vista da construção democrática, tensionando as tradições autoritárias e clientelistas presentes na cultura política local. Nesse aspecto, o Mutirão ajudou o projeto “conservador-neoliberal”, ao despolarizar a participação social, coletiva e cidadã.

Nesse sentido, o Projeto Mutirão Democrático representou um risco à participação popular e ao OP, descaracterizando a política participativa bem como despolitizando o mecanismo desencadeado pelo PT por meio do reforço individual dos vereadores no tocante às obras e ao bairro que representavam. Esse foi o ápice da tensão no OP, pois a particularidade dessa experiência revelou que houve mescla e complementação entre o OP e o Mutirão – o chamado OP misto.

O grande obstáculo do Executivo local foi esse: ao tentar negociar o rumo do projeto com os vereadores, que estes combatiam, tal rumo foi perdido. Embora se tivesse em mente o atendimento às demandas das classes populares, acabou-se mesclando e reforçando a cultura e a política conservadora da cidade, fundadas na troca e não no direito conquistado pela participação popular. A briga na política permaneceu viva, pois tanto os representantes do OP quanto os parlamentares não abriram mão de ter o controle sobre o processo participativo por meio do Mutirão. Visando à ampliação da hegemonia de seus respectivos partidos, abortaram o projeto democrático-popular e colocaram em risco a "nova cultura participativa". Esse é o desafio da democracia participativa no enfrentamento de uma sociedade com traços herdados de culturas autoritárias, clientelistas e fisiológicas.

O Mutirão deslocou a noção politizada da cidadania e da participação popular, a qual foi substituída por outra, “assistencialista” e “solidária”, e a cidadania deixou de ter dimensão coletiva na construção de novos direitos, caracterizando-se como cidadania individual (liberal).

Considerações Finais

Chamei a atenção neste trabalho para o fato de que é preciso tratar com cuidado a euforia democrática em torno das experiências participativas que emergiram no contexto da década de 90 no auge da hegemonia neoliberal. Várias tipologias sobre a participação foram mencionadas pelos autores, havendo uma confluência que deve ser pensada no que se refere ao impacto sobre o governo local e às práticas políticas antidemocráticas nos diferentes municípios.

É notório que a questão da emergência desses novos espaços públicos no Brasil representam uma aposta democrática fundamental para a construção de novos direitos e da cidadania na contramão ao projeto neoliberal. Todavia, a participação social e coletiva correu riscos, ao enfrentar práticas políticas que colocam obstáculos ao processo de construção democrática, em especial, nos contextos em que a prática clientelista é tendência forte, pois ocorre um processo de despolitização da participação, ao qual se deve ficar atento. O estudo de caso sobre a implementação do OP em Barra Mansa alertou para o fato de que, para se construir uma cultura participativa, é preciso levar em conta o surgimento de tensão nas práticas políticas exercidas pelos atores da sociedade civil e pelos políticos locais, acostumados a exercerem o clientelismo na troca e na intermediação de interesses com a população.

Referências Bibliográficas

BATISTA, Alfredo. **Reforma do Estado**: Uma prática histórica de controle social. Rio de Janeiro: Cortez Editora, 1999. Serviço Social e Sociedade, n. 61.

BARRA MANSA, Município do Rio de Janeiro. **Dados do Manual do OP**. Prefeitura Municipal de Barra Mansa, 2000.

BARRA MANSA, Município do Rio de Janeiro. **Projeto de construção participativa, Mutirão Democrático, Ordem de Serviço n.02, 01/03/1999**. Prefeitura Municipal de Barra Mansa, 1999.

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

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o Signo da Vontade Popular**: O Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: Editora UFMG, RJ, IUPERJ, 2002.

DOIMO, Ana Maria. **A Vez e a Voz do Popular**. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: ANPOCS, Relume Dumará, 1995.

GARRISON, John. W. **Do Confronto à Colaboração**. Relações entre a sociedade civil, o governo e o banco mundial no Brasil. Brasília: Banco Mundial, 2000.

RIBEIRO, Ana Clara & GRAZIA, Grazia de (org.). **As Experiências de Orçamento Participativo no Brasil** - período de 1997-2000. São Paulo: Paz e Terra, 2002.