



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

**O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS
FÓRUMS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO PPA 2004-2007:
ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA NO DISTRITO FEDERAL**

PATRÍCIA REIS PAIVA

Brasília - DF

2009

PATRÍCIA REIS PAIVA

**O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS
FÓRUMS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO PPA 2004-2007:
ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA NO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Dra. Nair Heloisa Bicalho de Sousa

Brasília – DF

2009

PATRÍCIA REIS PAIVA

**O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS
FÓRUNS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO PPA 2004-2007:
ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA NO DISTRITO FEDERAL**

Mestrado em Política Social

Universidade de Brasília

Aprovado em 02 /07 /2009

Banca Examinadora da Defesa

Profa. Dra. Nair Heloisa Bicalho de Sousa
SER/UnB (Orientadora)

Profa. Dra. Denise Bontempo Birche de Carvalho
SER/UnB

Profa. Dra. Marisa von Bulow
IPOL/UnB

Profa. Dra. Maria Saete Kern Machado
SOL/UnB (Suplente)

AGRADECIMENTOS

À Deus por ter iluminado meu caminho e minhas escolhas;

À minha mãe e ao meu pai, pelo amor e apoio ímpares;

Ao Max, companheiro de todas as horas;

À professora Nair Bicalho, pela compreensão, pelas críticas frutíferas e, especialmente, pela paixão cativante a respeito da participação social.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por ter propiciado o suporte financeiro para o desenvolvimento e conclusão deste trabalho e para meu aperfeiçoamento acadêmico;

Aos colegas da Ágere, ONG responsável por despertar meu interesse pela participação no orçamento público federal, mas também pela busca de políticas públicas mais justas e igualitárias;

E a todos e todas que fizeram parte direta ou indiretamente deste processo: amigos, colegas da pós-graduação e professores.

RESUMO

O presente trabalho se propôs a estudar a participação da sociedade civil na única experiência formal e de grande magnitude junto ao orçamento público federal, norteando-se pelo debate entre duas teorias democráticas e seus entendimentos opostos acerca das possíveis consequências de uma ampliação participativa. A corrente hegemônica (democracia representativa) considera tal alargamento perigoso, pois as pessoas seriam desinteressadas e incapazes; e ineficaz, porque reproduziria a desigualdade existente no âmbito social e desembocaria inevitavelmente em relações de manipulação e cooptação. Adversamente, a corrente contra-hegemônica (democracia participativa) discorda da exaltação de mecanismos representativos e propõe a mescla desses com outros de participação direta. Para esta última vertente, as consequências daí advindas são positivas, tais como: processos educativos, controle democrático e inovações sociais.

Com base nessa escolha empírica e teórica, nos questionamos: Em que medida a participação da sociedade civil no *Fórum de Participação Social do PPA 2004-2007* do DF superou as críticas discutidas pela corrente representativa e promoveu as vantagens ancoradas na vertente da democracia participativa abordadas nesta dissertação?

Foram formuladas quatro hipóteses relacionadas à diversidade, ao interesse, ao diálogo e ao retrocesso da não repetição desse processo participativo em 2007. A pesquisa foi qualitativa, exploratória, além de ter adotado revisão bibliográfica, análise documental, 10 entrevistas preliminares não-estruturadas e 20 entrevistas semi-estruturadas com atores-chave do governo (responsáveis pelo planejamento e organização dos *Fóruns*, em geral) e da sociedade civil (Comitê do DF e de seus convidados).

Os dados coletados confirmaram três hipóteses (diversidade, interesse e diálogo) e ao mesmo tempo revelaram as vantagens apresentadas pelos teóricos da democracia participativa (educação, inovação social, porém parcial controle democrático). Além disso, as críticas oriundas da democracia representativa se mostraram infundadas.

Com base nesse panorama, esta dissertação explorou certas características da participação da sociedade civil em um contexto específico na conjuntura do Estado

brasileiro, mas também colaborou para a reflexão de possíveis perspectivas e desafios de uma atuação social ampliada no orçamento público federal hoje.

Palavras-chave: participação cidadã, PPA 2004-2007, democracia representativa e participativa.

ABSTRACT

The current dissertation proposed to study civil society's participation in the unique formal experience of any significant size in the federal government's public budget, guided by the debate between two democratic and opposed theories related to the possible consequences of participation enhancement. The hegemonic view (representative democracy) considers such enlargement dangerous, since people would be uninterested and incapable; and ineffective, since it would stimulate society's existing inequalities and inevitably lead to relationships of manipulation or cooptation. On the contrary, the counter-hegemonic view (participatory democracy) disagrees with the exaltation of representative mechanisms and proposes a mixture of these with other direct participation processes. In this last view, the consequences of a larger participation are positive, such as: educative processes, democratic control and social innovation.

Based on those empirical and theoretical choices, the following question was proposed: in what measure did civil society's participation at the *Social Participation Forum of PPA* (Pluriennial Plan) 2004-2007 in Brazil's Federal District overcome the criticisms discussed by the representative view and did it promote the advantages defended by participatory view studied in this essay?

Four hypotheses were established related to diversity, interest, dialog and retrocession in not repeating the process during 2007. The research was qualitative and exploratory, besides having adopted a literature review, documentary analysis, 10 preliminary non-structured interviews and 20 semi-structural interviews with key government stakeholders (responsible for planning and organizing the *Forums*, in general) and with civil society (Federal District Committee and their guests).

The collected data not only confirmed the three hypotheses (concerning diversity, interest and dialog), and also corroborated the advantages based on arguments found at participatory democracy approach (education, social innovation, but partial democratic control). Besides this, the representative view's critics were concluded as unfounded.

Based on this panorama, the present dissertation explored certain characteristics of the civil society's participation in a specific context of the Brazilian state's conjuncture.

Additionally, this essay contributed to the reflexion of possible perspectives and challenges concerning a current amplified social action, at the federal public budget.

Key-words: citizen participation, PPA 2004-2007, representative and participatory democracy.

LISTAS

ANEXOS

ANEXO 1 – Data e número de participantes e entidades dos 27 <i>Fóruns de Participação Social no PPA 2004-2007</i>	131
ANEXO 2 – Entidades da sociedade civil participantes do <i>Fórum</i> no DF	132
ANEXO 3 - Roteiro de entrevista com membros do governo	136
ANEXO 4 – Roteiro de entrevista com membros da sociedade civil	139

FIGURAS

Figura 1 - Disseminação de OPs entre 1989 e 2004	62
Figura 2 - Etapas de construção do PPA 2004-2007	66
Figura 3 - Etapas de construção do PPA 2004-2007 elaboradas após o término dos <i>Fóruns</i>	104

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Casos de OPs no Brasil nas quatro últimas gestões municipais.....	60
Gráfico 2 - Porcentagem de casos de continuação pelo mesmo partido (1997-2000 a 2001-2004).....	70
Gráfico 3 - Membros governamentais e da sociedade civil do <i>Fórum no PPA 2004-2007</i> do DF	77

QUADROS

Quadro 1 – Grupo entrevistado e número identificador	26
Quadro 2 – Relação entre hipóteses e perguntas do roteiro de entrevista	28
Quadro 3 - Comparação entre OPs e <i>Fóruns no PPA 2004-2007</i>	72
Quadro 4 – Campos das organizações do Comitê de Mobilização	76

TABELAS

Tabela 1 - Perfil dos entrevistados governamentais participantes dos <i>Fóruns no PPA 2004-2007</i>	24
Tabela 2 – Local de trabalho dos entrevistados em 2003 e 2007.....	25
Tabela 3 – Perfil dos grupos das entrevistas semi-estruturadas	25
Tabela 4 - Distribuição de OPs por região nas duas últimas gestões municipais	61
Tabela 5 - Número de delegados eleitos dos OPs (1997-2000).....	67
Tabela 6 - Número de conselheiros eleitos dos OPs (1997-2000).....	68
Tabela 7 - Perfil de ouvintes e relatores no DF	74
Tabela 8 – Entidades da sociedade civil participantes do <i>Fórum</i> no DF conforme divisão	

em 6 mundos específicos.....	76
Tabela 9 – A diversidade das organizações contatadas e convidadas da sociedade civil.....	78
Tabela 10 – Segmentos sociais pouco representados nos <i>Fóruns</i>	79
Tabela 11 – Aceitação da liderança da ABONG e do Inter-Redes	81
Tabela 12 – Legitimidade da ABONG e do Inter-Redes para liderarem os <i>Fóruns</i>	82
Tabela 13 – Entidades associadas ou membros da ABONG e do Inter-Redes no <i>Fórum</i> do DF	83
Tabela 14 – Relação de apoio e resistência antes e durante os <i>Fóruns</i>	86
Tabela 15 – Qualidade das conversas e negociações dentro de cada esfera.....	87
Tabela 16 – Manifestação de interesse de membros da sociedade civil no DF	88
Tabela 17 – Formas de envolvimento de membros da sociedade civil no DF.....	89
Tabela 18 – Manifestação de interesse de membros do alto escalão do governo	91
Tabela 19 – Formas de envolvimento de membros do alto escalão do governo.....	92
Tabela 20 – Compartilhamento da elaboração metodológica entre membros do governo e da sociedade civil	93
Tabela 21 – Receptividade do governo quanto às demandas da sociedade civil	95
Tabela 22 – Avaliação do processo do debate	98
Tabela 23 – Características positivas do diálogo durante os <i>Fóruns</i>	99
Tabela 24 – Principais razões para a não repetição dos <i>Fóruns</i> em 2007	101
Tabela 25 – Incorporação das demandas dos <i>Fóruns</i> no PPA 2004-2007	103
Tabela 26 – Retrocesso da não repetição dos <i>Fóruns</i> em 2007	106
Tabela 27 – Substituição dos <i>Fóruns</i> por outros espaços participativos na esfera federal.....	107
Tabela 28 - Principais contribuições dos <i>Fóruns</i>	109
Tabela 29 – Principais limites dos <i>Fóruns</i>	111

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais.

CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CEF – Caixa Econômica Federal

CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

FBO – Fórum Brasil do Orçamento

FNPP – Fórum Nacional de Participação Popular

GT – Grupo de Trabalho

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

IPEA – Instituto Nacional de Pesquisa Econômica Aplicada

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

ONG – Organização Não Governamental

OP – Orçamento Participativo

OP/PA – Orçamento Participativo de Porto Alegre

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PPA – Plano Plurianual

PRF – Polícia Rodoviária Federal

PT – Partido dos Trabalhadores

SG/PR – Secretaria Geral da Presidência da República

SPI/MPOG – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	4
RESUMO	5
ABSTRACT	7
LISTAS	9
LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS	11
INTRODUÇÃO	13
METODOLOGIA	20
1. TEORIA DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO	29
1.1 Estado, Governo e Sociedade Civil: o tortuoso caminho entre categorias antagônicas e complementares	29
1.2 Chaves explicativas para a democracia: representação e participação	38
1.3 Diferentes interpretações da participação	45
1.4 Participação: institucionalizada e de movimento	49
2. A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO BRASIL	53
2.1 Constituição Federal de 1988: espaços e mecanismos instituídos	53
2.2 Aplicabilidade dos espaços e mecanismos na década de 1990 e início do século XXI	55
2.3 Participação no orçamento municipal e federal	59
3. FÓRUM DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PPA 2004-2007 DO DF	73
3.1 Identificação dos atores	73
3.1.1 Diversidade ou sub-representação?	77
3.1.2 Liderança da ABONG e do Inter-Redes	81
3.2 Interesse: apoio, negociações e formas de interação	85
3.3 Debate ou manipulação?	93
3.4 Não repetição dos <i>Fóruns</i> : razões, retrocesso e substituição	99
3.5 Avaliação final	108
4. CONCLUSÃO	113
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120
ANEXOS	131

INTRODUÇÃO

As idéias desenvolvidas nesta dissertação tiveram início na graduação em ciência política (2002-2006) a partir do debate acadêmico sobre democracia, representação e participação. Nessa ocasião, tomei conhecimento da priorização teórica dada à corrente da democracia representativa (SARTORI, 1994; SCHUMPETER, 1976), que supervaloriza a representação e desqualifica a participação, considerando-a perigosa e/ou ineficaz, porque as pessoas tenderiam a ser desinteressadas e incapazes, bem como seria inevitável romper com a reprodução da desigualdade e a manipulação ou cooptação, respectivamente.

De forma diversa, apresentam-se outras abordagens (AVRITZER, 2003; PATEMAN, 1992; SANTOS, 2003) sobre a participação, defendendo a importância de sua ampliação e sua mescla com mecanismos representativos para a formação e manutenção democráticas. Nesse sentido, a corrente teórica da democracia participativa, além de criticar a exaltação representativa, aponta consequências positivas da participação ampliada, tais como: ser educativa, proporcionar controle democrático e incentivar inovações sociais.

Mesmo com a (re)significação da participação realizada por esta corrente teórica, ainda não se chegou a um consenso sobre tal conceito (SANI, 2000), persistindo certas classificações, desde conversas sobre acontecimentos políticos até o ato de votar, de se eleger ou de pressionar autoridades governamentais. A despeito disso, a noção de **participação cidadã** foi escolhida no presente trabalho por contemplar principalmente quatro características: propor o exercício da cidadania pela garantia de direitos no controle das ações do Estado e cumprimento de deveres e responsabilidades sociais; reforçar a relação de coexistência e complementaridade entre participação e representação; valorizar a relação entre Estado e sociedade civil em esferas públicas; e preocupar-se mais com o processo e construção participativos do que com os resultados imediatos.

O orçamento participativo (OP), como um exemplo empírico, possibilitou a vinculação dos conceitos de democracia participativa e participação cidadã. Essa experiência surgiu em 1989 com o objetivo de ampliar decisões historicamente restritas a técnicos, tornando o orçamento municipal um processo de debate entre membros da sociedade civil e do governo. Posteriormente, foi ampliada para o nível estadual. Minha

monografia apresentada na graduação (2006), “Orçamento participativo: uma análise pela teoria democrática”, contribuiu para o entendimento de alguns pontos teóricos aplicados à prática do orçamento participativo.

Igualmente, minha experiência profissional junto ao Terceiro Setor colaborou na percepção do engajamento da sociedade civil em relação ao orçamento público no nível federal. Diferentemente do OP, observaram-se práticas menos formais realizadas por ONGs, movimentos sociais, sindicatos, redes, etc. A primeira proposta, apresentada como projeto e aprovada na seleção do Mestrado em Política Social, propunha verificar a atuação da sociedade civil no orçamento público federal com base em emendas ao orçamento aprovadas pelo Poder Legislativo. Todavia, após consulta a professores e especialistas, foi constatada a necessidade de delimitar o tema de pesquisa.

Durante o ano de 2007, em reuniões do Fórum Brasil de Orçamento (FBO) com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), obtive conhecimento da experiência dos *Fóruns de Participação Social no PPA 2004-2007*. Conforme o art. 165, § 1º de nossa Constituição Federal, o Plano Plurianual (PPA) é o instrumento estratégico responsável por estabelecer, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública. Válido para um período de quatro anos, o PPA é referência¹ para as duas outras peças orçamentárias previstas constitucionalmente, quais sejam: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Devido ao princípio da exclusividade², o qual não admite matéria estranha à previsão das receitas e fixação das despesas, o PPA norteia as ações governamentais nos três últimos anos da gestão a qual é estabelecido, adentrando no primeiro ano da gestão seguinte. Com isso, busca a continuidade das políticas públicas.

A despeito de a Constituição Federal ter inserido espaços e mecanismos de participação direta da sociedade civil na formulação, execução e controle democrático das políticas públicas, a participação na elaboração do orçamento público federal na década de 1990 ficou aquém desse ideal, se restringindo a um grupo de técnicos do governo. Entretanto, no ano de 2003, primeiro de um partido político de esquerda (Partido dos Trabalhadores - PT) na esfera federal, foi implementada a experiência inédita do PPA

¹ BRASIL, Constituição (1988). Art. 165, § 7º.

² *Ibidem*. Art. 165, § 8º.

participativo, com amplo processo de debates realizado nos 26 Estados e no Distrito Federal, contando com a presença de 4.738 participantes de 2.170 entidades. Tal processo, realizado no âmbito do Poder Executivo, não foi retomado em 2007, o que não indica sua irrelevância, muito pelo contrário. O presente projeto propõe explorar certas características da participação da sociedade civil naquele momento, tais como diversidade e interesse, de forma a compreender sua não reiteração no ano de 2007, tendo em vista o PPA 2008-2011, assim como refletir sobre possíveis perspectivas e desafios da participação no orçamento público federal hoje.

Nesse sentido, o presente trabalho está dividido em quatro partes. Em etapa preliminar (introdução) mostrar-se-á como se chegou teoricamente às idéias e empiricamente ao objeto de estudo, bem como os principais pontos do projeto de pesquisa: justificativa, problema, objetivos e hipóteses. Além disso, será detalhada a metodologia escolhida: qualitativa, explicativa, com base documental, estudo de caso e entrevistas não-estruturadas e semi-estruturadas. Na primeira e segunda, será tratado o referencial teórico, dividido em conceitos (diferença entre as categorias de Estado, sociedade civil e governo, bem como as de representação e participação) e referenciais históricos (marcos participativos na história brasileira). Na terceira parte, será exposto o estudo de caso, *Fórum de Participação Social no PPA 2004-2007 do DF*, a ser analisado em cinco subseções: (i) identificação e diversidade dos atores, e aceitação das lideranças definidas; (ii) interesse dos atores, expresso no apoio, conversas e negociações, e formas de interação; (iii) prevalência do diálogo aberto e não da manipulação camuflada ou da imposição de interesses governamentais; (iv) razões da não repetição dos *Fóruns* e se isso implicou em retrocesso para a participação no orçamento público federal e se foram definidos outros espaços para substituir essas experiências; e (v) avaliação final, buscando sintetizar as principais contribuições e limites desses processos participativos. Na última parte desta dissertação, antes das referências e anexos, será apresentada a conclusão.

A relevância desta dissertação abrange, pelo menos, sete pontos: (i) relação com a área de concentração do Programa de Pós-Graduação a qual está vinculado; (ii) contribuição para o enriquecimento de estudos sobre a participação no orçamento público em nível federal; (iii) retomada de estudos sobre a participação no orçamento público, em geral; (iv) colaboração com o conhecimento teórico, apontando a limitação quanto à defesa da unicidade representativa e a possibilidade da participação ampliada; (v) aplicação

empírica da participação da sociedade civil nos *Fóruns de Participação Social do PPA 2004-2007*; (vi) importância do estudo de caso no DF para compreender a participação atual no orçamento público federal; (vii) embasamento teórico para a atuação de movimentos sociais no orçamento público.

Em primeiro lugar, a importância desta pesquisa se direciona para o Programa de Pós-Graduação em Política Social ao qual ela está vinculada. Ao participar da seleção de mestrado, ficou evidenciada a congruência entre a área de concentração (Política Social: Estado e Sociedade) e o objeto de estudo proposto (relação entre Estado e sociedade no orçamento participativo ao nível federal). Com isso, espera-se poder contribuir com outros trabalhos deste programa.

Em segundo lugar, o presente projeto busca colaborar com a linha de trabalhos acadêmicos sobre a temática da participação no orçamento público federal. Se, de um lado, existem várias produções (livros, teses e artigos) sobre a aplicação do orçamento participativo em nível municipal (Porto Alegre/RS, Belo Horizonte/MG, Recife/PE, Chapecó/SC) e estadual (caso do DF e RS); por outro, há escassez de estudos no nível federal. Neste caso, são necessários estudos em profundidade tanto sobre a participação formal (conselhos, fóruns, consultas e audiências), como aquelas menos formais desenvolvidas por ações pontuais da sociedade civil (protestos e manifestações).

Além disso, cabe destacar a relevância do tema não apenas por mostrar a importância e aplicabilidade da participação na democracia hoje, mas, principalmente por sugerir a retomada de estudos sobre a participação no orçamento público. A experiência iniciada no Brasil há quase vinte anos em Porto Alegre ganhou grande projeção dentro e fora do país. Desta forma, surgiram adaptações do modelo em outros contextos e inúmeras produções acadêmicas, porém a análise dessas experiências parece ter se reduzido. No entanto, o tema deve ser retomado porque a democracia participativa e sua operacionalidade no orçamento são entendidas como alternativas para políticas públicas mais igualitárias. A igualdade é vista no sentido de ampliar o processo decisório dos atores, tornando-os também agentes do mesmo. Assim, ninguém melhor para revelar as necessidades e defender direitos do que os próprios interessados (DALLARI, 2004; DEMO, 1996; MILL, 2006). Acredita-se, portanto, na relação entre democracia participativa e orçamento e dessas últimas com as políticas sociais de qualidade.

Em quarto lugar, o presente projeto visa colaborar com o conhecimento teórico ao discutir questões relacionadas à participação ampliada proposta por defensores da democracia representativa, bem como aos benefícios da mesma sugeridos por autores da democracia participativa. O trabalho mostra limitações à defesa da unicidade representativa, isto é, da forma de participação restrita ao momento eleitoral, e às possibilidades da participação ampliada, vale dizer, para além de um número restrito de técnicos do Estado: “todos os problemas relacionados à convivência social são problemas da coletividade e as soluções devem ser buscadas em conjunto, levando em conta os interesses de toda a sociedade” (DALLARI, 2004, p.21).

Outro ponto de relevância é a aplicação empírica, pois a melhor forma de compreender a participação na prática é conhecer experiências que buscaram operacionalizá-la, como foi o caso do orçamento participativo federal. Destarte, a presente análise se fundamenta na participação com base em suas potencialidades e fragilidades, seus discursos e práticas. Isso evidencia a importância de relembrar os *Fóruns no PPA 2004-2007*, a participação da sociedade civil e sua relação com o Estado, na prática.

A despeito de terem ocorrido 27 Fóruns no ano de 2003, o caso do Distrito Federal não foi escolhido apenas pela proximidade com atores-chave, mas, sobretudo, porque as organizações aqui sediadas têm vasta experiência junto ao Poder Legislativo e Executivo. Portanto, a experiência distrital se mostra significativa e exemplar pelo fato de membros da sociedade civil participantes no *Fórum do PPA 2004-2007 do DF*, em especial os responsáveis por sua organização, desenvolverem ações de acompanhamento e pressão constantes junto ao Congresso Nacional, ministérios e secretarias. Ademais, tais organizações, como o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), junto às redes das quais são membros³, colaboram por disseminar informações sobre a participação no orçamento público federal, contribuindo para ações de outras organizações nos níveis estadual e municipal.

Por fim, pretende-se também colaborar com a atuação dos movimentos sociais. A pesquisa procura ser referência para leitores da sociedade civil que buscam saber mais sobre a participação no orçamento. A idéia central é complementar a ação de organizações

³ Alguns exemplos são: FBO e Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG).

já envolvidas no tema como o FBO, que defende “a democratização do orçamento público” e “a garantia de aplicação dos recursos públicos nas políticas sociais”. Tal organização reuniu outras 53 para “direcionar mais recursos federais às políticas sociais; ampliar o conhecimento da população sobre os gastos públicos; e, assim, aumentar a participação social no acompanhamento e na pressão por uma execução orçamentária transparente e de fácil entendimento”⁴. Espera-se mostrar o orçamento a essas e outras organizações não como lei repleta de termos financeiros e técnicos, mas, sobretudo, como instrumento de inovação democrática.

Diante do panorama apresentado quanto ao desencadeamento de fatores responsáveis pela elaboração do tema desta dissertação, bem como de suas principais justificativas, a **pergunta de pesquisa** que se pretende ver respondida ao final da análise deste trabalho é: em que medida a participação da sociedade civil nos *Fóruns de Participação Social do PPA 2004-2007* do Distrito Federal superou as críticas discutidas pela corrente representativa e promoveu as vantagens ancoradas na vertente da democracia participativa abordadas nesta dissertação?

Portanto, o **tema** do presente estudo é a participação de membros envolvidos (convidados e organizadores) da sociedade civil na primeira experiência de participação junto ao orçamento público federal, *Fóruns de Participação Social no PPA 2004-2007*, com especial atenção ao ocorrido no Distrito Federal. O **objetivo geral** desta pesquisa é analisar se, de um lado, foram superados os argumentos defendidos pela teoria hegemônica quanto ao desinteresse, incapacidade, reprodução da desigualdade e manipulação ou cooptação dos participantes; e, de outro, se foram constatadas as consequências positivas da participação, ou seja, o caráter educativo, a geração do controle democrático e o incentivo às inovações sociais. Com base nisso, consistem em **objetivos específicos** desta dissertação:

- 1) Descrever as bases conceituais e o contexto histórico brasileiro da participação;

⁴ Página eletrônica do FBO em “quem somos”. Disponível em: <www.forumfbo.org.br>. Acesso em: 28 mai. 2008.

- 2) Identificar os principais atores (membros da sociedade civil e representantes governamentais) do *Fórum no PPA 2004-2007* do Distrito Federal, de modo a investigar se a diversidade prevaleceu; assim como analisar a aceitação e a legitimidade da ABONG e do Inter-Redes como líderes desse processo;
- 3) Verificar o interesse da sociedade civil e do governo nesse processo participativo, tendo em consideração o apoio, as conversas e as negociações, assim como, as diversas formas de envolvimento;
- 4) Pesquisar a abertura ou não do governo ao diálogo com membros da sociedade civil no compartilhamento da elaboração metodológica, na interpretação preliminar dos *Fóruns*, na receptividade governamental às demandas societárias e na avaliação do debate;
- 5) Investigar as principais razões para a não repetição dos *Fóruns* no ano de 2007, tendo em vista a possibilidade de um retrocesso da participação da sociedade civil no orçamento público federal e se hoje existem outros espaços participativos passíveis de substituí-los.

Nesse sentido, as **hipóteses** norteadoras desta pesquisa são:

- 1) O *Fórum* no DF foi marcado pela diversidade de membros da sociedade civil e não pela sobreposição de segmentos específicos;
- 2) Os membros da sociedade civil contatados e convidados para integrar o *Fórum* no DF demonstraram interesse no processo participativo do PPA 2004-2007;
- 3) O espaço criado pela experiência dos *Fóruns no PPA 2004-2007* se caracterizou pelo diálogo e não pela manipulação e imposição dos interesses governamentais;
- 4) A não realização de outros *Fóruns* no PPA 2008-2011 significa um retrocesso da participação da sociedade civil no orçamento público federal.

METODOLOGIA

O positivismo construiu, entre os séculos XIX e XX, uma concepção de ciência alicerçada nas características de racionalidade, objetividade e neutralidade. Ainda hoje, o método científico desta matriz está pautado no modelo de verificação de hipóteses através de dados quantificáveis. Para Demo (2006), as ciências humanas também usam procedimentos matemáticos, mas com adaptações, pois “a realidade é complexa, não-linear, dinâmica também em sentido irregular” (*ibidem*, p.26-27). Ademais, esse tipo de pesquisa para o campo social é utilizado, mas nem sempre suficiente para interpretar a diversidade implícita nos fatos humanos. Nesse sentido, a análise da participação não poderia se restringir a uma metodologia puramente quantitativa, pois muitas das causas e implicações da temática escolhida envolvem fatores de subjetividade, como percepções e interpretações dos atores envolvidos. A presente pesquisa será prioritariamente **qualitativa**, tendo em vista seu interesse:

Com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes (...). O universo da produção humana (.) que pode ser resumido no mundo das relações, das representações e da intencionalidade e é objeto da pesquisa qualitativa (.) dificilmente pode ser traduzido em números e indicadores quantitativos (MINAYO, 2007, p.21).

As pesquisas também podem ser classificadas conforme seus objetivos em exploratórias, descritivas e explicativas (GIL, 2008). As primeiras se caracterizam por procurar maior familiaridade com o fato estudado; as segundas, por descrever determinado fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis; e as últimas, por explicar fatores determinantes de um fenômeno.

Com efeito, a presente pesquisa pode ser classificada em parte como **descritiva**, pois pretende descrever e interpretar um momento específico (*Fórum de Participação Social no PPA 2004-2007* do DF), mas ela é também **exploratória**, pelo pioneirismo na busca de elementos centrais que caracterizaram este fenômeno pouco estudado. Deve-se levar em conta que as classificações da pesquisa não são estanques e acabam se entrelaçando (GIL, 2008; RUDIO, 2002). A vantagem desta última é seu planejamento flexível, o qual considera vários aspectos do fenômeno em estudo e se adequa à pesquisa qualitativa.

Para analisar a parte empírica da pesquisa, é preciso delinear seu modelo operativo, isto é, seus procedimentos técnicos. O modelo operativo da pesquisa exploratória envolve pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso. Gil separa a pesquisa bibliográfica, cujo material já é elaborado, como livros, periódicos científicos, teses, da pesquisa documental, referente a materiais não tratados analiticamente. Para o próprio autor esta é mais ampla que aquela, englobando-a. Entretanto, outros autores, como Laville e Dionne (1999), consideram ambas como uma única forma de pesquisa, com base documental. Portanto, as fontes da presente pesquisa atendem à variedade da **base documental** por considerar desde publicações científicas (livros, periódicos, teses, etc.) até artigos de jornais e de páginas eletrônicas.

Os **materiais** levantados e observados **sobre o fenômeno em estudo** foram encontrados em páginas eletrônicas na Internet, emprestados ou doados por pessoas entrevistadas durante a pesquisa exploratória inicial, realizada em outubro e novembro de 2007. No ano de 2003, representantes da sociedade civil interessados na experiência dos *Fóruns no PPA 2004-2007*, principalmente membros da ABONG e Inter-Redes, escreveram notas, boletins e artigos com expectativas (antes), avanços e limitações (durante), e avaliações (após) sobre esta experiência participativa. Ainda é possível encontrar as produções nas páginas eletrônicas de ambos. O governo federal também disponibilizou informações na página eletrônica “Plano Brasil: participação e inclusão”⁵, contendo orientação estratégica, megaobjetivos e desafios, avaliação/revisão/histórico do PPA, consultas nos estados, entre outros. Entretanto, alguns problemas, tais como a perda e não atualização de informações nas páginas da Inter-Redes e do Plano Brasil, dificultaram a consulta realizada.

Dos documentos publicados, obteve-se um acervo formado por documentos produzidos principalmente pelo MPOG e Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR) em 2003, tais como orientações estratégicas e relatório sistematizado, e uma mensagem presidencial contendo os principais pontos do PPA 2004-2007. Dentre os documentos não publicados oficialmente sobre a experiência em estudo, cabe citar os principais a seguir:

⁵ Página eletrônica do Plano Brasil. Disponível em: <www.planobrasil.gov.br>. Acesso em: 20 mai. 2008.

- CD com relatório sistematizado;
- E-mails trocados entre Inter-Redes, ABONG e SG/PR antes e durante a realização dos *Fóruns*;
- Folders com a divulgação do evento;
- Jornal da época com matéria sobre os *Fóruns*;
- Lista com nomes e contatos de organizadores e parceiros dos 27 *Fóruns* (26 estados e DF);
- Notas técnicas sem numeração ou data de elaboração;
- Pasta entregue aos participantes com orientações estratégicas, saudação do presidente Lula e folder;
- *Power point* de diferentes encontros sobre a participação no PPA.

Com relação ao caso do DF, cabe citar:

- Carta de abertura lida por Gilda Cabral, coordenadora do Comitê de Mobilização do DF;
- Contatos de entidades indicadas pelo Comitê de Mobilização do DF para serem convidadas a participar;
- Convite para compor o Comitê de Mobilização do DF;
- Disquetes com memórias de reuniões e listas de entidades sugeridas e convidadas;
- Fichas de inscrição, organizadas em ordem alfabética, dos membros governamentais que participaram como ouvintes com nome, telefone e e-mail pessoal e da entidade; fichas de inscrição de membros da sociedade civil com dados pessoais e da entidade, acrescida de três perguntas: (1) temas de atuação da entidade; (2) articulação com alguma rede (sim ou não); (3) três megaobjetivos dos quais gostaria de participar;
- Lista de presença nos GTs;
- Lista simplificada com entidades convidadas e representantes que preencheram a ficha de inscrição ou lista de presença nos GTs;
- Memórias com informes e encaminhamentos de reuniões entre ABONG, Inter-Redes e membros do governo;
- Orçamento detalhado dos custos de coordenação e realização do *Fórum*.

Essa quantidade de material conservado por algumas pessoas que participaram direta ou indiretamente no DF ou em outros estados contribuiu para uma análise mais rica desse processo participativo, pois tornou viável retomar impressões e diálogos passíveis de esquecimento, devido ao tempo decorrido nos últimos cinco anos.

Ao observar a complexidade do processo de comparação dos *Fóruns* (debates relativos a peculiaridades regionais e culturais) e constatar o tempo disponível para a realização da pesquisa, optou-se por trabalhar com o método do **estudo de caso**, que analisa *um* caso (GIL, 2008; YIN, 2005) e tem por vantagem ser flexível, facilitando o aprofundamento do tema (LAVILLE & DIONNE, 1999; GIL, 2008). Assim, dos 27 *Fóruns* realizados em 2003, será pesquisado o caso do DF, pois este estudo demonstra viabilidade, tendo em vista o período de conclusão do mestrado e a proximidade com os atores-chave do governo e da sociedade civil.

O caso escolhido é significativo perante os demais *Fóruns*, devido à experiência histórica de acompanhamento e pressão por parte de algumas organizações aqui sediadas junto ao Poder Legislativo e Executivo ao nível federal. Essa atuação nacional se destaca, em primeiro lugar, por trazer uma visão mais ampla para a elaboração do PPA nacional, o que talvez não tenha ocorrido com as outras 26 experiências, as quais tenderiam a defender interesses locais. Em segundo lugar, o engajamento anterior dessas organizações pode ser observado pela presença das mesmas em discussões prévias à realização dos *Fóruns*, bem como no desenvolvimento deles em diferentes localidades e não somente no *Fórum* do DF.

Outra vantagem do estudo de caso é a utilização de mais de uma técnica, o que pode garantir a melhora da qualidade dos resultados obtidos (GIL, 2008). Assim podem ser mesclados os dados publicados ou impressos com informações de atores relevantes, que foram coletadas por meio de **entrevistas**. Para Laville e Dionne (1999), estas últimas podem ser semi-estruturadas, parcialmente estruturadas ou não-estruturadas. A primeira é marcada por uma “série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento” (*ibidem*, p.188), como “por quê?” “como”. A segunda se caracteriza por temas “particularizados e questões abertas preparadas antecipadamente, mas com plena liberdade quanto à retirada eventual de algumas perguntas na ordem em que essas perguntas estão colocadas e com o acréscimo de perguntas improvisadas” (*ibidem*, p.188). A última serve para explorar uma situação,

dando ao pesquisador independência para realizar a entrevista sem perguntas precisas. Com isso, corre-se o risco de chegar a informações não generalizáveis, porém com a possibilidade de “abrir o caminho a novos domínios de pesquisa, permitindo descobrir as perguntas fundamentais, os termos que as pessoas implicadas usam para falar do assunto, etc.” (*ibidem*, p.190).

Entre outubro e novembro de 2007 foram realizadas **entrevistas não-estruturadas** com 10 representantes governamentais para entender melhor o fenômeno e seus principais aspectos. A seleção desses entrevistados seguiu os moldes da amostragem não-probabilística, com o método intencional ou por julgamento. Conforme Babbie (2003, p.153-154), esse tipo de amostra se baseia na natureza e metas da pesquisa, sendo útil para a formação e pré-teste do desenho inicial do questionário. O objetivo principal nessa etapa foi de familiarização com termos e delimitação do tema.

Das pessoas entrevistadas, 4 participaram diretamente dos *Fóruns*, 3 indiretamente, e 3 não participaram (tabela 1), mas apresentaram suas percepções sobre o processo. Foi importante questionar qual era o local de trabalho atual e naquele momento (2003) (tabela 2), pois algumas pessoas que não participaram anteriormente, hoje poderiam trabalhar em locais favoráveis à reflexão sobre a participação no orçamento público federal.

Tabela 1 – Perfil dos entrevistados governamentais participantes dos *Fóruns no PPA 2004-2007*

Participação		Não Participação	Total
Direta	Indireta		
4	3	3	10

Fonte: Elaboração da autora

Tabela 2 – Local de trabalho dos entrevistados em 2003 e 2007

	Local de Trabalho		Total
	2003	2007	
SG/PR	3	2	5
MPOG	2	1	3
IPEA	1	4	5
Casa Civil	2	1	3
Outros	2	2	4
Total	10	10	-

Fonte: Elaboração da autora

Essas entrevistas foram fundamentais para compreender melhor os *Fóruns no PPA 2004-2007*, verificar posições algumas vezes opostas dentro do governo e delimitar o problema e prioridades da pesquisa. Elas corroboraram a classificação de Lavelle e Dionne (1999), pois se, de um lado, colaboraram na exploração e identificação de perguntas e termos principais, de outro, não permitiram a generalização de resultados. Na etapa posterior da pesquisa foram realizadas **entrevistas semi-estruturadas com atores-chave**, e, portanto, mais capazes para descrever tais experiências nos estados, assim como no caso do DF. Para essas entrevistas, foram selecionados três grupos (tabela 3): um formado por todos (oito) os membros da sociedade civil integrantes do Comitê de Mobilização do DF; outro composto por seis membros do governo diretamente envolvidos com a metodologia e execução dos *Fóruns*, sendo dois do MPOG, três da SG/PR e um do IPEA; e, por fim, um grupo composto por seleção aleatória de seis membros da sociedade civil convidados a participarem do *Fórum* no DF.

Tabela 3 – Perfil dos grupos das entrevistas semi-estruturadas

Grupo entrevistado	Frequência	%
Comitê de Mobilização	8	40
Governo	6	30
Sociedade civil – geral	6	30
Total	20	100

Fonte: elaboração da autora

A fim de obtermos informações verídicas e detalhadas, optamos por preservar a identidade dos entrevistados, visto que muitos deles começaram a trabalhar e outros continuam trabalhando diretamente com o governo. Portanto, ao longo deste trabalho, os entrevistados foram identificados através de números, definidos aleatoriamente:

Quadro 1 – Grupo entrevistado e número identificador

Grupo entrevistado	Número identificador
Comitê de Mobilização	Entrevistados n. 3, 4, 11, 12, 15, 17, 18 e 20
Governo	Entrevistados n. 1, 5, 7, 9, 13 e 16
Sociedade civil – convidados	Entrevistados n. 2, 6, 8, 10, 14, 19

Fonte: elaboração da autora

Desses vinte, quatro dos membros do governo foram entrevistados anteriormente, na fase da pesquisa exploratória. A escolha da entrevista semi-estruturada foi adotada por ser flexível, mas com maior rigor do que aquela realizada anteriormente. Os três grupos foram definidos a fim de acrescentar informações de pessoas que trabalharam diretamente no processo (Comitê de Mobilização e governo), com a de outros participantes da sociedade civil que, apesar de convidados para o *Fórum* do DF, não se envolveram na preparação, desenvolvimento e análise dessa experiência participativa.

Além disso, havia expectativa de que os membros da sociedade civil (do Comitê de Mobilização do DF e seus respectivos convidados) apresentassem suas percepções sobre o caso do DF, enquanto os governamentais trouxessem uma compreensão geral dos *Fóruns*. Tais entrevistas foram significativas para o entendimento do estudo de caso escolhido e sua articulação com a dinâmica dos *Fóruns no PPA 2004-2007* em geral.

Foram elaborados **dois roteiros de entrevista**, um voltado para os membros do governo (anexo 3) e outro para os da sociedade civil (anexo 4). Apesar de terem sido formuladas perguntas pertinentes ao setor específico (governo ou sociedade civil) à luz do ano de 2003, os roteiros foram preparados com o mesmo desencadeamento lógico, a fim de verificar as hipóteses sugeridas, conforme as percepções dos atores-chave. Entretanto, até a sexta pergunta ambos os questionários seguem linhas semelhantes, porém a sétima questão foi direcionada somente à sociedade civil. Desta em diante, os roteiros retomam sua análoga sequência. Portanto, ao seguir com as perguntas posteriores à de número sete, as

citaremos em conjunto, sempre iniciando com as do governo, quais sejam: 7/8, 8/9, 9/10, 10/11, 11/12 e 12/13.

A primeira hipótese (diversidade) foi verificada com base em duas questões: quanto à sub-representação de algum segmento relevante da sociedade civil (5) e acerca da aceitação e legitimidade da escolha ABONG e do Inter-Redes para liderarem o processo (6). A segunda hipótese (interesse) foi examinada em três perguntas: sobre conversas, negociações e apoio ou resistência inicial dentro de cada esfera (2); a respeito das formas de envolvimento também em cada segmento (3); e a percepção do interesse da outra esfera em participar (4). A terceira hipótese (diálogo) foi averiguada em quatro frentes: no compartilhamento metodológico (1), na interpretação preliminar da proposição dos *Fóruns* (7), na receptividade governamental quanto às demandas da sociedade civil (7/8), e na avaliação do diálogo (8/9). Por fim, a última hipótese (não repetição) foi conferida nas três questões seguintes: quanto aos possíveis motivos (9/10), se implicou em retrocesso para a participação no orçamento público federal (10/11) e se existem outras esferas participativas para substituir a função pretendida pelos *Fóruns* (11/12). A última pergunta (12/13) foi pensada no sentido de compreender contribuições e limites dos *Fóruns no PPA 2004-2007* do DF. No Quadro 2, foi realizada a sistematização das quatro hipóteses sugeridas com as perguntas do roteiro de entrevista responsáveis por verificá-las.

Quadro 2 - Relação entre hipóteses e perguntas do roteiro de entrevista

Hipóteses	Perguntas direcionadas no roteiro de entrevista
(1) O <i>Fórum</i> no DF foi marcado pela diversidade de membros da sociedade civil e não pela sobreposição de segmentos específicos	5 e 6
(2) Os membros da sociedade civil contatados e convidados para integrar o <i>Fórum</i> no DF demonstraram interesse no processo participativo do PPA 2004-2007	2, 3 e 4
(3) O espaço criado pela experiência dos <i>Fóruns no PPA 2004-2007</i> se caracterizou pelo diálogo e não pela manipulação e imposição dos interesses governamentais	1, 7, 7/8 e 8/9
(4) A não realização de outros <i>Fóruns</i> no PPA 2008-2011 significa um retrocesso da participação da sociedade civil no orçamento público federal.	9/10, 10/11 e 11/12

Fonte: Elaboração da autora.

1. REFERENCIAL TEÓRICO: TEORIA DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO

1.1 Estado, Governo e Sociedade Civil: o tortuoso caminho entre categorias antagônicas e complementares

Para analisar a participação da sociedade civil nos *Fóruns de Participação Social no PPA 2004-2007*, torna-se imprescindível definir primeiramente as categorias de Estado, sociedade civil e governo.

Não obstante a tradição dos estudos da teoria política ter se voltado, “em grande parte, para o **Estado** e as instituições políticas” (TEIXEIRA, 2002, p.42), entre as décadas de 1970 e 1980, com o processo de redemocratização na América Latina, houve uma retomada do conceito de **sociedade civil** (ARATO, 1995; DAGNINO, 2002, p.9; GOHN, 2005, p.70). A tentativa de apontar os conceitos de Estado e sociedade civil como opostos não é novidade, visto que desde a categorização dos termos houve grandes mudanças teóricas quanto a seus entendimentos. Entretanto, mesmo em períodos nos quais ocorreu a priorização de um conceito sobre o outro, torna-se praticamente impossível tratá-los isoladamente.

Bobbio (2000b), em conformidade com os sucessivos significados do termo sociedade civil, apresenta este conceito em cinco diferentes acepções tratadas ao longo de quatro séculos, que correspondem aos seguintes autores: Hobbes (1588-1674), Locke (1632-1704), Kant (1724-1804); Rousseau (1712-1778); Hegel (1770-1831); Marx (1818-1883) e Gramsci (1891-1937).

Em primeiro lugar, no modelo jusnaturalista (de Hobbes a Kant), foi desenvolvida a dicotomia entre Estado de natureza e Estado civil, na qual Estado e sociedade civil nasceram por contraste a um modo primitivo da humanidade (Estado de natureza, de guerra, selvagem), onde a convivência se baseava em regras naturais. Portanto, a sociedade civil (*societas civilis*) se contrapunha à noção de sociedade natural (*societas naturalis*) e se aproximava da noção de sociedade política, desembocando na correspondência entre as noções de civilizado (*civitas*) e de político (*polis*). Nessa perspectiva, sociedade civil e Estado eram sinônimos.

Apesar de Rousseau ser enquadrado como autor jusnaturalista ou contratualista, ele se distanciou de seus antecessores por não considerar a sociedade civil como sociedade política (ou Estado), mas exclusivamente como sociedade civilizada: “para ele, a sociedade civil é a sociedade civilizada, no sentido da não barbárie, mas sem implicar, necessariamente, em sociedade política” (GOHN, 2005, p.63). Isso refletia uma conotação pessimista do autor quanto à sociedade civil, que, por estar ligada a um Estado de guerra permanente, deveria ser superada pelo contrato social.

Por sua vez, Hegel também estabeleceu a não coincidência entre sociedade civil e Estado, mas se afastou nitidamente dos jusnaturalistas, ao reconhecer a primeira como momento preliminar do segundo, isto é, enquanto fator pré-político. Na verdade, ela se localizaria entre o período primitivo da família (sociedade natural) e o Estado, correspondente ao momento no qual a unidade familiar é dissolvida por relações econômicas antagônicas, formando classes sociais (sistemas de necessidades), que, por sua vez, exigiriam a instauração de leis para a solução pacífica de conflitos (BOBBIO, 2000b, p.1208). Tal regulação, porém, ainda não seria considerada uma categoria estatal por lhe faltar organicidade (*ibidem*). Devido ao fato do Estado ser responsável pela unificação dos interesses individuais da sociedade (resultantes da dissolução da família) em um conjunto orgânico, instaurou-se uma nova forma de interpretar tal categoria, dando-lhe status de excelência:

A sociedade civil de Hegel, ao contrário da sociedade desde Locke até os fisiocratas, não é mais o reino de uma ordem natural, que deve ser libertada das restrições e distorções impostas por más leis positivas, mas, ao contrário o reino “da dissolução, da miséria e da corrupção física e ética” (HEGEL *apud* BOBBIO, 1982, p.29); e esse reino deve ser regulamentado, dominado e anulado na ordem superior do Estado (BOBBIO, 1982, p.29).

Nesse sentido, a categoria estatal se tornou referência, principalmente no pensamento político moderno, o qual a observava como “momento supremo e definitivo da vida comum e coletiva do homem” (*ibidem*, p.19) em relação ao Estado de natureza (ou sociedade natural). Tal categoria passou a ser entendida como resultado de um processo de racionalização, positivo, em contraposição à sociedade pré-estatal ou antiestatal (momento negativo).

A quarta acepção de sociedade civil tem seu marco em Marx, que manteve a distinção conceitual entre Estado e sociedade civil, mas rejeitou a visão daquele como

curador desta (CARNOY, 2005, p.67), apontando-o, sobretudo, como instrumento de poder e coerção. O autor qualificou o Estado burguês não como protetor dos interesses coletivos ou de expressão universal e racional conforme a visão hegeliana, mas, tal qual um reflexo de interesses particulares e de uma relação de dominação. A sociedade civil, por sua vez, expressava a sociedade burguesa, ou seja, era fruto de um determinado contexto histórico, assim como foi a sociedade feudal.

A despeito de Marx não ter desenvolvido uma teoria sobre o Estado, e sim sobre sua extinção, ele inverteu a lógica de influência seguida após Hegel, pois “somente a superstição política imagina (...) que a vida civil precise ser mantida unida pelo Estado, enquanto, pelo contrário, é o Estado que na realidade é mantido unido pela vida civil” (BOBBIO, 2000a, p.740). Destarte, na concepção marxista, a sociedade civil (espaço das relações econômicas e de revelação dos antagonismos da divisão classista) funcionava de modo determinante e não mais determinada pelo Estado, marcado pelos aparelhos repressivos do domínio da classe dominante sobre a dominada. Além desta superestrutura estar separada daquela estrutura, ela era subordinada por esta “de acordo com as relações materiais de produção num estágio específico do desenvolvimento capitalista” (CARNOY, 2005, p.92).

Tem destaque, portanto, a retomada da sociedade civil como acepção relevante, tratada como “o verdadeiro centro, o teatro de toda história”, compreendendo “todo o conjunto da vida comercial e industrial de um grau de desenvolvimento e, portanto, transcende o Estado e a nação” (MARX & ENGELS, 1967, p. 26 e 65-66 *apud* BOBBIO, 1982, p.31). Por outro lado, este foi reduzido a três concepções (BOBBIO, 2000a): instrumental (aparelho coercitivo e não final ou ético), particularista (comitê dos interesses da burguesia e não universal) e subordinado (secundário à sociedade civil). A lógica do progresso histórico funcionaria na direção da sociedade civil para o Estado, chegando ao seu ápice quando a primeira ganhasse força e o segundo fosse extinto. Dessa forma, essa perspectiva instaurou uma exaltação da sociedade civil frente à existência do Estado.

Por fim, a quinta concepção é representada por Gramsci, cujo pensamento manteve certos pontos da herança marxista quanto às características do Estado (instrumental, particularista, subordinado e transitório) e da sociedade civil (papel ativo e positivo). Entretanto, ele foi “o primeiro autor a compreender o espaço da sociedade civil como

espaço de organização da cultura” (GOHN, 2005, p.64). Além disso, para ele, a sociedade civil não fazia parte da estrutura, mas da superestrutura, isto é, ela não se contrapunha ao Estado, mas era uma de suas partes constitutivas, junto com a sociedade política (*ibidem*, p.65). Portanto, tratar de Estado implicava também em considerações sobre a sociedade civil.

Bobbio (1982) se dedicou à definição de sociedade civil pela referência a Gramsci, primeiro autor marxista que, em sua análise da sociedade, utilizou tal conceito (BOBBIO, 1982, p.26), pois a partir da teoria hegeliana ele foi usado de modo menos técnico e rigoroso, diferentemente do conceito de Estado. A propósito, a categoria de sociedade civil derivou do próprio Hegel, mas não da conceituação adotada por Marx (sistema das necessidades), e sim das instituições que regulamentam as relações econômicas. Em suma,

A sociedade civil que Gramsci tem em mente, quando se refere a Hegel, não é a mesma do momento inicial, no qual explodem as contradições que o Estado irá dominar, mas a do momento final em que, através da organização e da regulamentação dos diversos interesses (as corporações), são postas as bases para a passagem ao Estado (*ibidem*, p.36).

Desta forma, a riqueza do argumento gramsciano reside na busca para além das simplificações das interpretações deterministas do marxismo: “entre a premissa (estrutura econômica) e a consequência (constituição política), as relações não são absolutamente simples e diretas: e a história de um povo não é documentada apenas pelos fatos econômicos. A explicação das causalidades é complexa e intrincada” (GRAMSCI, 1958, p.280-281 *apud ibidem*, p.37). O regime político, destarte, além de aparelhos coercitivos e repressivos, necessita de um complexo de relações ideológico-culturais marcado por instituições, tais como escolas e jornais. Assim, Gramsci buscou diferenciar “o momento da formação e transformação de valores (...) do momento propriamente político da coação” (BOBBIO, 2000b, p.1210).

Nesse sentido, um importante legado deixado por Gramsci reside na reflexão a respeito do caráter relacional entre sociedade civil e Estado (*ibidem*, p.1210). Os conceitos são distintos, mas acabam se entrelaçando e influenciando um a outro e, necessitam ser analisados dialeticamente.

Em resumo, as cinco acepções sobre sociedade civil apresentadas por Bobbio (*ibidem*) evidenciam a construção do debate acerca da relação desta categoria com a de Estado. Entretanto, ainda hoje não há consenso teórico sobre elas, persistindo aqueles que priorizam uma categoria em relação à outra. Habermas (2007) exemplifica isso ao comparar duas concepções distintas desenvolvidas por liberais e comunitaristas nos Estados Unidos, quais sejam: a concepção liberal, a qual se centra no aparato estatal, entendendo a política como luta de posições de poder; e a concepção republicana, que trata o estabelecimento do consenso por via comunicativa. Para o autor, a consequência disso é a predominância do conceito de Estado, no primeiro caso, e de sociedade civil, no segundo.

Habermas, por meio de sua categoria-chave, esfera pública, procurou tirar do pedestal a noção de Estado e resgatar a importância da sociedade civil, sem hierarquizá-la. Em *A inclusão do outro* (2007, p.288-289), são combinados elementos de ambas as concepções supracitadas, formando uma terceira (democracia deliberativa). Segundo esta, o processo político se expressa como formação de opiniões e vontades da sociedade (modelo republicano), mas sem excluir a importância da constituição jurídico-estatal (modelo liberal), que também possibilita a institucionalização das condições de comunicação do procedimento democrático. A democracia deliberativa se baseia na intersubjetividade presente em procedimentos de entendimento mútuo: de um lado, na forma institucionalizada em corporações parlamentares (com temas relevantes para o todo social), e, de outro, na rede de comunicação informal baseada na opinião pública (que cria o poder e o transforma em poder administrativo aplicável).

No debate contemporâneo sobre a relação entre Estado e sociedade civil além do caráter relacional das categorias, sua diferenciação está centrada em uma divisão tripartite, que inclui a categoria de mercado. Habermas explicita isso ao diferenciar a lógica do mundo da vida (sociedade civil e família) da lógica sistêmica (mercado e Estado), divisão esta que, para Arato e Cohen (1994), colabora no entendimento das sociedades ocidentais contemporâneas.

O conceito de **mundo da vida** possui duas dimensões: uma referente “a um reservatório de tradições implicitamente conhecidas e de pressupostos automáticos que estão imersos na linguagem e na cultura e utilizados pelos indivíduos na sua vida cotidiana” e a outra com três componentes distintos “a cultura, a sociedade e a

personalidade” (ARATO & COHEN, 1994, p.153). Com efeito, para os autores, o conceito de sociedade civil se aplica a um mundo da vida habermasiano, onde as instituições reproduzem tradições, solidariedades e identidades:

Cada sociedade desenvolve instituições capazes de assegurar a transmissão da cultura, a integração e a socialização. As sociedades civis, quaisquer que sejam as suas formas, pressupõem uma estrutura jurídica e uma constituição que articula os princípios subjacentes à sua organização interna (*ibidem*, p.154).

Destarte, Arato e Cohen, na linha habermasiana, consideram fundamental o papel do Estado na legalização de direitos, porém ressaltam que estes não resultam somente da ação estatal, mas surgem, principalmente, “enquanto reivindicações de grupos ou indivíduos nos espaços públicos de uma sociedade civil emergente” (*ibidem*, p.155). Cohen (2003, p.23), em obra posterior, retoma o entendimento defendido em conjunto com Arato, ao apontar a importância do Estado, pois mesmo com o surgimento de novas instituições políticas e jurídicas resultantes do fenômeno da globalização, é possível uma complementaridade do papel estatal, porém não a sua substituição. A regulação estatal até é bem vinda, mas o problema apresentado pela autora trata da forma como ela é implementada.

Isso já tinha sido tratado por Habermas ao apontar a “colonização do mundo da vida pelo sistema” como referência sobre as repressões de um sistema o qual prioriza a lógica instrumental da economia e do poder administrativo frente às esferas de reprodução simbólica (mundo da vida). Essa colonização expressa a crescente monetização e burocratização da vida social, onde “relações passam a ser coordenadas não pelo entendimento recíproco dos participantes, mas pelos meios padronizantes do dinheiro e do controle burocrático” (SILVA, 2008, p.11). Assim, não se critica tanto o aumento da regulação estatal, mas o fato deste alargamento não ser “acompanhado de uma ampliação correspondente dos debates público-políticos a seu respeito” (*ibidem*, p.14).

Desse modo, há uma aposta na esfera pública como forma de quebrar a constelação de poder, isto é, a política vista como núcleo institucional do Estado (SILVA, 2008). Tal pensamento é o resultado da passagem de uma perspectiva de resistência à expansão sistêmica para uma ofensiva, “capaz de agir sobre o funcionamento dos sistemas instrumentais de ação por meio das instituições jurídico-democráticas” (*ibidem*, p.13). A proposta habermasiana consiste em uma atuação intensificada de atores sociais diretamente

envolvidos, tornando-se possível atingir o sistema burocrático-estatal, até então considerado restrito e dominador.

Nesse sentido, a sociedade civil não deve ser entendida apenas em sua negatividade, isto é, na distorção provocada pelo padrão seletivo da modernidade quanto à institucionalização e empobrecimento cultural (“colonização do mundo da vida pelo sistema”) (ARATO & COHEN, 1994). Os autores seguem a linha otimista de Habermas, pois, apesar da real institucionalização seletiva, consideram “uma estrutura dualística de instituições da sociedade civil, capaz de gerar uma série de potenciais alternativos para serem desenvolvidos posteriormente” (*ibidem*, p.166). Desta forma, se de um lado os meios de comunicação de massa mercantilizam e distorcem a comunicação, por outro, expandem e constituem novos públicos: “as alternativas são entre a lógica manipulativa da indústria cultural e a emergência de *contrapúblicos* e *contraculturas* capazes de utilizar os novos meios de comunicação de massa de formas não hierárquicas” (*ibidem*, p.169).

Esse lado positivo (ofensivo) da sociedade civil é reconhecido devido à pluralidade de associações existentes nos novos movimentos sociais:

O reflorescimento da perspectiva emancipadora de uma esfera pública temporã é descrito enquanto surgimento de uma pluralidade de associações orientadas para a reconstrução de uma vida pública democrática em todos os níveis societários. Os movimentos são descritos enquanto fator dinâmico na criação e expansão dos espaços públicos da sociedade civil (*ibidem*, p.173).

Para os autores o conceito de sociedade civil está ancorado em quatro pilares: pluralidade (famílias, grupos informais, associações voluntárias); publicidade (instituições de cultura e comunicação); privacidade (domínio do auto-desenvolvimento e da escolha moral) e legalidade (estrutura de leis gerais e direitos básicos) (ARATO & COHEN, 1992, p.346 *apud* TEIXEIRA, 2002, p.42). Estes quatro componentes permitem compreender os discursos e práticas dos diferentes atores da sociedade civil presentes nos espaços públicos. Avritzer (1994, p.278 *apud ibidem*, p.43) também sistematizou três importantes características da sociedade civil no período da modernidade ocidental:

a) processo de diferenciação entre mercado e Estado, ligando-se à idéia de limitação e de regulamentação das estruturas sistêmicas (poder e mercado) e não com a sua abolição; b) associação com as potencialidades do sistema legal moderno, permitindo o controle do exercício do poder; c) reconhecimento de instituições intermediárias entre indivíduo, mercado e Estado.

Desta forma, Estado e mercado “se norteiam por imperativos distintos dos que comandam as instituições da sociedade civil”, pois “seus atores (sociedade civil) não visam a conquista do poder do Estado ou à organização da produção; em vez disso, tentam exercer influência pela participação em associações e movimentos democráticos e por meio da mídia pública” (COHEN, 2003, p.427). Portanto, em vez de dinheiro e poder, a interação comunicativa é o grande mecanismo coordenador da sociedade civil.

Todavia, torna-se necessário enfatizar uma relevante restrição à utilização do conceito de sociedade civil, pois se ela teve sua importância resgatada no debate contemporâneo, por outro lado, não deve ser vista como uma panacéia para todos os problemas democráticos. Nesse sentido, ela precisa ser autolimitada fundamentalmente em dois aspectos (AVRITZER & COSTA, 2004, p.710): na complexidade, pois não pode se transformar “em estruturas formalizadas, dominadas pelos rituais burocráticos”, distanciando-se das bases; e no poder, pois não pode exercer atividade da alçada primordial do Estado. Habermas (2003) não vê tal limitação de forma negativa ou como desencadeadora de uma perda de autonomia, mas apenas como forma de tornar o conceito melhor compreendido, distinguindo-o do de Estado e mercado, mantendo, contudo, a importância dos três para o processo político democrático.

Ao utilizar contribuições de Arato e Cohen (1994), o alvo foi resgatar o papel da sociedade civil sem reduzi-lo, nas palavras de Dagnino (2002, p.281), a um “pólo de virtude”, bem como houve uma tentativa de evitar o entendimento do conceito de Estado enquanto “encarnação do mal”. Neste caso, há concordância com a autora no sentido de ser um erro “homogeneizar equivocadamente a sociedade civil, que está longe de expressar um projeto político único”, mas também seria equivocado “conferir um peso desmesurado aos espaços de participação como instrumentos centrais da construção hegemônica” (*ibidem*, p.299).

Nesse apanhado teórico final, cabe destacar a ênfase da autora quanto à complexidade do processo de elaboração de políticas públicas e a sua proposta de visão alternativa sobre os espaços públicos enquanto:

Uma das múltiplas arenas em que se trava a disputa hegemônica, numa guerra de posições onde ações pontuais, de menor escopo e significado imediato, podem vir a se acumular molecularmente na direção de minar a ordem social desigual e

significar a expansão gradual de um projeto hegemônico alternativo, se, evidentemente, esse projeto for capaz de manter um vínculo orgânico em relação a essas ações pontuais, conferindo-lhes uma articulação e direção próprias (*ibidem*, p.300).

Os espaços públicos, portanto, devem ser considerados como uma das possíveis alternativas e não a única solução para os males sociais. Um ponto central destacado pela autora é a presença de um projeto hegemônico alternativo proposto por autores da sociedade civil que possa resultar em ações pontuais de efeito imediato e capazes de gradualmente garantir articulação e direção próprias.

Após a abordagem a respeito do Estado e da sociedade civil, torna-se necessário compreender o conceito de **governo**, que, assim como as categorias vistas anteriormente, não se trata de categoria consensual.

Por essa ótica, Hunt (1950, p.511-514) apresenta três argumentos contrastantes sobre a natureza do governo: (1) é um mal necessário, indicando o que podemos ou não fazer (obrigações e serviços); (2) é um bem positivo, pois ao proibir, restringir, regular e coagir, promove o bem comum “Ele (governo) não somente reprime o mal no homem, mas ele organiza seu bem comum. Ele não apenas reduz o conflito, mas ele aumenta a cooperação”⁶ (*ibidem*, p.513); (3) é um mal necessário, considerado um instrumento de opressão de uma classe sobre a outra e por isso deve ser abolido (visão marxista). Com base nesses três caminhos, o autor propõe uma análise do governo, considerando suas simultâneas ações: (1) restrição; (2) promoção; (3) opressão.

A despeito disso, é possível estabelecer algumas funções básicas executadas pelo governo em qualquer sociedade moderna (*ibidem*, p.515): manter a ordem interna e a segurança externa; assegurar justiça; salvaguardar liberdades individuais; regular; promover o bem-estar geral e expandir seu poder.

A discussão acerca da relação entre o conceito de governo, assim como a de Estado e sociedade civil, também é variável, até porque “A maior parte da controvérsia sobre o papel apropriado do governo na sociedade surge das diferentes concepções quanto às

⁶ Tradução da autora.

relações entre sociedade, Estado e governo”⁷ (*ibidem*, p.519). Todavia, a questão aparentemente consensual trata primeiro do surgimento do governo, sendo o Estado sua decorrência, por representar uma das formas assumidas pela organização política da sociedade em um determinado período (século XVI) (LEVI, 2000, p.553). Assim, para este autor, o Estado surgiu como manifestação de um poder de governo, pois este pode ser identificado desde tempos remotos, como nas cidades-estado gregas e na época do feudalismo (*ibidem*).

Desta forma, o Estado trata de um conceito cuja emergência ocorreu mediante uma forma específica e datada de governo. Para fins desta pesquisa, será utilizado o conceito de governo por entender que a relação estabelecida entre participantes dos *Fóruns no PPA 2004-2007* ocorreu entre membros de organizações da sociedade civil e de uma gestão específica de governo do Estado brasileiro.

1.2 Chaves explicativas para a democracia: representação e participação

A discussão acerca da democracia adota diferentes abordagens teóricas, o presente trabalho se balizou principalmente por duas: a representativa e a participativa. A primeira restringe a participação ao momento eleitoral, já a segunda, ao contrário da representativa, defende uma participação ampliada. Com o crescimento populacional e a diversificação das atividades sociais, a representação ganhou força, tornando-se a vertente hegemônica no entendimento da democracia.

Vertente hegemônica

A democracia durante o século XX se norteou principalmente pelo pressuposto da exaltação representativa (SARTORI, 1994; SCHUMPETER, 1976). Para fundamentar isso, foi preciso restringir a participação ao momento eleitoral como “método de escolher líderes que devem decidir e governar, envolvendo compromissos entre elites e aceitação passiva da sociedade” (TEIXEIRA, 1997, p.195). Mais importante que tal restrição, acredita-se na desqualificação da participação como outro balizamento responsável para sustentar tal pressuposto. Nesse sentido, duas críticas contundentes foram direcionadas à ampliação da

⁷ Idem.

participação, julgando-a: (1) perigosa, por considerar as pessoas geralmente desinteressadas e incapazes; e (2) incapaz de gerar mudanças, devido à reprodução da desigualdade e à manipulação e/ou cooptação.

A primeira crítica à participação decorre da preocupação nascente do século XX com a estabilidade do sistema político (PATEMAN, 1992), desenvolvida pela observação de um acontecimento intelectual e um evento histórico, respectivamente: a sociologia política, que apontava o desinteresse dos cidadãos com a política; e a emergência de Estados autoritários, a qual levou o entendimento da participação vinculada mais ao totalitarismo do que à própria democracia. Em decorrência disso, muitos teóricos relataram o receio em ampliar a participação para outros canais que não o eleitoral. Nesse contexto, o **perigo**, interpretado pelo argumento hegemônico, se apresenta principalmente em duas frentes: povo desinteressado e incapaz (SCHUMPETER, 1976).

O **desinteresse** é interpretado pela ótica schumpeteriana como culpa do próprio indivíduo e seu “reduzido senso de responsabilidade”⁸, por priorizar em demorado o privado no lugar do público. Para este autor, o desinteresse também se expressa sobre questões nacionais e internacionais, aparentemente distantes e sem importância para o indivíduo comum. Todavia, a falta de interesse pode ser percebida a partir de uma postura menos radical, quando o sentimento do cidadão é de auto-desqualificação por se sentir incapaz de lidar com questões técnicas ou mais amplas.

A esse respeito, a **incapacidade** do povo também é vista como culpa do indivíduo, que possui um “reduzido senso de realidade”⁹ (*ibidem*). Ampliar a participação, por este ponto de análise, “pode se mostrar fatal para a nação”¹⁰ (*ibidem*, p.262). Contudo, novamente, por uma posição semelhante à da auto-desqualificação, o indivíduo passa por dificuldades reais em lidar com questões técnicas e burocráticas, marcadas pela especificidade procedimental e terminológica (SANTOS & AVRITER, 2003). Destarte, o indivíduo passa primeiro a acreditar que ele é incapaz, e seu desinteresse em participar é consequência. Portanto, quando há limitações iniciais, haverá também tendência ao

⁸ Idem.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

afastamento por quem não tem conhecimento prévio, isto se não houver treinamento ou suporte para explicar e tornar a linguagem mais acessível.

Se o desinteresse e a incapacidade são argumentos apresentados pela vertente hegemônica para justificar o perigo da ampliação participativa, os mesmos são suscetíveis de recair sobre os representantes. A tentativa de crítica à participação se volta também à representação, assim, certas qualificações que geralmente recaem sobre o povo, tais como incompetência, irresponsabilidade e conservadorismo também se apresentam como risco aos representantes nas tomadas de decisões (BENEVIDES, 1991). Deve-se lembrar que parlamentares e políticos não são eleitos por seu conhecimento técnico, mas, geralmente, pela capacidade política.

A esse respeito, questiona-se a quem interessa o desinteresse e a incapacidade do povo. Têm-se, pelo menos, três opções: aqueles que desejam decidir sozinhos e procuram desestimular a participação política (DALLARI, 2004, p.85); governos déspotas que não oferecem informações ou compartilhamento do poder (MILL, 2006, p.50) ou demagogos, populistas, corruptos e contraventores que acham mais fácil dominar uma sociedade com maioria de analfabetos ou trabalhadores desqualificados (DEMO, 1996, p.25).

Por conseguinte, os pressupostos de desinteresse e incapacidade dos indivíduos desenvolvidos pelos críticos da participação (SARTORI, 1994; SCHUMPETER, 1976) não levaram apenas à noção de ameaça ao sistema democrático, mas também à inviabilidade de ampliar a participação em nossa atualidade (TEIXEIRA, 1997, p.185). Por sua vez, a segunda crítica à participação, trata como ação **incapaz de gerar mudança** devido à **reprodução da desigualdade** e à existência de processos de manipulação e/ou cooptação.

A primeira pode ser vista como a continuidade de um grupo seletivo ou a difícil visibilidade e controle da participação em grandes grupos. A permanência é explicada pela fração reduzida de militantes ativos e taxa ainda menor de participantes em sentido estrito (SANI, 2000, p.889), pois tendem a participar aqueles com maiores recursos financeiros ou simbólicos (ABERS, 2000). Entretanto, esse argumento é controverso, pois outros autores apresentam a riqueza como fator não relevante. Um exemplo disso, são os dados da pesquisa realizada sobre participação na cidade de São Paulo, onde atores ricos e pobres,

de diferentes idades, mostraram-se com igual propensão a participar (LAVALLE *et al.*, 2004).

Já a difícil efetividade da participação em grandes grupos (SARTORI, 1994b, p.40) se refere à proporção inversa entre atuação e número de pessoas envolvidas: “num grupo de cinco, a parte de cada um é um quinto; num grupo de cinquenta, a parte de cada um é 1/50, e assim por diante” (*ibidem*, p.159). Isso mostra um modelo onde poucas pessoas atuam e tomam decisões, resultando na perpetuação da desigualdade com outra roupagem, vale dizer, uma novidade ilusória.

Destarte, a inevitabilidade da representação em contextos amplos se reforça junto com a crítica da reprodução da desigualdade. Deve-se considerar, do lado oposto, que apesar do tamanho da unidade exigir uma delegação de decisões devido à dificuldade de ação direta por parte dos cidadãos, isso não soluciona outros problemas como prestação de contas e representação das múltiplas identidades (SANTOS & AVRITZER, 2003, p.49). Por isso, tais autores propõem uma mescla entre mecanismos de participação e representação.

Por fim, a outra razão para a participação ser vista como incapaz de gerar mudanças trata da possibilidade constante das pessoas serem **manipuladas e cooptadas** por interesses dominantes. A cooptação re-introduz o clientelismo “pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas” (*ibidem*, p.75). Devido ao caráter histórico autoritário, patrimonialista e clientelista das políticas públicas brasileiras, deve-se considerar a cooptação e a manipulação como perigos constantes à participação, mas também à representação, pois parlamentares e políticos podem ser levados a defender interesses próprios e não os da coletividade.

Vertente contra-hegemônica

Ao re-interpretar a crítica à ampliação participativa, autores da democracia participativa trazem novos argumentos para o impasse entre participação e representação, mostrando vantagens da primeira e a possibilidade de mesclá-la com a segunda. Portanto, esta corrente contra-hegemônica não propõe o retorno da participação direta aos moldes

gregos, o que seria impossível com a complexidade social de hoje. Propõe-se um novo olhar sobre a democracia, pois “a teoria do governo representativo não representa toda a teoria democrática ” (PATEMAN, 1992, p.33). Então, apresenta-se, de um lado, a crítica da unicidade representativa, mostrando a necessidade do diálogo para considerar diferentes interesses e necessidades, e, de outro, as consequências positivas da participação quando praticada constantemente.

Se a vertente hegemônica considera a participação em sua expressão mínima, restrita ao voto, a vertente contra-hegemônica a vê como pré-requisito democrático. A viabilidade da participação ampliada é comprovada por algumas experiências participativas brasileiras tais como os orçamentos participativos (OPs) e os conselhos de políticas. Embora permaneçam críticas e inúmeros desafios, essa vertente sustenta que a participação é essencial para a democracia, principalmente por ser educativa, proporcionar controle democrático e incentivar inovações.

A primeira vantagem da participação diverge da crítica defendida pelo discurso hegemônico quanto à incapacidade dos indivíduos, pois para a corrente contra-hegemônica “qualquer pessoa, que se disponha a participar ativamente, pode (...) obter as informações necessárias para decidir sobre a orientação básica em relação aos grandes problemas” (DALLARI, 2004, p. 35). Assim, a participação tem como uma de suas principais funções o “**caráter educativo** que exerce sobre as pessoas” (GOHN, 2003, p.22), pois “provê informações e diagnósticos sobre problemas públicos, gerando conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias para a solução dos problemas e conflitos envolvidos” (*ibidem*, p.43). Ainda para a autora, a educação favorece a capacitação à tomada de decisões e o desenvolvimento de uma sabedoria política, facilitando também o discernimento para evitar a cooptação e manipulação (SANTOS & AVRITZER, 2003). A propósito, é praticamente consenso na literatura da democracia participativa a consequência educativa proveniente do ciclo participativo (DEMO, 1996; GOHN, 2003; PATEMAN, 1992; MILL, 2006; ROUSSEAU, 2002; SANTOS, 2003; SÁNCHEZ, 2002; TEIXEIRA, 1997, 2002).

Quando a participação mostra resultados durante o processo participativo, os atores desejam participar mais, formando-se um ciclo sustentável entre processo de participação e modelo participativo (PATEMAN, 1992), onde confiança gera cooperação e vice-versa (ABERS, 2000; BORBA *et al.*, 2005). Além do mais, quando decisões são tomadas

coletivamente, acabam sendo aceitas “mais facilmente pelos indivíduos e favorece a integração do cidadão na sua comunidade” (GOHN, 2003, p.22).

Um exemplo de que o aprendizado decorre da prática participativa formando um ciclo é a experiência de maior sucesso sobre a participação no orçamento público municipal, ou seja, o Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre (OP/PA) que teve seu primeiro ano frustrante, com obras planejadas, porém não executadas. Foi com a recuperação financeira e de investimento aliada a “transformações político-administrativas no interior do próprio Executivo e um deslocamento significativo no debate político-ideológico dentro da liderança do partido” (SANTOS, 2003, p.503) que no ano de 1992, o modelo foi retomado e “a participação popular cresceu significativamente como resultado da recuperação da credibilidade do OP” (*ibidem*, p.505). Durante a década de 1990, o OP se consolidou e em 2001 iniciou uma “nova fase do processo de aprendizagem” (*ibidem*, p.511).

Para alguns autores (MILL, 2006; ROUSSEAU, 2002), a mescla entre participação e representação deve ser reforçada em nível local e nacional, respectivamente. Isso se justifica pela dificuldade em operacionalizar a participação direta em países de grande extensão territorial, como o caso brasileiro. A esse respeito, argumenta-se que a democracia representativa não existe sem a democracia participativa e vice-versa (SANTOS, 2003, p.541), pois esta pressupõe, em processos complexos, a criação de instâncias de delegação e representação e aquela requer reflexões cuidadosas e constantes.

Por sua vez, o **controle democrático** é outra vantagem da participação, pois “qualquer cidadão que tenha como objetivo transformar seres humanos em algo diferente de máquinas, com o decorrer do tempo faz com que eles reivindiquem o controle de suas próprias ações” (MILL, 2006, p.53). Neste caso, este controle pode ser entendido de duas formas. A primeira trata do controle das decisões dos representantes, como forma de proteger os interesses privados e assegurar um bom governo (PATEMAN, 1992, p.38) pelo *accountability*, isto é, transparência e prestação de contas de atos e decisões dos agentes políticos e pela responsabilização dos mesmos (TEIXEIRA, 1997, 2002). Desta forma, o controle dos representantes não se dá apenas com a opção do voto em eleições periódicas, mas durante seus mandatos.

A segunda forma centra sua atenção no controle da própria vida pela defesa dos interesses e objetivos do indivíduo (MILL, 2006; DALLARI, 2004; DEMO, 1996). Os autores mostram que deixar a tarefa de decidir nas mãos de uma minoria sem um mínimo debate público não é uma boa saída, pois ninguém melhor para defender interesses do que o interessado: “o interesse dos excluídos está sempre correndo perigo de ser esquecido e, quando levado em consideração, será analisado de modo muito diferente daquele das pessoas diretamente interessadas” (MILL, 2006, p.56).

Contudo, o controle da própria vida não descarta a representação, mas critica sua unicidade. Para Santos e Avritzer (2003), a democracia representativa e participativa podem interagir de duas formas: coexistência em diferentes níveis (representação em nível mais amplo e participação na localidade, como citado anteriormente), mas também de complementaridade, pela articulação da sociedade com o Estado inter-níveis. O **estudo de caso** proposto neste projeto trata da participação em nível federal, com foco na complementaridade entre as noções de representação e participação.

Por fim, a participação incentiva **inovações sociais** devido à criatividade das pessoas em gerar boas soluções. Santos (2003), aponta diferentes experiências participativas mundiais que visam atingir um caminho diferente da globalização hegemônica/global¹¹, ou seja, buscam a emancipação e o combate à desigualdade. Ele não vê a pluralidade e a complexidade como obstáculos, mas como fatores positivos para a “criação de uma nova gramática social e cultural” e o “entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional” (*ibidem*, p.51).

De fato, os defensores da democracia participativa não consideram a democracia estática e determinada, mas em constante mutação. Ela está implicada, sobretudo, na “ruptura de tradições estabelecidas” e no estabelecimento de “novas determinações, normas e leis” (SANTOS & AVRITZER, 2003, p.51). Assim, a participação pode trazer novas práticas para o nível administrativo seja porque inclui novos atores no processo decisório ou pelo fato de propor novas temáticas e demandas. Indivíduos e grupos são fonte de criatividade e devem ser considerados atores fundamentais de mudança, pois sabem melhor do que ninguém suas necessidades e possíveis soluções. Em suma, a

¹¹ Baseia-se na distância entre representantes e representados, garantindo a democracia de “baixa densidade” e a inclusão política abstrata e, conseqüentemente, a exclusão social (SANTOS, 2003).

democracia participativa propõe a inclusão de outros atores, temáticas e demandas em um sistema tradicionalmente fechado a poucos.

A inovação também pode ser entendida como um poder simbólico trazido pela ampliação da participação. A política simbólica reflete e forma identidades, e constrói espaços de ação comunicativos e de reconhecimento e solidariedade (TEIXEIRA, 1997, p.205). Todavia, o simbolismo participativo pode ser reflexo da manipulação da mídia ou das elites, sem comprometimento com sua efetividade em decisões políticas (*ibidem*, p. 190).

A participação ao atingir uma prática deliberativa dá oportunidade à exposição e ao debate da diversidade e pluralidade sociais, mas isso deve estar baseado em “um processo livre de apresentação de razões entre iguais” (COHEN, Joshua, 1997, p.412 *apud* SANTOS & AVRITZER, 2003, p.53). Entretanto, a deliberação vem sendo tratada principalmente como a transformação de demandas em resultados pontuais: “o fato de as decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação efetiva, pois não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o executivo a acatar as decisões” (GOHN, 2003. p.91). Entretanto, a teoria tem dado pouca importância ao próprio processo deliberativo, o que levou o presente trabalho a não direcionar sua atenção somente nos resultados dos *Fóruns no PPA 2004-2007*, mas, principalmente, do processo dessa experiência no DF.

A democracia participativa, ao apontar as vantagens da participação (educação, controle democrático e inovação), destaca a importância de um papel mais presente e ativo do cidadão, isto é, mais ofensivo e menos repressivo (ARATO & COHEN, 1994; HABERMAS, 2000). Por isso, justifica para o presente trabalho, sua escolha como referencial teórico, complementada com a noção de participação cidadã que será apresentada a seguir.

1.3 Diferentes interpretações da participação

Com o aumento da complexidade social, a partir do crescimento populacional e da diversificação das atividades sociais, a democracia representativa foi amplamente implementada e defendida. A participação restrita ao momento eleitoral passou a ser vista

como a sua forma legítima e eficaz. Contudo, a participação não deve ser vista apenas como participação eleitoral, pois muitas vezes ela é mais eficiente por outros meios (DALLARI, 2004, p.39). Com efeito, ela deve ser considerada em um quadro mais amplo, composto por outras formas e canais participativos, além de diferentes abordagens que apontam a pluralidade aí presente.

Participar é uma palavra de origem latina (*participare*), que significa “tomar parte em algo”, “tomar partido” ou “ser parte” (JAIRA, 2006, p.344). Ainda de forma geral significa “comunicar, informar” ou “compartilhar, partilhar” (HOUAISS, 2004). Apesar de não existir consenso teórico sobre a complexidade e diversidade da participação (AVELAR, 2004) e de lhe faltar uma teoria para explicar a variedade de seus resultados (SANI, 2000, p.890), é possível ter uma base conceitual conforme suas diferentes adjetivações, tais como participação política e cidadã.

Quanto à **participação política**, Avelar (2004) se refere ao ato de participar na vida política por meio de diferentes formas (partidos políticos, corporações) e canais (eleitoral, corporativo e organizacional). A autora apresenta os diferentes graus da participação política, desde atividades mais simples, tais como conversar com amigos sobre acontecimentos políticos até atividades mais complexas como votar, ser candidato e pressionar as autoridades. Sani (2000, p.888) acrescenta um rol de atividades da participação política semelhantes às simples e complexas citadas por Avelar: voto, militância em partido político, presença em manifestações, discussão de acontecimentos políticos, pressão sobre dirigentes políticos e difusão de informações políticas. Dallari (2004), além de citar exemplos parecidos, acrescenta outras formas da participação política: individual ou coletiva, eventual ou organizada.

Avelar (2004), tal como visto na crítica à participação pelos defensores da democracia representativa, aponta a questão da existência de um grande número de desinteressados na política, explicado pelo fato das pessoas se sentirem desqualificadas ou não acreditarem no seu poder inovador. Por outro lado, a autora enfatiza que a “participação política continua sendo o principal fundamento da vida democrática, e o instrumento por excelência para a ampliação dos direitos de cidadania” (*ibidem*, p. 228), noção próxima à de **participação cidadã** adotada por Teixeira (1997, p.184), que busca considerar a especificidade e complexidade do fenômeno em termos práticos e teóricos.

A participação cidadã conta com ações que vão além do momento eleitoral, incorporando, sobretudo, reuniões, debates e votações, dentre outras. Teixeira (2002, p.30) defende tal noção como um “processo complexo e contraditório entre sociedade, Estado e mercado, no qual os papéis se redefinem pelo fortalecimento da sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações”.

A participação cidadã prevê “de um lado, a assunção de deveres e responsabilidades políticas e, de outro, a criação e exercício de direitos, no controle social do Estado e do mercado em função de parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos” (TEIXEIRA, 1997, p.191). A participação cidadã pode ser percebida na leitura de outros autores quando tratam da implicação da participação com o exercício da cidadania, ou seja, da garantia de direitos e cumprimento de deveres sociais (DALLARI, 2001, 2004; DEMO, 1996, SCHERER-WARREN, 2001). Assim, para a construção da cidadania, a participação cidadã torna-se pré-requisito.

Outra importante noção adotada por Teixeira (1997, p.191) é a interface da participação direta com mecanismos representativos, pois “a participação cidadã (...) não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência nas decisões”. O mesmo argumento de mescla entre participação e representação também é defendido por outros autores (AVRITZER, 2003; BENEVIDES, 1991; GOHN, 2003, 2005; SANTOS, 2003). Dallari (2004) mostra a melhora da qualidade dos representantes quando há intensificação da participação pela pressão sobre governo e legisladores, apresentação de propostas e comparecimento em audiências públicas. Demo (1996, p.71) defende o argumento que pela participação aprendemos a eleger, deseleger e a estabelecer rodízio no poder. Desta forma, até mesmo o mecanismo defendido pela unicidade representativa, o voto, torna-se mais reflexivo com o aumento da participação. Nesse sentido, observam-se semelhanças com a vertente da democracia participativa e a possibilidade de utilizá-las em conjunto no presente referencial teórico.

Gohn (2003), ao abordar a concepção democrático-radical da participação, coloca a multiplicidade de atores e experiências relevantes para o processo participativo e a vinculação dele com o tema da cidadania. Assim, complementa a noção de participação cidadã defendida por Teixeira, ao incluir a questão do debate público:

Trata-se (participação cidadã) de práticas que rompem com uma tradição de distanciamento entre a esfera em que as decisões são tomadas e os locais onde ocorre a participação da população. O conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público (*ibidem*, p.57).

Desta forma, a participação cidadã, ao lado da democracia participativa, rompe com o argumento hegemônico sobre a representação e propõe um outro olhar sobre a participação. Incentiva-se, assim, um envolvimento mais próximo entre Estado e sociedade em esferas públicas por meio do debate. Teixeira (1997, p.191; 2002, p.30), assim como outros autores vistos anteriormente (ARATO & COHEN, 1994; AVRITZER & COSTA, 2004; HABERMAS, 2000), concebem a sociedade autônoma em relação ao Estado e ao mercado, mas também autolimitada, pois não busca substituir os outros dois segmentos.

A preocupação com o debate na esfera pública reflete uma preocupação menor com a obtenção de resultados imediatos, e maior com o enriquecimento do próprio processo participativo, conquista “infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo” (DEMO, 1996, p.18). A participação pode ser entendida como processual por mostrar uma “interação contínua entre diversos atores que são ‘partes’, o Estado, outras instituições políticas e a própria sociedade” (TEIXEIRA, 2002, p.27-28).

Por isso, a **participação cidadã** nunca deve ser considerada suficiente ou acabada, mas uma busca constante pela criação e efetivação de direitos e deveres em espaços públicos de debate entre Estado e sociedade, onde as mudanças ocorrem no próprio processo participativo. A característica processual da participação cidadã também incentiva inovações democráticas, vale dizer, novas formas de agir democrático, entretanto, com resultados lentos e de difícil mensuração em relação aos resultados imediatos e específicos. Estes resultados não são concedidos, impostos ou fruto de uma engenharia de regras (GOHN, 2003, p.64), mas, sobretudo, construídos (DEMO, 1996, p.19).

Destarte, o presente projeto terá como base teórica o conceito de participação cidadã devido a algumas de suas características, tais como: garantia de direitos e cumprimento de deveres sociais, interface entre mecanismos de participação direta e representação, incentivo ao debate público entre Estado e sociedade civil em esferas públicas, e a relação entre processo e construção.

O caminho para a aproximação entre Estado e sociedade e o consequente aprimoramento da participação cidadã é árduo, constante, repleto de desafios, tais como a: abertura real ao debate e incorporação de demandas por parte do governo, e a demonstração de interesse, capacidade e diversidade por parte da sociedade civil. Essas questões, ainda que algumas já tenham sido tratadas brevemente (item 1.2), foram escolhidas para serem verificadas no estudo empírico proposto. Antes, torna-se necessário diferenciar duas formas de participação cidadã e como elas se aplicam ao caso brasileiro.

1.4 Participação: institucionalizada e de movimento

A participação ainda pode ser analisada por outros parâmetros e um dos quatro apresentados por Cotta (1979, p.198-201 *apud* TEIXEIRA, 1997, p.184-186) chama a atenção pela complementaridade à noção participação cidadã utilizada nesta pesquisa: trata-se da dicotomia entre participação institucionalizada e de movimento.

O conceito de **instituição** remete a um tipo de organização com caráter formal, imbricada de costumes e valores próprios, que não leva a considerá-la estática ou não passível de mudanças, pois, ao mesmo tempo em que influencia o meio social, é influenciada diretamente por ele (HALL, 1973, p.9). Para este autor, as instituições são marcadas por uma coletividade com limites identificáveis, ordem normativa, escala de autoridade, sistema de comunicação e metas. Apesar dos atores interagirem interna e externamente com elas, formando-as e modificando-as, elas acabam sendo caracterizadas pela perpetuação ao longo do tempo, vale dizer, pela repetição de algumas regras e costumes.

Por outro lado, a **participação de movimento** trata da não institucionalizada, a qual tem na ação da sociedade civil (ONGs, sindicatos, associações, movimentos sociais, indivíduos) característica plural e diversificada. Portanto, esta participação tem maior liberdade para romper com tradições estabelecidas, fazer mudança de baixo para cima, e propor uma nova gramática social, mostrando maior autonomia e potencialidade de ação frente ao Estado e ao mercado (TEIXEIRA, 1997, p.189).

Respaldo nessa diferenciação, surgem críticas a ambas as formas de participação. Quanto à primeira, regras e costumes responsáveis por tornar as instituições mais seguras,

podem dificultar a abertura a novos atores não atuantes em seus limites estabelecidos, impedindo inovações. Entretanto, não se pode negar o ganho de espaços (conselhos, fóruns e associações) e mecanismos (iniciativa popular, plebiscito e referendo) institucionalizados e legalmente constituídos. Do lado da participação de movimento, corre-se o risco de fixação em demandas específicas, em vez de um olhar para o todo, ou mesmo de não ter demandas reconhecidas e consideradas pelo Estado e pela própria sociedade.

Contudo, a distinção entre a participação institucionalizada e de movimento, “apesar de persistir em várias realidades, perde um pouco sua polaridade” (*ibidem*, p.185). Teixeira aponta que além da criação de diversos mecanismos institucionalizados, aconteceu uma combinação deles com outra forma participativa através das mobilizações e protestos. Assim, se, por um lado, a primeira pode contar com propostas de mudanças provindas da segunda, esta, por sua vez, se desenvolve melhor quando existem instrumentos e instituições democráticas (BAVA, 2004). Desta forma, uma parece fortalecer a outra ciclicamente: “as atuais experiências associativas tanto bebem do passado como dão elementos de estímulo para a retomada da organização popular de base, pois ela é realimentadora do processo institucionalizado” (GOHN, 2003, p.43).

Igualmente, outra importante consideração de Teixeira (1997, p.186) é a de evitar a confusão firmada entre as noções de institucionalização e **formalização**, “na medida em que os próprios movimentos buscam também estabelecer regras e parâmetros para sua ação, assumindo também, novas formas de institucionalidade” (TELLES, 1994, p. 49; CORAGGIO, 1991, p. 228; FRANCO, 1994, p.12 *apud ibidem*). Assim, os espaços e mecanismos mais flexíveis e menos formais “podem constituir-se numa nova institucionalidade” (*ibidem*, p.189).

Isso é esclarecido melhor com a argumentação de Dagnino (2002, p.14) sobre a natureza das relações estabelecidas nos encontros entre Estado e sociedade civil, divididas em **relações formalizadas** por meio de legislação, com objetivos, funções e procedimentos relativamente definidos, de caráter permanente ou estável; e **relações menos formalizadas**, pontuais, com iniciativa diversa, “abrigando objetivos, funções e procedimentos variáveis, definidos conjunturalmente e mais permeáveis talvez às correlações de forças vigentes em cada caso”.

Nesse sentido, os *Fóruns no PPA 2004-2007* podem ser considerados experiências menos formalizadas devido ao seu caráter pontual e conjuntural, não indicando, portanto, que a ação de membros da sociedade civil não buscasse uma institucionalidade futura, ou mesmo não fosse regido por regras definidas. Se por um lado, a proposta consultiva sobre objetivos e desafios orçamentários foi desenvolvida por metodologia própria, fruto de outras experiências em orçamentos participativos municipais, não houve continuidade do processo, pelo menos, não em seu modelo original executado em 2003.

O importante é observar tal iniciativa em combinação com o modelo representativo, pois, naquele momento, irrompeu-se uma nova experiência frente à elaboração restrita a um pequeno grupo de executivos do orçamento público federal. Não que se tenha acabado com a mentalidade de restrição participativa decorrente daquelas críticas supracitadas (perigo e incapacidade de mudança), mas a questão é se em um breve instante coexistiram nos moldes da política deliberativa habermasiana (2007), ou seja, de um lado, instituições (principalmente Poder Executivo) e, de outro, a opinião pública livremente expressa. Isso será investigado no presente projeto pelo questionamento a respeito da experiência de diálogo entre membros do governo e da sociedade civil e se as demandas desta foram incorporadas ao texto orçamentário.

O caráter pontual e menos formal dos *Fóruns no PPA 2004-2007* se aproxima do conceito de participação cidadã, pelo sentido não de reação contra ao Estado, mas do envolvimento por meio do debate, construindo o processo democrático de forma conjunta. Desse modo, a participação interage com a representação de modo complementar (AVRITZER, 2003; BENEVIDES, 1991; SANTOS, 2003).

Na prática, a articulação aprofundada entre Estado e sociedade passou a ser priorizada na América Latina após os períodos militares, a partir das décadas de 1980 e 1990. Isso se comprovou pela inclusão de mecanismos formalizados de participação direta nas legislações dos países: “17 das 19 Constituições incluem mecanismos de participação política direta (México e República Dominicana são exceções), e existem pelo menos 38 interfaces socioestatais (ISE) em 14 Constituições” (JAIRA, 2006, p.349), reforçando a “possibilidade de inovações participativas” (*ibidem*, p.346). Segundo o autor, a participação é considerada princípio, direito ou possibilidade fixados em marcos legais,

que melhoram a eficiência e a eficácia das políticas, mas também informam e fortalecem a tomada de decisões e o controle governamental.

Destarte, se a participação formalizada é um marco devido ao ganho democrático de seus espaços e mecanismos instituídos, seu estabelecimento e manutenção não são dádivas, mas conquistas da participação menos formalizada. Conforme será mostrado a seguir, a Constituição de 1988 no Brasil foi um momento histórico de extrema relevância para a democracia brasileira, consequência de diversas articulações e seu atual exercício requer contínua atuação da sociedade civil.

2. REFERENCIAL HISTÓRICO: A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO BRASIL

2.1 Constituição Federal de 1988: espaços e mecanismos instituídos

O Brasil não tem uma longa história de participação cidadã, pois da Constituição de 1988 para trás, durante o século XX, houve dois longos períodos ditatoriais e regimes democráticos de caráter predominantemente representativos, seguindo os moldes do discurso hegemônico. Entretanto, não podemos esquecer de alguns momentos participativos importantes, como o plebiscito de 1962, ocasião em que foi restabelecido o presidencialismo no país. Devem ser lembrados também os conselhos comunitários criados pelo Executivo, e populares instituídos pelos movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980, respectivamente (GOHN, 2003, p.70).

Outros momentos antes do século XX foram significativos para esta reflexão, tais como as revoltas ao longo do período colonial (Inconfidência Mineira – MG, Conjuração Baiana – BA) e regencial (Balaiada – MA, Cabanagem – PA, Farroupilha – RS e SC, Sabinada – BA). Elas mostram uma história brasileira ativa, que buscava mudanças pela via da participação das classes populares. Assim, ao considerar a participação cidadã expressa no contexto democrático, nossa história é recente: “se comparada ao ocorrido na maioria dos países da social-democracia européia, a conquista do instrumento associativo como meio de democratização viria, entre nós, mais de um século depois” (AVELAR, 2004, p.225). De acordo com Gohn (2003, p.50), apoiada por outros autores como Avritzer (2007), a participação na elaboração de estratégias e tomada de decisões somente apareceu na década de 1980, fruto de clamores do final da década de 1970: “o debate denotava a passagem de uma fase da participação como simples pressão pela demanda de um bem para outra fase, em que havia certa qualificação da participação” (GOHN, 2003, p.51). Portanto, na prática, ocorre a passagem da sociedade civil de repressiva para ofensiva, conforme citada anteriormente (SILVA, 2008, p.13).

Somente a partir da Constituição de 1988, criaram-se conselhos formais com paridade entre Estado e sociedade, fruto de pressões e demandas da sociedade civil, vale dizer, consequência de ações participativas desta. O texto constitucional referente a “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos

termos desta Constituição”¹² inova com a palavra “diretamente” (BENEVIDES, 1991). A participação direta também é expressa em outros artigos, principalmente os que seguem o “Título VIII - Da Ordem Social”, referentes aos **espaços participativos formalizados**: art. 194, *caput* (seguridade social – saúde, previdência social e assistência social), art. 198, III (saúde), art. 204, II (assistência social), art. 205 (educação), art. 227, *caput* (criança e adolescente). Com a inclusão desses artigos, não é de se admirar que a Constituição tenha sido titulada “constituição cidadã”, pois pressupõe a interface da participação direta com mecanismos representativos em busca da criação e exercício de direitos.

A Constituição de 1988 também inovou ao acrescentar **mecanismos de participação formalizada** como plebiscito¹³, referendo¹⁴ e iniciativa popular¹⁵, expressos no art. 14, incisos I, II e III, respectivamente. Benevides (1991) acredita que tal inserção concebe a participação “no sentido mais abrangente: a eleição, a votação e a apresentação de projetos” (*ibidem*, p.15). Apesar do enfoque formal, a autora não desconsidera a importância dos movimentos sociais e populares, pelo contrário, enfatiza “uma intensa campanha pelo direito de apresentação de emendas populares” na qual “três emendas populares sobre a inclusão de institutos de participação no texto constitucional conseguiram reunir (...) mais de 400 mil assinaturas”. Assim, mesmo com a “desconfiança dos parlamentares mais conservadores, o Congresso Constituinte aprovou (...) o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular e o veto popular” (*ibidem*, p.124-125), caindo no segundo turno apenas o último mecanismo.

Teixeira (2002, p.184-192) disponibiliza tabelas com exemplos de mecanismos de participação, vários deles decorrentes da nova Constituição: administrativos (controle/gestão), como petição em defesa de direitos (art. 5º, XXXIV, a) e participação no planejamento municipal (art. 29, X); parlamentares, como audiências públicas (art. 58, § 2º), iniciativa ou projeto de lei (art. 29, XI) e ação popular (art.5º, LXXIII); e político/eleitorais, caso dos três mecanismos tratados no parágrafo anterior.

¹² BRASIL, Constituição (1988). Art 1º, *Parágrafo Único*.

¹³ “A população decide pelo voto uma questão” (BENEVIDES, 1991, p.36); “concerne a qualquer tipo de questão de interesse público e não necessariamente de natureza jurídica, inclusive fatos ou eventos” (*ibidem*, p.132).

¹⁴ “A população aprova ou rejeita um projeto que já tenha sido aprovado pelo Legislativo” (*ibidem*, p.36); “concerne unicamente a atos normativos, de nível legislativo ou de ordem constitucional” (*ibidem*, p.132).

¹⁵ “(...) direito assegurado a um conjunto de cidadãos de iniciar o processo legislativo” (*ibidem*, p.33).

Diante dos exemplos mencionados, os ganhos participativos da Constituição de 1988 não foram outorgados pelo Estado, mas reivindicados pela população, principalmente na época da Constituinte, por meio de mobilizações e fóruns de debates:

Pela primeira vez em nossa história política, a sociedade se organiza com tal nível de participação em torno de questões até então consideradas 'tarefa exclusiva' dos juristas, dos políticos, dos governos. A criação de plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte é o melhor exemplo dessa fase (BENEVIDES, 1991, p.123).

Por conseguinte, retomamos a importância da **participação menos formalizada ou pontual** da sociedade civil, pois apesar de muitas propostas terem sido feitas através de emendas populares, ou seja, mecanismos de participação institucionalizada, a Constituinte foi um momento único, o qual contou com grande intervenção de membros da sociedade civil.

A despeito do avanço democrático atingido, a criação de espaços e mecanismos participativos na Constituição não implica necessariamente em seu funcionamento, bem como este não garante sua qualidade. Muitos dispositivos exigem, pois, leis complementares e por isso a participação da sociedade civil deve ser constante. Um exemplo, a ser visto a seguir, trata do aumento do número de conselhos, com caráter meramente consultivo, e não deliberativo, e, conforme Gohn (2003) defende, não é suficiente mostrar opinião sem levar em conta a implicação na ação. Por outro lado, não devemos reduzir ou menosprezar as experiências brasileiras e sua inovação ao ampliar espaços participativos, como os conselhos nos três níveis da federação e os orçamentos participativos, principalmente em nível municipal.

2.2 Aplicabilidade dos espaços e mecanismos na década de 1990 e início do século XXI

Não é objetivo do presente trabalho descrever todos os espaços e mecanismos de participação formalizada e de participação menos formalizada presentes na década de 1990 e nos primeiros anos do século XXI. Esta parte apenas traz exemplos significativos de como a participação cidadã se desenvolveu após os espaços e mecanismos criados pela nova Constituição Federal.

Com relação aos **espaços de participação formalizada**, os conselhos gestores de políticas públicas se ampliaram consideravelmente por meio de leis orgânicas específicas nas diferentes esferas brasileiras (federal, estadual e municipal). Tal aumento se articulou com a legislação de 1996 (Bolsa-escola), a qual preconizava o repasse de recursos destinados a áreas sociais da federação para os estados e municípios (GOHN, 1991, p.84). A autora mostra a existência de 1.167 conselhos (educação, assistência social e saúde) em 1998, sendo 488 deles criados após 1997, 305 entre 1994-1996 e 73 antes de 1991 (GOHN, 2003, p.88).

Esse fator acaba por se constituir em um problema, pois muitos conselhos são criados apenas como uma função cartorial, vale dizer, instrumento nas mãos de prefeitos, apresentando caráter apenas consultivo, mesmo com a lei federal preconizando o seu caráter deliberativo. Nas considerações finais do livro (2003), a autora escreve sobre a importância dos conselhos gestores enquanto instrumentos de determinados processos políticos que constituem inovações institucionais, porém carregam contradições e contrariedades e não devem substituir os movimentos de pressão organizada de massas. Por isso, a mescla entre participação formalizada e pontual da sociedade civil é fundamental.

Quanto aos **mecanismos de participação formalizada**, foram implementados dois: o plebiscito, realizado em 1993, decidiu a forma e o sistema de governo, sendo escolhidos a república e o presidencialismo, respectivamente; o segundo mecanismo foi a iniciativa popular, que, em nível nacional, desenvolveu 3 projetos:

O primeiro projeto de iniciativa popular, de 1992, criou o Fundo de Moradia Popular – FNMP - e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP. O segundo projeto, de 1993, foi a inclusão do homicídio qualificado no rol dos crimes previstos na Lei dos Crimes Hediondos, após o assassinato da atriz Daniela Perez pelo ator Guilherme de Pádua e sua mulher, Paula Thomaz. Em 1997, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB - lançou o movimento que culminou na Lei 9.840, de 1999, que pune com cassação o candidato acusado de compra de votos¹⁶.

Tais exemplos mostram a importância dos mecanismos de participação formalizada para as mudanças sociais, mas a exigência de 1% do eleitorado, que totaliza mais de 1

¹⁶ Matéria “Projeto de iniciativa popular contribui para melhoria do quadro político”. 13 nov. 2007.

Disponível em:

<http://www.amarribo.org.br/mambo/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1720>. Acesso em: 9 dez. 2007.

milhão de assinaturas, para a realização da iniciativa popular, parece dificultar a participação ampliada e cidadã.

Se por um lado, esses espaços e mecanismos de participação formalizada são avanços para a democracia participativa e participação cidadã, por outro, foram limitados, principalmente pela reforma do Estado brasileiro na década de 1990 e a prevalência de políticas neoliberais, com foco em políticas econômicas e não sociais. Por sua vez, a **participação pontual** da sociedade civil, pode ser pensada nesse contexto de priorização de políticas neoliberais. Por um lado, sua limitação se deu pela criação de espaços e mecanismos formalizados que oferecem, a princípio, a noção republicana de coisa pública, do espaço coletivo que não defende interesses e desejos específicos (RIBEIRO, 2005). Por outro, recebeu críticas até mesmo dos defensores da democracia participativa, pois, apesar da participação da sociedade civil ser rica em proposições, ela pode cair na onda neoliberal de desresponsabilização do Estado e ocupação de seu espaço.

Portanto, deve-se reforçar que a democracia participativa não propõe a substituição do Estado ou de práticas de democracia representativa (BENEVIDES, 1991; GOHN, 2005; TEIXEIRA, 1997, 2002; SANTOS & AVRITZER, 2003). Contudo, há o risco de ser interpretada como substitutiva. Neste caso, não se pode deixar que as críticas com relação aos perigos da participação cidadã defendidos pela vertente hegemônica se sobreponham aos benefícios participativos defendidos pela vertente oposta, que visam justamente à complementaridade e não à substituição. Nossa realidade social é um processo “tenso, cheio de conflitos e contradições” (GOHN, 2005, p.110) e por isso, a democracia participativa é um caminho não para romper com espaços e mecanismos formalizados de participação, mas para propor atenção também a ações pontuais da sociedade civil, responsável por criar resistências e alternativas.

Em 2002, com a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) na gestão do Poder Executivo federal, surgiram propostas características da democracia participativa: primeiro, a mescla entre participação e representação; segundo, proposta de ações pontuais de participação da sociedade civil, como foram os *Fóruns de Participação Social no PPA 2004-2007*. Assim, enquanto na década de 1990, prevaleceram os espaços e mecanismos de participação formalizada, que apesar dos ganhos, mostraram-se e ainda se mostram limitados, como é o caso dos conselhos sem poder deliberativo; no século XXI, ao

contrário, parece ter começado com a prevalência da participação pontual da sociedade civil.

Quanto aos **espaços de participação formalizada, hoje** temos um maior número de conselhos. Dados de 2003¹⁷ sobre os conselhos municipais na área social apontam o seguinte cenário: educação (1.200), alimentação escolar (5.551), assistência social (4.671), saúde (5.290), além de outros, totalizando 39.123 conselhos. Ao nível federal, ocorreu em 2003 a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), “órgão majoritariamente da sociedade civil, de caráter consultivo da Presidência da República”¹⁸. Com relação às conferências nacionais relevantes cabe destacar aquelas relacionadas às cidades, aos direitos da criança e do adolescente, à segurança alimentar e aos direitos humanos.

Ademais, contamos com outros canais de participação formalizada não citados, tais como comissões, comitês, consórcios, órgãos colegiados da administração indireta, e usuários das entidades prestadoras de serviços públicos (TEIXEIRA, 2002, p.189). Quanto aos **mecanismos** desse tipo de participação, tivemos em 2005 o primeiro referendo, que rejeitou a proibição da comercialização de armas de fogo, prevista no Estatuto do Desarmamento.

Quanto aos exemplos da **participação menos formal** ou pontual da sociedade civil, foi lançado o “Plano Brasil de Todos – desenvolvimento, participação e inclusão”, que propôs ampla consulta sobre diretrizes e metas do Plano Plurianual (PPA). Os *Fóruns de Participação Social no PPA 2004-2007* simbolizam a única vez que o governo debateu o orçamento público federal com a sociedade civil nos 26 estados e DF. Esse momento foi único e por isso, apesar de ter sido desenvolvido com regras e metodologia própria, é considerado, no presente trabalho, como exemplo de participação pontual.

O fato desse fenômeno não ter acontecido em 2007 para o PPA 2008-2011 gera várias indagações. Uma das explicações é o foco no debate dentro dos conselhos e conferências, espaços considerados legítimos, isto é, de participação formal. Porém, será

¹⁷ Matéria “TV Cidadania e Participação”, publicação do IPEA. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/Destaques/brasil/CapIV.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2007.

¹⁸ Página eletrônica do CDES. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/exec/notainformativa/exibe_notainformativa.php?p=f01200e46c4256d85fc5f13fe145ed652ad506be>. Acesso em: 10 dez. 2007.

isso suficiente? Cabe considerar dois fatores: muitos desses espaços ainda continuam com poder apenas consultivo e não deliberativo e acabam inibindo a presença de novos atores e demandas. Cabe perguntar: que aprendizado os *Fóruns no PPA 2004-2007* garantiram à participação cidadã no orçamento público federal? Entretanto, antes de entrar no estudo de caso, faz-se necessário mostrar diferenças e semelhanças dele com os orçamentos participativos municipais ou estaduais.

2.3 Participação no orçamento municipal e federal

Orçamentos Participativos

A década de 1990 presenciou, principalmente no plano municipal, o estabelecimento de espaços participativos “numa concepção mais propositiva, operativa e menos reivindicativa” (PINTO, 2004, p.74). Além dos conselhos gestores de políticas públicas, outros exemplos significativos foram os orçamentos participativos (OPs), que surgiram como forma de participação no orçamento público. Destarte, seu objetivo foi modificar o processo tradicional orçamentário marcado pelo envolvimento de um grupo restrito e pela limitação do sistema representativo em canalizar e exprimir tensões de uma sociedade cada vez mais complexa (AVRITZER, 2007; OLIVEIRA et al., 2003; RIBEIRO & GRAZIA, 2003; SÁNCHEZ, 2002; SANTOS & AVRITZER, 2003).

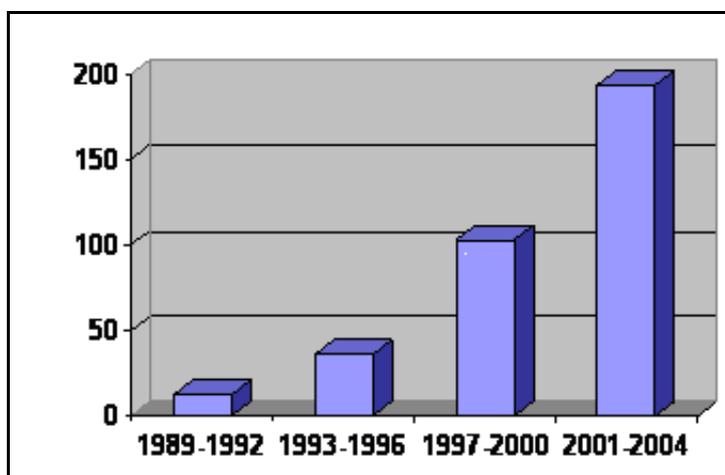
O OP é considerado uma inovação democrática e se tornou a experiência mais reverenciada de democratização das políticas públicas no Brasil (AVRITZER, 2003; LAVALLE et al., 2004; OLIVEIRA et al., 2003; RIBEIRO & GRAZIA, 2003; SÁNCHEZ, 2002; TEIXEIRA & ALBUQUERQUE, 2006). Ele é formado por três características principais (SANTOS, 2003): participação ampla e igualitária (todos os cidadãos são aptos e convidados a participar); combinação entre mecanismos de democracia direta e representativa; e alocação de recursos com base em critérios gerais (escolhas da população com acompanhamento do governo) e específicos (apresentadas pelo governo).

O modelo do OP iniciou em 1989 na cidade de Porto Alegre (OP/PA) e alguns fatores tornaram-no uma das experiências “mais conhecidas em todo o mundo, aclamada por ter possibilitado uma gestão eficaz, e extremamente democrática, dos recursos

urbanos” (*ibidem*, p. 460), destacando-se entre eles a tradição associativa, a mobilização da sociedade civil, os recursos financeiros, o desenho institucional e a vontade política. A relevância do modelo desenvolvido nessa cidade é consenso entre diferentes autores (AVRITZER, 2003, 2007; BORBA et al., 2005; SANTOS, 2003).

Contudo, é preciso tomar cuidado com as generalizações, pois, apesar de Porto Alegre (OP/PA) ter sido a experiência mais exitosa dos OPs, “outros casos devem ser avaliados com base em critérios que estejam apropriados às particularidades locais” (WAMPLER, 2003, p. 67). Não obstante, o número de OPs cresceu significativamente, fato percebido nas quatro últimas gestões municipais, pois no período de 1989-1992 até 1993-1996 aumentou de 12 para 36 experiências, e deste para o período seguinte alcançou 103 municípios, e na gestão de 2001-2004 apresentaram-se 194 práticas. Desta forma, ainda que as taxas de crescimento tenham diminuído¹⁹, em 15 anos as experiências dos OPs obtiveram um aumento total maior que 16 vezes, conforme visualizado a seguir :

Gráfico 1 – Casos de OPs no Brasil nas quatro últimas gestões municipais



Fonte: Projeto Democracia Participativa²⁰.

¹⁹ Da primeira gestão analisada (1989-1992) para a segunda (1993-1996), a taxa de crescimento triplicou, mas desta gestão para a terceira (1997-2000), o crescimento do número de casos de OPs foi de 2,86. Da terceira gestão para a última (2001-2004) a taxa foi a menor de todas: 1,88.

²⁰ Encontrado na página eletrônica do “Projeto Democracia Participativa”. Disponível em: <www.democraciaparticipativa.org.br>. Acesso em: 20 mai. 2008. Para acesso direto às Tabelas e aos Gráficos vide: <http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html>. Acesso em: 20 mai. 2008

Ao que tudo indica, a maioria das experiências de OP ainda estão desigualmente distribuídas, concentradas nas regiões sul e sudeste e em áreas urbanas, conforme apontado nas gestões de 1997-2000 (RIBEIRO & GRAZIA, 2003) e 2001-2004 (AVRITZER, 2007).

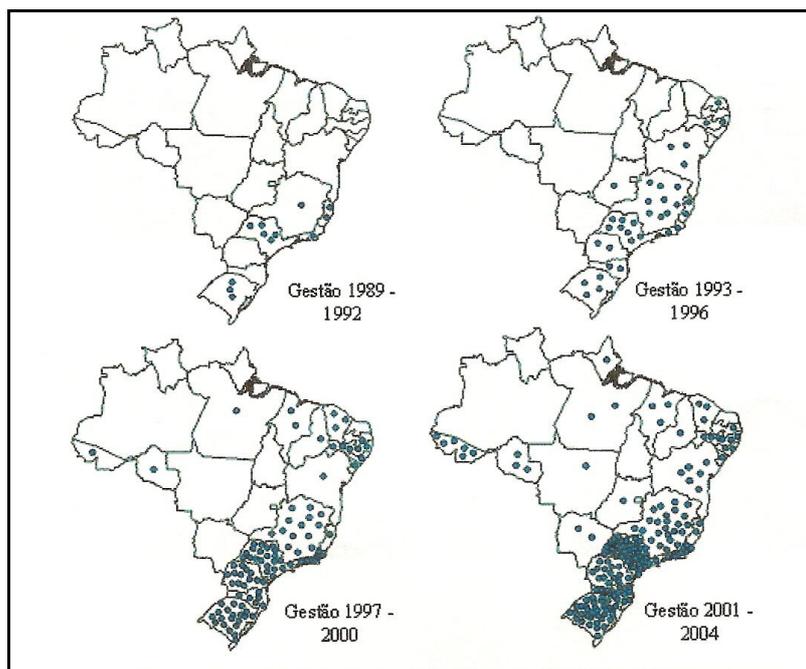
Tabela 4 – Distribuição de OPs por região nas duas últimas gestões municipais

Região	Municípios			
	1997-2000		2001-2004	
	Frequência	%	Frequência	%
Sudeste	47	45,6	88	46
Sul	39	37,8	67	34
Nordeste	14	13,6	23	12
Norte	3	3	12	6
Centro-oeste	-	-	4	2
Total	103	100	194	100

Fonte: Compilação de dados da Tabela I (RIBEIRO & GRAZIA, 2003, p.28), e Tabela “Cidades com orçamento participativo na gestão 2001-2004” e gráfico “% de casos de OP (2001-2004) por região” (ambos Projeto Democracia Participativa).

Nos mapas a seguir (Figura 2) é possível verificar tanto a ampliação dos OPs nas últimas quatro gestões administrativas municipais, quanto sua permanente concentração nas regiões sul e sudeste. Nesse sentido, verificam-se diversas produções acadêmicas sobre as experiências dos estados das regiões sul e sudeste, tais como: Rio Grande do Sul (FARIAS, 2003), Santa Catarina (BORBA, et al., 2005) e São Paulo (OLIVEIRA et al., 2003; SÁNCHEZ, 2002; TEIXEIRA & ALBUQUERQUE, 2006).

Figura 1 – Disseminação de OPs entre 1989 e 2004



Fonte: Projeto Democracia Participativa, 2004.

Entretanto, vale dizer que a quantidade de OPs não implica na qualidade dos mesmos, isto é, na participação efetiva e representativa dos cidadãos, na mudança para uma co-gestão municipal e na formação de uma cultura cívica. Ribeiro e Grazia (2003), com a colaboração do Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), contemplaram 80% da totalidade de experiências na gestão municipal brasileira entre 1997 e 2000 e para elas, o sucesso dos OPs depende principalmente de 8 fatores:

(i) dos projetos partidários que orientam os governos locais; (ii) do nível de organização, mobilização e politização da sociedade civil; (iii) do contexto sócio-econômico e do volume da população das localidades envolvidas; (iv) do nível técnico e da complexidade da máquina administrativa; (v) do grau de envolvimento do conjunto do governo; (vi) dos recursos arrecadados pelo município; (vii) da metodologia aplicada; (viii) da relação da administração com a Câmara dos Vereadores (*ibidem*, p.21).

Portanto, as potencialidades e limitações dos modelos de OPs são diversas e contraditórias. Não cabe ao presente trabalho fazer tal análise, e sim tratar de seus aspectos gerais para poder compará-los com os *Fóruns no PPA 2004-2007*. Podemos afirmar a sua dinamicidade e difícil conclusão ou projeção (SANTOS, 2003, p.545), restando mais questionamentos do que soluções, principalmente quando nos deparamos com a possibilidade de encontrá-los em outros casos diversos do modelo porto-alegrense.

O livro “A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo” (AVRITZER, 2003) compila casos em municípios rurais (Chapecó/SC), de ampliação regional (estado de RS), e no nordeste (Recife). Todavia, pode-se falar também na expansão do OP ao nível internacional. O projeto português “*Projecto São Brás Solidário*”²¹ identifica três fases do OP: experimentação (1989- 1997: Brasil e Uruguai); massificação brasileira (1997-2000: 130 municípios); e expansão fora do Brasil e diversificação (2000 em diante: principalmente América Latina e Europa). A última fase é marcada pela variação na reprodução do modelo por variáveis territoriais e populacionais. Alguns exemplos são: América Latina e Central (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, México e Peru); e Europa (Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Inglaterra, Itália e Portugal). Conforme informativo português²², “*actualmente existem cerca de 2000 experiências de Orçamento Participativo no mundo. Ainda que a adoção deste tipo de dispositivo de participação se verifique sobretudo na América Latina, a Europa tem também evidenciado um grande dinamismo*”.

Sua ampliação no Brasil também se deu em nível estadual: Rio Grande do Sul (FARIAS, 2003) e Distrito Federal (SILVA, 1999; MONTEIRO, 2000). Outra ampliação criativa trata do orçamento participativo digital na cidade de Belo Horizonte²³, iniciado em 2006 com votação exclusiva pela Internet para a decisão de obras prioritárias para cada regional da cidade²⁴; e a Rede Brasileira de Orçamentos Participativos, criada em outubro de 2007, com o objetivo de consolidar e ampliar a prática como política pública em todo o país, obteve a assinatura de 28 cidades²⁵.

Em nível municipal, o “Estatuto das Cidades”, Lei Federal n. 10.257 de 2001, em seu art. 44, incluiu a gestão orçamentária participativa por meio de “debates, audiências e consultas públicas sobre propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e

²¹ Documento “Orçamento Participativo de São Brás de Alportel”, abr. 2006, p.4-5. Disponível em: <<http://www.saobrassolidario.com/OP%20SBA.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2008.

²² Matéria “Mais participação, melhor democracia: municípios aderem ao Orçamento Participativo”, mai. 2008. Disponível em: <http://www.principioactivo.com/equal_news/maio08_foco/emfoco1.htm>. Acesso em: 22 de ago. 2008.

²³ Matéria “Belo Horizonte lança orçamento digital”, rádio da Organização das Nações Unidas (ONU), 15 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.un.org/av/radio/portuguese/detail/5300.html>>. Acesso em: 11 jun. 2008.

²⁴ Para mais informações sobre o orçamento participativo digital de Belo Horizonte: <<http://www.opdigital.pbh.gov.br/>>. Acesso em: 22 ago. 2008.

²⁵ Matéria “Município assina protocolo que formaliza a Rede Brasileira de OPs” da prefeitura de Suzano, 25 out. 2007. Disponível em: <http://www.suzano.sp.gov.br/cn03/noticias/nots_det.asp?id=2634>. Acesso em: 11 jun. 2008.

do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”. Já no nível nacional, foi elaborada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 162 de 2003 com o objetivo de instituir o OP nacional, mas a mesma foi arquivada em 31 de janeiro de 2007. Entretanto, no dia 15 de julho de 2007, outra PEC (n. 281 de 2008) foi apresentada pelo Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) com o objetivo de tornar o orçamento público participativo, impositivo e inclusivo:

As receitas previstas na lei orçamentária anual para a realização da sua programação serão de execução obrigatória, vinculadas às despesas nela previstas, e deverão ter caráter participativo, impositivo e inclusivo, sob pena de caracterização de crime de responsabilidade (PEC n. 281 de 2008, Art 1º, que visa mudar o Art 165 § 9º da Constituição Federal de 1988).

Isso demonstra a persistência da idéia de um modelo participativo orçamentário em nível nacional, buscando fortalecimento pela articulação entre deputados de partidos políticos diversos, co-autores da PEC n. 281 de 2008: PSB (Luiza Erundina-SP), PT (Maria do Rosário-RS; Nilson Mourão-AC; Pedro Wilson-GO), PSOL (Chico Alencar-RJ), PSC (Hugo Leal-RJ), PSDB (Antônio Carlos Mendes Thame-SP; Antônio Carlos Pannunzio-SP; Gustavo Fruet-PR), PPS (Leandro Sampaio-RJ). Outro apoio a essa PEC, trata do abaixo-assinado em circulação, com modelo encontrado na página eletrônica do Movimento Político pela Unidade (MPPU)²⁶.

Porquanto a PEC mencionada acima e seus desdobramentos estão em andamento, pode-se afirmar que o modelo concreto mais próximo em nível nacional, mas não correspondente aos OPs, foram os *Fóruns de Participação Social no PPA 2004-2007*.

OPs e Fóruns de Participação Social no PPA 2004-2007

A crítica ao tentar enquadrar características do orçamento porto-alegrense (OP/PA) a outros modelos de OPs (WAMPLER, 2003) pode ser estendida aos *Fóruns de Participação Social no PPA 2004-2007*, que também possuíram suas peculiaridades. Primeiro, suas pautas não trataram de programas e ações, mas diretrizes e objetivos, vale dizer, um plano menos pontual e mais abstrato. Segundo, esse momento não teve uma metodologia de delegados e conselheiros, ou seja, representantes com direito a voto.

²⁶ Disponível em: <www.mppu.org.br>. Acesso em: 19 de ago. 2008.

Terceiro, por ter ocorrido apenas uma vez, sem precedentes ou continuidade, ele foi um exemplo de participação pontual.

Por outro lado, ambas as experiências (*Fóruns no PPA 2004-2007* e OPs) têm pontos em comum: orçamento como instrumento estratégico de políticas públicas; capacidade dos cidadãos em lidar com o processo técnico; e rompimento com a noção hegemônica de representação política, propondo a ampliação da participação. Porém, ambos dependeram ou dependem da vontade política do Poder Executivo em implementá-los.

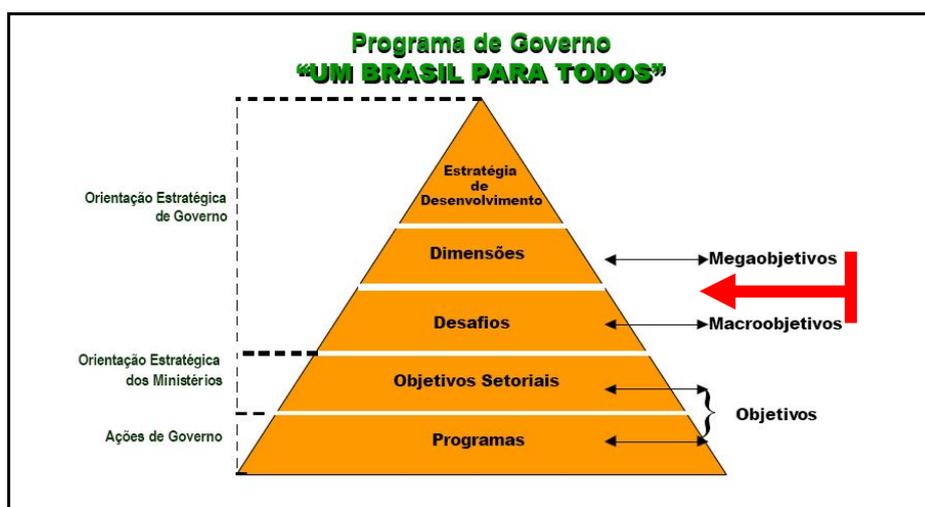
Na literatura estudada sobre OPs foram poucas as citações sobre em qual **peça orçamentária** há participação, isto é, se ela ocorre no PPA, LDO²⁷ ou LOA. Ribeiro e Grazia (2003, p.81) constataram a atuação dos OPs junto à LDO (60 municípios) e ao PPA (49 municípios), isto é, em 58% e 48% das experiências analisadas, respectivamente. Entretanto, observa-se o enfoque para a inclusão de demandas pontuais, de curto prazo, divididas por temas e subtemas, como “o tema da habitação (que) inclui a regularização fundiária e urbanística, o levantamento topográfico e cadastral, a urbanização das vilas e construção de moradias” (SANTOS, 2003, p.476), no caso do OP/PA.

Por sua vez, os *Fóruns no PPA 2004-2007* se basearam no Plano Plurianual, que institui, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal”²⁸. O PPA é válido por quatro anos de governo (três do atual e um do próximo) e demonstra prioridades em geral, que darão base para a LOA e LDO: “apenas os programas previstos no PPA podem receber recursos nos orçamentos anuais ou ser priorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias” (INESC, 2006, p.67). Neste caso, trata-se de um objeto de debate mais geral, pois se restringiu às dimensões (megaobjetivos) e desafios (macroobjetivos), conforme figura a seguir.

²⁷ Lei de Diretrizes Orçamentárias oferece diretrizes à elaboração da LOA (Lei Orçamentária Anual).

²⁸ Brasil, Constituição (1988). Art. 165, § 1º.

Figura 2 – Etapas de construção do PPA 2004-2007



Fonte: Adaptação do “Manual de Elaboração das Orientações Estratégicas do Plano Plurianual”, SPI/MPOG, 2003.

A propósito, a restrição ao plano mais abstrato do PPA²⁹ teve sua explicação pelo curto prazo para realizar os *Fóruns no PPA 2004-2007*, pois no dia 31 de agosto a proposta orçamentária tinha que estar pronta para ser encaminhada ao Poder Legislativo, conforme prevê a Constituição Federal de 1988. É preciso considerar que em 2003 o governo formou seu pessoal (equipe ministerial) em fevereiro e março; o convite da SG/PR à ABONG e Inter-Redes foi aceito em maio; o primeiro *Fórum* começou dia 30 de maio no Amazonas; o último (DF) somente ocorreu em 4 de agosto. Desta forma, era factível naquele momento o debate sobre os três grandes objetivos: “inclusão social e redução das desigualdades sociais” (dimensão social); “crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais” (dimensão econômica, ambiental e regional); e “promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia” (dimensão democrática) (BRASIL, SG/PR, ago. 2003). Dentro dos chamados megaobjetivos foram elaborados 24 desafios.

O PPA buscava mudanças mais profundas a médio e longo prazo, e devido a isso, tal estratégia adotada pelo governo sofreu principalmente três críticas evidenciadas nas entrevistas exploratórias. Primeiro, o cronograma a ser cumprido era curto e por isso de difícil compatibilidade com um debate profundo, que necessariamente exigiria tempo. Segundo, o PPA tinha caráter mais geral e entrava em confronto com as demandas da

²⁹ Significa dizer que o debate proposto para os *Fóruns no PPA 2004-2007* se concentrou nas orientações estratégicas de governo, principalmente entre as “dimensões” e os “desafios” e não sobre os “programas”, que tratam das ações diretas de governo (Figura 3).

sociedade civil, que são pontuais. Por fim, o fato da participação ter ocorrido só em nível da discussão das dimensões e desafios impossibilitava à sociedade civil verificar quais demandas realmente foram convertidas em políticas públicas e ao poder público informar sobre a receptividade das mesmas. Cada uma dessas críticas foi citada por três das dez pessoas nas entrevistas não-estruturadas, porém, na segunda etapa da pesquisa, tais críticas foram retomadas e reforçadas pelos outros entrevistados.

Outro ponto de diferença se refere ao fato dos *Fóruns no PPA 2004-2007* não terem em sua **metodologia** representantes com poder de voto como acontece nos OPs, que têm, em sua maioria, delegados (com papel de deliberar, mobilizar moradores, fiscalizar prioridades escolhidas, entre outros) e conselheiros (com papel de discutir, propor, decidir, fiscalizar, entre outros). Para Borba, et al. (2005), no caso de Santa Catarina, enquanto os primeiros têm um papel político mais restrito voltado para a participação em fóruns específicos (principalmente os fóruns regionais de delegados), os segundos têm uma atuação mais preponderante no Conselho Municipal do OP e nas assembléias. Nas Tabelas 5 e 6 pode-se observar, na maioria dos casos, grande número de delegados, contraposto com a quantidade reduzida de conselheiros (concentração de 1 a 40).

Tabela 5 – Número de delegados eleitos dos OPs (1997-2000)

Número de delegados	Número de municípios	%
Não possui	19	18
De 20 a 60	19	18
De 61 a 100	10	10
De 101 a 140	9	9
De 141 a 180	6	6
De 181 a 240	3	3
De 241 a 300	3	3
De 301 a 400	5	5
Mais de 400	9	9
Outro	8	8
NR	12	12
Total	103	100

Fonte: Adaptação da tabela 28 (RIBEIRO & GRAZIA, 2003, p.68).

Tabela 6 – Número de conselheiros eleitos dos OPs (1997-2000)

Número de conselheiros	Número de municípios	%
De 1 a 20	21	29
De 21 a 40	26	36
De 41 a 60	12	17
De 61 a 80	3	4
De 81 a 100	3	4
De 101 a 203	3	4
Outro	2	3
NR	2	3
Total	72	100

Fonte: Adaptação da tabela 32 (RIBEIRO & GRAZIA, 2003, p.71).

Um dos pontos da metodologia dos *Fóruns no PPA 2004-2007* consistiu em limitar a inscrição do número de pessoas por entidade da sociedade civil, que escolhia um dos três grupos separados com base nos megaobjetivos. Para organizar quem participaria e como isso seria aplicado, se formaram Comitês Mobilizadores Estaduais. No caso do DF, 8 pessoas foram responsáveis. Este assunto será retomado na identificação dos atores (seção 3.1). Assim, os dois modelos tiveram metodologias diferentes:

Não havia como fazermos o mesmo em nível federal. Até porque teríamos de fazer profundas alterações na legislação orçamentária, e mesmo na constituição (...) diferentemente dos orçamentos participativos, a sociedade ainda não tem poder de decisão sobre as metas do orçamento federal. (Luiz Dulci, *apud* LAGO, 2003, p.2-3).

A metodologia do OP, na qual cidadãos por meio de conselheiros e delegados representam os interesses da comunidade (bairro, por exemplo), pode recair na crítica da corrente hegemônica sobre a **reprodução da desigualdade**, tendo em vista a permanência no poder de um grupo seletivo e não a atuação dos cidadãos em geral. Até mesmo em Porto Alegre se questionou a respeito da efetiva representatividade dessas pessoas que não são eleitas por todos e respondem pela coletividade, correndo também o risco de cooptação e manipulação. Por outro lado, a participação da sociedade civil pode colaborar para o controle desses espaços e das ações dos representantes da sociedade, como também para enriquecer o debate democrático com novas demandas e propostas.

A terceira diferença entre OPs e *Fóruns no PPA 2004-2007* se encaixa na divisão aqui adotada de **participação formal e pontual**. Os OPs se caracterizam pela primeira, devido ao estabelecimento de regras mais estáveis expressas nos desenhos institucionais, pois sua metodologia estabelece padrões como número de delegados, conselheiros, reuniões temáticas e regionais. Assim, apesar de não existir um único modelo, restam alguns preceitos seguidos e adaptados aos diferentes contextos.

Já os *Fóruns* funcionaram como exemplo de participação pontual, não por ter faltado um histórico participativo, e sim pela não constatação de experiência anterior semelhante em nível nacional. Portanto, estes somente ocorreram devido a fatores como a Constituição de 1988, as experiências participativas durante a década de 1990 e principalmente os OPs. Se de um lado, eles divergem dos OPs, por outro, há importantes semelhanças entre ambos, até porque atores relevantes do governo (principalmente o ministro da SG/PR, Luiz Dulci), colaboradores na formulação de sua metodologia, atuaram no OP de Belo Horizonte, trazendo, conseqüentemente, elementos da experiência local para a do nível nacional.

Desta forma, afirmam-se **semelhanças** entre os *Fóruns no PPA 2004-2007* e as experiências dos OPs: “o evento reveste-se de importância porque amplia, para a esfera federal, mecanismos de gestão pública já existentes em vários municípios, que incluem participação direta da sociedade civil nas deliberações estratégicas” (RICCI, 2003, p.1). Os *Fóruns* também partiram da **relevância do orçamento público** para a formulação e execução de políticas públicas, bem como de sua tradicional decisão a um número restrito de pessoas. O orçamento é desmistificado, pois antes de ser um documento técnico passa a ser visto como um instrumento de garantia da cidadania, e principalmente dos direitos sociais.

Outro pressuposto semelhante compartilhado por ambos é a crença na **capacidade dos indivíduos em participar** de processos historicamente burocráticos e técnicos. Isso pode ser afirmado pelas respostas das entrevistas exploratórias quanto aos apontamentos favoráveis relativos ao fenômeno: (1) grande participação e (2) debate de temas complexos por pessoas de setores tradicionalmente excluídos.

Outras semelhanças são os objetivos de **romper com a unicidade representativa e ampliar a participação da sociedade**. Ribeiro e Grazia (2003), de um lado, afirmam de acordo com os resultados de sua pesquisa, que a decisão final da lei orçamentária é feita pela prefeitura ou prefeito (77% das citações), mas, por outro, falam que tais órgãos: “compatibilizaram os resultados do Ciclo de Participação com o conjunto dos compromissos mais amplos da prefeitura” (*ibidem*, p.93). Por menor que seja, tudo indica um avanço, se comparado com momentos anteriores quando não havia alguma tentativa alguma de buscar compatibilidades. Também não se pretende substituir a função do Estado (vide Poder Executivo) de formular e executar políticas públicas. A novidade nos dois é trazer a intervenção ativa de grupos e cidadãos comuns na administração de gastos e receitas de Estado (OLIVEIRA et al., 2003; SÁNCHEZ, 2003).

Assim, o objetivo de ampliar a participação da sociedade se expressa em ambas as experiências, fruto de campanhas eleitorais, principalmente de partidos de esquerda (PT). Os OPs concretizaram “os compromissos assumidos por esse partido com a gestão democrática e popular” (RIBEIRO & GRAZIA, 2003, p. 37). As autoras mostram pela soma dos partidos dos prefeitos e vice-prefeitos das cidades com OP entre 1997 e 2000 a seguinte composição: PT, 65%; PDT, 20%; PSDB e PSB, 17%; PMDB, 16%; PPS, 19%; PFL (atual DEM), 6%; PV, 5%; PTB, 4%; PPB, 1%. O projeto democracia participativa preparou o gráfico a seguir com a continuidade partidária entre o período supracitado e 2000-2004:

Gráfico 2 – Porcentagem de casos de continuação pelo mesmo partido (1997-2000 a 2001-2004)



Fonte: Projeto Democracia Participativa³⁰

³⁰ <http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html>. Acesso em: 20 mai. 2008

Alguns autores (TEIXEIRA, ALBUQUERQUE, 2006) confirmam a continuidade da importância de partidos de esquerda para a implementação e continuação dos OPs, outros (AVRITZER, 2007) apontam a redução dessa relação e a pluralização em diferentes partidos a partir de 1997.

Os *Fóruns no PPA 2004-2007* expressaram parte da campanha eleitoral petista com *slogan* de maior diálogo entre Estado e sociedade. A expectativa da sociedade civil em ter seu papel ampliado era grande:

Para isso (interlocução governo e sociedade) precisamos definir e institucionalizar outros instrumentos e mecanismos de controle social além dos espaços e canais de interlocução existentes e os criados pela Constituição Cidadã de 88 (...) a idéia é ampliar progressivamente o poder decisório da sociedade civil (CABRAL, Gilda, 2003).

Nesse sentido, tal experiência pode ser interpretada como novidade e alternativa ao modelo orçamentário anterior: “dois planos plurianuais relegados a mera obrigação burocrática e esquecidos logo após a sua aprovação” (MORAIS, 2003). Para Grzybowski (2003), o PPA era importante primeiro por reconhecer a “centralidade do Estado como condutor e indutor do desenvolvimento” e segundo, por apontar a política “como condição de construção da sociedade, de sua economia”. Outro apontamento interessante do autor é que essas experiências não traziam definições, mas faziam o convite a participar.

Demonstra-se, portanto, que a proposta de ampliação da participação vem não apenas pela luta de espaços de participação formalizada, mas do controle e fiscalização dos gastos públicos, e também sobre o debate dos mecanismos e fontes de arrecadação das despesas (SANCHEZ, 2003). Em reunião do FBO, dia 29 de maio de 2008, houve uma recorrência do tema quando se tratou primeiro das baixas execuções orçamentárias em temas determinados e as desigualdades na distribuição de recursos para raça e gênero, e segundo das formas de combatê-las pela proposição de uma mobilização junto à reforma tributária.

Por fim, as semelhanças entre as duas experiências refletem noções de participação cidadã, que busca a construção de direitos de forma participativa, e de democracia participativa, a qual não objetiva substituir o Estado, mas complementá-lo. Isso indica, além de possibilidades, limitações. Desta forma, outra semelhança dos *Fóruns* com o OP

trata da limitação à vontade política dos governantes (RIBEIRO & GRAZIA, 2003). Observa-se isso nos OPs pela descontinuidade na mudança de gestões e persistente dificuldade em obter informações (*ibidem*). A seguir os pontos divergentes e semelhantes entre o OP e os *Fóruns no PPA 2004-2007*:

Quadro 3 – Comparação entre OPs e *Fóruns no PPA 2004-2007*

Tópicos	Orçamento Participativo (OP)	Fóruns de Participação Social no PPA
DIFERENÇAS		
Metodologia	Representantes com direito a voto	Representantes de entidades da sociedade civil sem direito a voto
Peças orçamentárias	LDO E LOA (Programas e ações) * há também participação no PPA	PPA (Diretrizes e objetivos)
Participação	Formalizada (desde 1989, com o OP/PA)	Pontual (somente em 2003)
SEMELHANÇAS		
Pressupostos	Desmistificação do orçamento	
	Os indivíduos são capazes de aprender o teor técnico orçamentário	
Objetivos	Romper com a hegemonia da representação política tradicional	
	Ampliar a participação da sociedade civil no processo decisório orçamentário	
Limitações	Vontade política: descontinuidade	

Fonte: Elaboração da autora.

3. FÓRUM DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PPA 2004-2007 DO DF

3.1 Identificação dos atores

A realização dos *Fóruns de Participação Social no PPA 2004-2007* somente foi possível devido à atuação de determinados **atores-chave do governo** e ao seu apoio a uma participação diferente daquela restrita, defendida pelo discurso hegemônico. Os principais órgãos responsáveis pelo desenvolvimento da metodologia foram a Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR), representada pelo ministro Luiz Soares Dulci, e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), sob comando do ministro Guido Mantega. Nos bastidores dos ministérios havia uma equipe de pessoas que tinham vivenciado experiências participativas no Orçamento Participativo de Belo Horizonte (OP/BH), em sindicatos e em partidos políticos³¹. As atividades desses órgãos responsáveis incluíam³² assegurar condições políticas e financeiras; montar o calendário dos *Fóruns*; convidar entidades mapeadas e sensibilizadas pelos Comitês de Mobilização; confirmar as datas com os ministros; preparar material explicativo a ser entregue aos participantes; capacitar moderadores e relatores para as discussões.

Outros atores governamentais colaboradores foram a Casa Civil, a Caixa Econômica Federal (CEF), e a Polícia Rodoviária Federal (PRF), cuja ajuda se firmou com o fornecimento de estrutura física e humana, isto é, de espaço e pessoal para a organização dos *Fóruns*. No DF, a sede do Comitê de Mobilização foi estabelecida na CEF e a realização do evento ocorreu na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO) foi responsável pelo gerenciamento de recursos repassados à sociedade para a organização dos mesmos.

A participação de membros governamentais ocorreu em dois momentos. Cada *Fórum* teve um ministro para fazer parte da mesa e acompanhar o processo em um estado onde não fosse sua base política, com base em roteiro preparado pelo MPOG acrescido de suas experiências pessoais nos discursos. No DF, o ministro participante foi Ciro Gomes, na época à frente do Ministério da Integração Nacional. A mesa contava ainda com outros

³¹ Partidos dos Trabalhadores – PT.

³² Compilação de e-mails trocados entre representantes da ABONG, Inter-Redes e SG/PR em maio de 2003, fornecidos pela ONG coordenadora do Comitê de Mobilização do DF, CFEMEA.

membros: um representante da sociedade civil, autoridades locais e representantes da SG/PR, MPOG e Casa Civil. O presidente Lula aparecia em gravação. O outro momento era o de representantes governamentais serem ouvintes e relatores no debate dos megaobjetivos. No DF, o perfil destes últimos incluía representantes governamentais, porém, também pessoas do setor privado (Brasil Telecom) e da sociedade civil (PT), como pode ser verificado na tabela a seguir:

Tabela 7 – Perfil de ouvintes e relatores no DF

Local de trabalho	Frequência	%
Brasil Telecom	3	8
Câmara Legislativa do DF	3	8
CEF	13	36
Governo do DF	2	6
IPEA	1	3
MPOG	9	25
PT	1	3
Senado Federal	1	3
Outros não identificados	3	8
Total	36	100

Fonte: Elaboração da autora com base nas fichas de inscrição preenchidas pelos ouvintes.

Com base nessas informações, observa-se que mesmo com a participação de pessoas de outras esferas (privada) e níveis federativos (distrital), houve uma concentração de 61% de ouvintes vinculados às organizadoras do processo (CEF e MPOG).

Entretanto, a operacionalidade foi feita em **parceria com a sociedade civil**, por meio de dois atores principais: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e o Inter-Redes: Direitos e Política³³. Eles foram responsáveis por mapear, sensibilizar e mobilizar entidades ao nível estatal, bem como organizar os

³³ “A Inter-Redes é um espaço de articulação de redes e fóruns de organizações da sociedade civil brasileira que atuam de diversas formas e em diversos temas, para o fortalecimento da esfera pública, promoção de direitos e proposição de políticas”. Ela surge em 2002, no momento eleitoral, por iniciativa da ABONG, com objetivo de debater a relação entre ONGs e Estado. Dados encontrados diretamente no sítio eletrônico: <<http://www.inter-redes.org.br/index.php?fuseaction=Institucional&idInstitucional=1&idSub=0>>. Acesso em: 10 abr. 2008.

Fóruns. A ABONG e Inter-redes ainda colaboraram com o aprofundamento do tema, primeiro, pela participação no seminário “O PPA no governo Lula: participação e controle social”, promovido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), em Brasília nos dias 7 a 9 de maio de 2003; segundo, pela “Carta de Brasília”, que saiu desse evento com 22 entidades promotoras e 66 participantes; e, por fim, pela produção de material, disponibilizado nos sítios eletrônicos de ambos³⁴.

A metodologia dos *Fóruns* objetivava contemplar a diversidade encontrada entre organizações da sociedade civil. Com essa finalidade, formaram-se os **Comitês de Mobilização** em cada Estado e no DF, “responsáveis pela organização, mobilização e logística dos *Fóruns*”³⁵. Esses deveriam ter caráter nacional, regional e temático e corresponder a seis *mundos* (campos) específicos³⁶: “trabalho, capital, ONGs, igrejas, movimentos sociais e outros setores sociais parceiros”³⁷. No DF, respeitando as exigências citadas, oito organizações formaram o Comitê de Mobilização: Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA); Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA); Conselho Nacional das Igrejas Cristãs (CONIC); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Federação das Indústrias do Distrito Federal (FIBRA); Fórum das ONGs Ambientistas do DF e Entorno; INESC; e Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) (CABRAL, 2003). A seguir (quadro 4), elaborou-se o enquadramento dessas organizações conforme os campos definidos na metodologia:

³⁴ Páginas eletrônicas da ABONG e Inter-redes, respectivamente: <www.abong.org.br> (acesso em: 04 nov. 2007) e <www.inter-redes.org.br> (acesso em: 10 abr. 2008).

³⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. **Fóruns Estaduais da Participação Social 2004-2007** - Relatório Sistematizado, p.4.

³⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. **Fóruns Estaduais da Participação Social 2004-2007** - Relatório Sistematizado, p.5.

³⁷ Para o campo “outros setores parceiros”, albergaram-se todas as organizações excluídas dos cinco campos anteriores.

Quadro 4 - Campos das organizações do Comitê de Mobilização

<i>Mundos específicos</i>	Organizações do Comitê de Mobilização
Trabalho	CUT
Capital	FIBRA
ONGs	CECRIA, CFEMEA e INESC
Igrejas	CONIC
Movimentos sociais	MNDH
Outros setores sociais parceiros	Fórum das ONGs Ambientalistas do DF e Entorno

Fonte: Elaboração da autora com base na introdução da carta de abertura do *Fórum* do DF (CABRAL, 2003).

No balanço dos *Fóruns no PPA 2004-2007*³⁸ consta a participação de 4.738 pessoas e 2.170 **entidades da sociedade civil**, sendo no DF, 180 e 137, respectivamente (anexo 1). A lista completa dessas se encontra no final do presente trabalho (anexo 2). Abaixo foram organizadas as entidades participantes do *Fórum* no DF conforme os campos definidos:

Tabela 8 – Entidades da sociedade civil participantes do *Fórum* no DF conforme divisão em 6 mundos específicos

<i>Mundos específicos</i>	Número de organizações	%
Trabalho	26	19
Capital	10	7
ONGs	24	18
Igrejas	18	13
Movimentos sociais	6	4
Outros setores sociais parceiros	53	39
Total	137	100

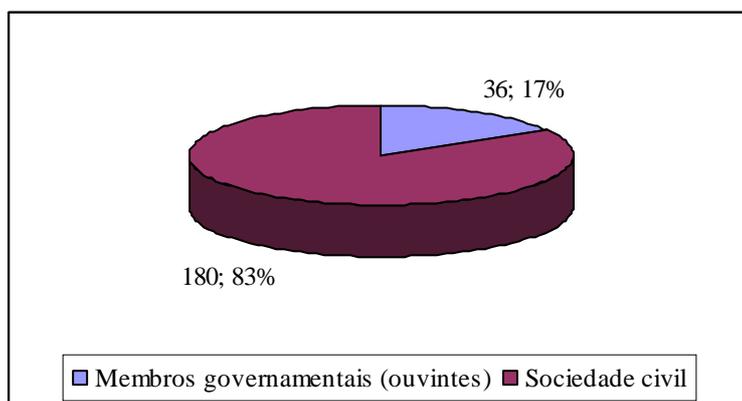
Fonte: Elaboração da autora com base na compilação das fichas de inscrição preenchidas pelas entidades da sociedade civil e na adaptação de informações do Anexo 1 com entidades do *Fórum* no DF (Anexo 2).

A sensibilização, mobilização e convite também foram feitos a fóruns e redes que englobavam outras organizações, como: Fórum Nacional de Mulheres Negras, Rede

³⁸ BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República - SG/PR. **Relatório Quantitativo das Incorporações e Alterações realizadas na Orientação Estratégica de Governo a partir dos Fóruns de Participação Social**. 2003.

Cerrado e a Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos. Considerando o número de pessoas ouvintes e membros da sociedade civil que participaram no DF, podemos constatar a seguinte divisão:

Gráfico 3 – Membros governamentais e da sociedade civil do *Fórum no PPA 2004-2007* do DF



Fonte: Adaptação da lista simplificada de representantes que preencheram a ficha de inscrição ou lista de presença nos GTs.

Após a descrição dos atores governamentais e societários envolvidos diretamente com o processo dos *Fóruns*, interessa-nos verificar se o propósito lançado de alcançar a maior diversidade possível foi atingido.

3.1.1 Diversidade ou sub-representação?

Na análise preliminar de documentos, verificou-se a diversidade como um dos pontos mais tocados pelos participantes³⁹: “do ponto de vista da representatividade foi excelente” (Pastor Lindomar Alves de Souza, presidente da Ordem dos Pastores de Alagoas) e “houve uma grande diversidade nas organizações que participaram. Tivemos um público bem representativo” (Karina Figueiredo, secretária executiva do CECRIA). De acordo com Gilda Cabral (2003), participaram no DF: “movimentos populares, religiosos, sindicalistas, ambientalistas, indígenas, negros, de defesa de direitos das crianças e adolescentes, de jovens, da terceira idade, de empresários, de direitos humanos, de pessoas portadoras de necessidades especiais, feminista e muitos outros movimentos”.

³⁹ *Ibidem*, p.4-5.

A fim de nos certificarmos se tal característica marcou os *Fóruns*, em especial o do DF, optamos por questionar (pergunta nº. 5) não diretamente acerca da diversidade, mas quanto à baixa representação de segmentos relevantes da sociedade civil. Chegamos às seguintes respostas:

Tabela 9 - A diversidade das organizações contatadas e convidadas da sociedade civil

Segmento relevante pouco representado	Governo	Sociedade Civil		Total
		Comitê	Convidados	
Sim	5	4	2	11
Não	1	4	3	8
Não se lembra	0	0	1	1
Total	6	8	6	20

Fonte: Elaboração da autora.

A maioria dos entrevistados (11) afirmou ter pelo menos um segmento da sociedade civil pouco representado nos *Fóruns*. Entretanto, das quatro pessoas do Comitê de Mobilização que responderam positivamente, três acrescentaram que, dentro dos segmentos determinados na metodologia (seis *mundos*), houve boa representatividade. Já as outras quatro pessoas restantes afirmaram não ter sido visível qualquer ausência. Por sua vez, os três entrevistados membros convidados da sociedade civil apontaram ter prevalecido a diversidade.

Foram citados como segmentos menos presentes, principalmente: a academia, o setor privado/produtivo, e os segmentos mais populares (tabela 10). A crítica do governo se volta primordialmente para o segundo, enquanto a da sociedade civil, para o último.

Quanto ao **empresariado**, albergado no *mundo* do capital, uma das possíveis explicações para sua menor representatividade se volta para a atuação prévia desse em outros espaços e esferas do governo (Entrevistado n. 5). Embora isso tenha acontecido em alguns Estados e não ter sido característica geral dos *Fóruns*, mesmo naqueles casos sub-representados, havia alguém do setor privado (Entrevistados n. 5, 9 e 16), pois todas as entidades mais tradicionais desse segmento foram contatadas, convidadas e incentivadas (Entrevistado n. 5).

Tabela 10 – Segmentos sociais pouco representados nos *Fóruns*

Setores menos representados	Governo	Sociedade civil		Total
		Comitê	Convidados	
Academia	2	0	0	2
Setor privado/produtivo	5	0	0	5
Segmentos mais populares	0	4	2	6
Total	7	4	2	13

Fonte: Elaboração da autora.

Obs: Das 11 pessoas que apontaram a baixa representatividade de algum segmento relevante da sociedade civil, 2 do governo responderam mais de uma opção.

Tendo em vista que tal crítica partiu dos entrevistados membros do governo, cuja perspectiva aborda os *Fóruns* em geral, pensamos em verificar tal aplicação ao **caso distrital**. Se por um lado, o empresariado estava representado no Comitê de Mobilização pela FIBRA; por outro, ao comparar a proporção dos participantes desse *mundo* com a dos outros cinco (tabela 8), é visível sua menor ocorrência (7%), apenas maior que a dos movimentos sociais. Entretanto, deve-se levar em consideração que não houve descaso no convite a tal setor, conforme a resposta de uma das pessoas responsáveis pelo acompanhamento desse segmento no *Fórum do DF*:

Observou-se a presença de diversos segmentos, como o de mulheres, igrejas e setor produtivo (indústrias). Se algum setor ficou de fora, não me lembro de qualquer reclamação (...) É claro que nem todos os setores do segmento produtivo estavam presentes, até porque ficaria um Fórum enorme, mas havia uma representação geral da indústria⁴⁰.

Quanto aos **segmentos mais populares** citados por seis membros da sociedade civil, trata-se de uma designação não inserida nos primeiros cinco *mundos*, restando seu enquadramento no campo Outros Setores Sociais Parceiros (OSSP). Possíveis razões para tal sub-representação se encontrariam na restrição para o número de pessoas a serem convidadas (Entrevistados n. 4 e 18); tempo curto para a mobilização (Entrevistados n. 4 e 12); e maior dificuldade desse tipo de segmento em se mobilizar (Entrevistados n.15 e 17).

⁴⁰ O número do entrevistado representante da FIBRA foi omitido nesta citação para não identificá-lo.

Dos exemplos mais comentados, cabe destacar: associação de mulheres, de moradores e de bairro; catadores de lixo; e agricultura familiar. Ao analisar os 53 OSSP (anexo 2), foram contabilizados 16 casos que correspondem aos exemplos mais comentados, totalizando 30% dos OSSP. Com isso, há um contingente não expressivo, porém não está ausente.

Quanto ao setor **acadêmico**, citado apenas por duas pessoas do governo, a participação também foi mínima, porém, foram encontrados 6 casos, 11% dos OSSP.

Apesar da constatação sobre a sub-representação desses três segmentos no *Fórum do DF*, a diversidade prevaleceu para os entrevistados (11), pois além dos oito que responderam negativamente à quinta pergunta, um do governo e dois do Comitê de Mobilização confirmaram a articulação entre diferentes segmentos:

O encontro foi marcado por diferentes segmentos (...), tivemos a oportunidade de conviver com movimentos de gênero, religioso e empresarial (...). A experiência de convivência foi muito enriquecedora porque devido as diferentes lutas dos movimentos, se tinha muito preconceito (...). A iniciativa foi muito boa para compartilhar a diversidade da sociedade civil, pois enquanto se tinha uma proximidade anterior maior com alguns segmentos, o encontro com outros, naquele momento, foi inédito. Aqui se teve diversidade e pluralidade (...). (Entrevistado n. 4).

Além de não ter sido impedida a participação de terceiros interessados (Entrevistado n. 5), procurou-se convidar diferentes segmentos (Entrevistados n. 4, 5, 7, 11, 17, 18 e 20). Por fim, outra informação relevante trata do fato de que 23 (43%) dos OSSP pertenciam a redes, articulações e conselhos, cuja característica *a priori* é a reunião de diferentes e diversas organizações da sociedade civil. Portanto, é possível que indiretamente outras pessoas tenham se envolvido ou tomado conhecimento do processo e dos resultados dos *Fóruns*.

Desta forma, embora tenha ocorrido a sub-representação de alguns segmentos, o *Fórum* no DF, pelo menos conforme o público participante selecionado na metodologia, foi marcado pela diversidade. Após esse entendimento, cabe-nos verificar se a escolha da ABONG e do Inter-Redes para a organização dos *Fóruns* foi bem aceita pelos membros contatados e convidados da sociedade civil.

3.1.2 Liderança da ABONG e do Inter-Redes

Conforme citado anteriormente a ABONG e o Inter-Redes foram escolhidos para organizar os *Fóruns*, com a função de realizar o mapeamento, a sensibilização e a mobilização de organizações da sociedade civil. Isso foi feito no âmbito dos 26 Estados e do DF, mas será que se teve posição favorável de outros membros da sociedade civil? E os membros do governo concordaram plenamente? Tais representações eram consideradas legítimas para a função a qual lhes foi incumbida? A fim de verificar esses tópicos, questionamos (pergunta n. 6) a aceitação dessa escolha:

Tabela 11 – Aceitação da liderança da ABONG e do Inter-Redes

Aceitação da liderança	Governo	Sociedade Civil		Total
		Comitê	Convidados	
Sim	5	7	1	13
Não	1	1	5	7
Total	6	8	6	20

Fonte: Elaboração da autora.

A maioria (13) acredita que os membros convidados e contatados da sociedade civil para participar dos *Fóruns* aceitaram positivamente a escolha das duas organizações para liderarem o processo:

Ambas tinham boa capilaridade e eram multi-temáticas e multi-setoriais. Enquanto a ABONG tinha boa estrutura institucional (regionais e representantes estaduais) e colaborou na produção de textos motivadores (...); o Inter-Redes era bem mobilizado (...). Além disso, elas tinham boas relações com outras instituições. (Entrevistado n. 4).

A ABONG e o Inter-Redes trabalhavam e tinham vários projetos com diversas entidades (...). Elas eram duas das organizações que agregavam maior representatividade em nível nacional, na época. (Entrevistado n. 9).

A discordância maior dos entrevistados provém dos membros convidados. Porém, dois desses cinco confirmaram positivamente a aceitação quando se tratava de organizações associadas ou parceiras da ABONG e do Inter-Redes. Para os três restantes e uma pessoa do Comitê de Mobilização, foi um erro ter colocado as duas organizações à frente dos *Fóruns*, pois elas não representam a sociedade civil (Entrevistados n. 2, 6, 10 e 12).

Parece que a aceitação depende da legitimidade⁴¹ conferida às organizações. A seguir (tabela 12) foram sistematizados os comentários da pergunta n. 6 sobre isso:

Tabela 12 – Legitimidade da ABONG e do Inter-Redes para liderarem os *Fóruns*

Legitimidade da ABONG e do Inter-Redes		Governo	Sociedade civil		Total
			Comitê	Convidados	
Sim	Somente a ABONG	2	0	0	2
	ABONG e Inter-Redes	3	5	3	11
Não		1	1	3	5
Não falou a respeito		0	2	0	2
Total		6	8	6	20

Fonte: Elaboração da autora

A maioria (13) apontou positivamente quanto à legitimidade das duas organizações em questão, sendo que duas pessoas do Comitê de Mobilização não falaram a respeito e dois dos entrevistados membros convidados da sociedade civil, como apontado na tabela anterior, afirmaram a legitimidade das duas perante suas associadas ou parceiras. Outro ponto interessante dessa tabela corresponde à concentração do quesito nas duas organizações e não somente na ABONG, diferentemente do suposto antes da realização das entrevistas. Isso demonstra o papel fundamental do Inter-Redes no momento de elaboração e execução dos *Fóruns*⁴².

Apesar de três pessoas (Entrevistados n. 6, 13 e 19) terem comentado sobre o questionamento de participantes quanto a tal liderança, oito (Entrevistados n. 5, 7, 11, 14, 16, 17, 18 e 20) não se recordarem de qualquer manifestação ou resistência.

Quando perguntado (n. 4) aos membros governamentais se as entidades participantes dos *Fóruns* faziam parte de segmentos específicos ou diversificados, a resposta foi praticamente unânime quanto à diversidade, restando apenas uma pessoa a

⁴¹ Termo geralmente empregado para o assentimento relacionado a ações políticas do Estado, mas aqui entendido no sentido de concordância.

⁴² Para maiores informações sobre a formação e desenvolvimento do Inter-Redes na primeira gestão do governo Lula 2003-2006, ver: OLIVEIRA, Iara P. **Inter-Redes** – Um estudo de caso sobre a democracia participativa no Brasil. 2005. 109f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, DF.

favor do enviesamento dos atores. Esta última apontou uma seleção não plural devido à escolha da ABONG, responsável por mobilizar os participantes (Entrevistado n. 13).

A fim de constatar se tal liderança implicou realmente em uma escolha enviesada de participantes no *Fórum do DF*, foram separadas as 137 organizações em três categorias: membro do Inter-Redes e da ABONG, só do Inter-Redes⁴³ e de nenhuma das duas. Tal fragmentação se baseou, principalmente, nas fichas de inscrição de membros da sociedade civil, em especial na pergunta relacionada à articulação da organização com alguma rede de âmbito nacional, regional ou estadual. Embora tal questionamento também pedisse o nome da rede, muitas organizações não responderam, dificultando a presente análise. Para complementar essa separação nas três categorias citadas, foram realizadas pesquisas nos sítios eletrônicos das organizações inscritas e da ABONG. Além disso, verificaram-se as redes pertencentes à Inter-Redes, com base em uma dissertação de mestrado sobre tal articulação (OLIVEIRA, 2005, p.89-99). Chegamos aos seguintes dados:

Tabela 13 – Entidades associadas ou membros da ABONG e do Inter-Redes no *Fórum do DF*

Entidades	Frequência	%
Inter-Redes e ABONG	7	5
Somente Inter-Redes	30	22
Nenhuma	100	73
Total	137	100

Fonte: Elaboração da autora, com a compilação de dados das fichas de inscrição dos participantes e pesquisas adicionais em documentos e sítios eletrônicos.

Como a maior parte (73%) das organizações participantes do *Fórum no DF* não era associada a nenhuma das duas organizações, *a priori* não se pode julgar que houve enviesamento nos convites. Também não houve priorização de parceiras ou associadas na formação do Comitê de Mobilização, cuja composição somente englobava duas organizações associadas da ABONG; outras duas eram membros do Inter-Redes; e quatro não pertenciam a nenhuma das duas.

⁴³ A ABONG era uma das redes componentes do Inter-Redes e, este, por sua vez, poderia ter membros não associados à primeira.

O fato das associadas do Inter-Redes, que na época congregava 43 representações (Oliveira, 2005, p.89), formarem 22% do total de convidadas apenas reforça a tabela anterior (12) sobre a legitimidade dessa e não somente da ABONG.

Destarte, além da posição majoritariamente favorável à escolha das duas organizações para assumirem a liderança do processo, ambas foram consideradas legítimas para tanto. Tal legitimidade decorre de características tais como: reunião de diferentes ONGs (Entrevistados n. 5, 9 e 11), relacionamento com outros movimentos sociais (Entrevistados n. 5, 11, 14, 15 e 16), e engajamento político e histórico (Entrevistados n. 5, 11 e 15). Isso nos leva a acreditar que a diversidade dentro de ambas as organizações desencadeou um processo também diverso.

Tal busca pela verificação do conceito de diversidade na escolha dos atores do Comitê de Mobilização e dos participantes dos *Fóruns* em geral foi interessante para confirmar que **não** é possível se falar em **um único projeto da sociedade civil** (DAGNINO, 2002), mesmo em um espaço comum para debater o mesmo tema (orçamento federal). Verificou-se o diálogo entre diferentes segmentos:

Buscou-se atender a setores antagônicos, um exemplo disso foi o *Fórum* de Alagoas, onde o coordenador local era um representante do movimento gay e compartilhou o Comitê de Mobilização com representantes do movimento religioso. (Entrevistado n. 7).

Em alguns *Fóruns*, observou-se a presença de segmentos da sociedade civil que geralmente não debatem em espaços comuns, como é o caso de grupos religiosos e GLBTTT (...). Foi possível verificar a abdicação de algumas tradicionais divergências em nome do debate geral sobre orçamento público. (Entrevistado n. 5)

Outro ponto chamativo volta-se para a **parcial superação da reprodução da desigualdade**, crítica à participação tratada pela corrente hegemônica sobre democracia. Isso ocorreu devido ao fato de ter sido instalado um processo participativo plural, mesmo com lideranças definidas previamente. Cabe-nos verificar, entretanto, se os participantes contatados e convidados para os *Fóruns* demonstraram interesse nesse processo, se interagindo dele e não permitindo a decisão de apenas alguns membros da sociedade civil. O apoio foi maior ou prevaleceu a resistência? Como se desenvolveram as conversas e negociações? Como foram o apoio e as negociações entre os membros do governo? As

respostas para esta última questão serão imprescindíveis para averiguar a segunda hipótese, mas também para complementar a verificação da terceira.

3.2 Interesse: apoio, negociações e formas de interação

Para a investigação do interesse de membros contatados e convidados da sociedade civil para os *Fóruns*, e em especial para o caso distrital, partimos na busca de três fatores: o apoio a tais iniciativas, as conversas e negociações entre esses membros e deles com o Comitê de Mobilização, e suas formas de interação. Além disso, a fim de acrescentar essa análise, trataremos do interesse de membros do governo nesse processo participativo, apontando sua aprovação ou resistência, bem como os indicadores das articulações entre eles. Ao se interar das principais formas de envolvimento, principalmente do alto escalão, espera-se fornecer bases para o exame de nossa terceira hipótese: se o espaço dos *Fóruns* se caracterizou pelo diálogo e não pela manipulação e imposição dos interesses governamentais.

O **apoio inicial da sociedade** se evidenciou na aceitação em participar dos *Fóruns*, mesmo ciente sobre o debate em torno de temas mais distantes da realidade, por se tratar de uma etapa do PPA que não previa a decisão quanto a programas e ações. A expectativa de membros da sociedade civil, especialmente movimentos sociais e ONGs, no sentido de contribuir para uma gestão participativa, diferente daquela com foco na representação, era grande. O **apoio do governo** foi efetuado não no sentido de transferir poder ou responsabilidade, mas de compartilhá-lo, segundo a noção de democracia participativa. Isso pôde ser comprovado nos vários documentos e materiais publicitários com o *slogan* da co-responsabilidade. A aprovação dos dois segmentos, por sua vez, foi encontrada também nos e-mails trocados entre membros da ABONG, Inter-Redes e SG/PR.

A fim de confirmarmos tal aprovação, questionamos (pergunta n. 2) sobre a relação de apoio e resistência dentro de cada segmento antes e durante a realização dos *Fóruns*. Conforme os dados a seguir (tabela 14), observamos que de fato, a maioria (13) das pessoas ratificou o apoio constante em sua esfera.

Tabela 14 – Relação de apoio e resistência antes e durante os *Fóruns*

Tópicos	Governo	Sociedade Civil		Total
		Comitê	Convidados	
Somente apoio	1	8	4	13
Apoio antes e resistência durante	0	0	2	2
Resistência antes e apoio durante	4	0	0	4
Somente resistência	1	0	0	1
Total	6	8	6	20

Fonte: Elaboração da autora

Todos os membros do Comitê de Mobilização, os quais apontaram sua perspectiva do *Fórum* no DF, responderam no mesmo sentido do suposto e encontrado em documentos:

Tanto antes quanto durante, prevaleceu o apoio, expresso no entusiasmo e na busca por entendimento, que visava fortalecer os próprios *Fóruns* (...), entendidos por alguns como uma possibilidade de ampliar o modelo do orçamento participativo ao nível nacional. (Entrevistado n. 3).

No entanto, a mesma lógica de aprovação não foi conferida pelos membros entrevistados do governo quanto aos *Fóruns*, em geral. Dessas pessoas, quatro afirmaram ter acontecido em primeiro lugar a resistência. É preciso considerar que, enquanto dois deles apontaram o estabelecimento de um apoio posterior crescente (Entrevistados n. 5 e 9); os outros dois (Entrevistados n. 7 e 13), apesar de confirmarem maior apoio governamental durante os *Fóruns*, acreditam apenas na quebra parcial da resistência encontrada inicialmente. O entrevistado que falou somente sobre a resistência (Entrevistado n. 16) o fez por defender um apoio concentrado nos órgãos responsáveis pela organização do processo participativo.

Ao retomar a análise da tabela anterior, com relação aos membros convidados da sociedade civil, dois (Entrevistados n. 2 e 6) apontaram a emergência da resistência devido à relação burocrática com os membros do Comitê de Mobilização, restrita à pré-inscrição e à presença no dia do *Fórum* no DF. Contudo, tal julgamento não deve ser generalizado, pois seis dos oito membros do Comitê afirmaram ter prevalecido o diálogo entre diferentes organizações. Além disso, outras duas pessoas membros convidados da sociedade civil

(Entrevistados n. 14 e 19) citaram a articulação e a mobilização delas com outras organizações convidadas e também com os organizadores:

Com a entrega do documento com as diretrizes do PPA, a sociedade civil pôde conversar entre si, se articular e mobilizar (...). Durante, também foram trocadas idéias sobre propostas de emenda (...). Em geral, o grau de interação entre as organizações e o Comitê foi muito bom. (Entrevistado n. 14).

Cinco membros do Comitê (n. 4, 11, 17, 18 e 20) falaram sobre a responsabilidade de cada um mobilizar organizações de sua área de atuação e afins, porém também afirmaram que isso não impediu a reunião de outros segmentos diferenciados. Portanto, parece não ter ocorrido a **reprodução da desigualdade** no DF, porque além das entidades contatadas e convidadas não serem majoritariamente membros das organizações responsáveis pelos *Fóruns* em geral (ABONG e Inter-Redes), aparentemente também não se restringiram à área de atuação das oito entidades organizadoras localmente. Além disso, o fato de cinco (CFEMEA, CONIC, CUT, INESC e MNDH) dessas atuarem nacionalmente, talvez tenha colaborado para um convite mais amplo em relação ao processo participativo aqui desenvolvido.

O segundo fator escolhido para verificar o interesse pela participação dentro de cada esfera tratou de, na mesma pergunta (n. 2), se interar sobre **conversas e negociações**. Chegamos, a partir dos depoimentos, ao grau de qualidade dessas (tabela 15):

Tabela 15 – Qualidade das conversas e negociações dentro de cada esfera

Grau da qualidade	Governo	Sociedade Civil		Total
		Comitê	Convidados	
Bom	6	7	2	15
Fraco, superficial	0	1	2	3
Nulo (sem articulação)	0	0	2	2
Total	6	8	6	20

Fonte: Elaboração da autora

Todos os membros do governo (6) classificaram como boa a articulação entre eles e demais órgãos governamentais. Os principais indicadores para isso foram: convencimento e posterior diálogo com antigos funcionários públicos (Entrevistados n. 1, 5, 7 e 13); contribuição de outros órgãos, além das entidades coordenadoras (MPOG e SG/PR) na

elaboração da metodologia (Entrevistados n. 5, 9, 13 e 16); e contribuição de demais pessoas do governo na classificação, organização e sistematização das demandas colhidas nos 27 *Fóruns* (Entrevistados n. 1, 5, 13 e 16).

Por parte do Comitê, quase todos (7) confirmaram terem sido boas as conversas e negociações entre membros da sociedade civil no *Fórum* do DF. Já o grupo de entrevistados menos coeso foi o de pessoas convidadas. As duas que qualificaram como boa a qualidade foram as mesmas defensoras da articulação e mobilização entre diferentes membros. Do lado oposto, as outras duas que julgaram nulo o grau do envolvimento correspondem às mesmas comentadoras sobre a resistência durante o processo no DF.

As três pessoas que qualificaram as conversas e negociações como fracas e superficiais fizeram por não concordar principalmente com dois elementos: o instrumento abstrato (PPA), por ser distante à realidade dos participantes; a metodologia, por não ter estipulado tempo maior para o debate. Esses dois serão retomados na avaliação final (seção 3.5), momento da entrevista quando mais pessoas aderiram a tais críticas.

Para o terceiro fator de verificação quanto à existência do interesse, decidimos perguntar diretamente sobre sua manifestação (pergunta n. 3), não para somente constar a proporção de interessados e não interessados, mas, sobretudo, para saber as **formas de envolvimento** daqueles. Como pode se observar abaixo (tabela 16), a falta de interesse não foi apontada por ninguém. Porém, nove comentaram ter ocorrido um interesse parcial.

Tabela 16 – Manifestação de interesse de membros da sociedade civil no DF

Manifestação de interesse	Sociedade Civil		Total
	Comitê	Convidados	
Sim	4	1	5
Em parte	4	5	9
Não	0	0	0
Total	8	6	14

Fonte: Elaboração da autora

Há pelo menos dois argumentos que levaram ao julgamento dessa ocorrência parcial do interesse, no DF: nem todos os participantes foram igualmente ativos

(Entrevistados n. 4, 8, 11, 14, 17 e 19) e grau de envolvimento dependeu de conhecimentos anteriores (Entrevistados n. 2, 6 e 12). Tais argumentos podem ser visualizados abaixo:

Cada um do Comitê se responsabilizou por mobilizar entidades de sua respectiva área de atuação. No caso das mulheres, houve grande preparação e envolvimento, em reuniões prévias elaboradas pela AMB (Associação de mulheres do Brasil), onde foram elaboradas propostas (...). Alguns representantes de direitos humanos e da área de criança e adolescente também demonstraram interesse, se mobilizando (...). O envolvimento anterior ao dia do *Fórum*, contudo, não foi de todos os participantes. (Gilda Cabral, CFEMEA).

Nem todos participaram ativamente em todas as etapas, apesar da expressa demonstração de concordância a tal experiência participativa. Por exemplo, algumas instituições se envolveram mais na metodologia. (Entrevistado n. 11).

O interesse em participar dependia dos saberes anteriores de cada um, isto é, dos acessos a orçamentos participativos, em outros espaços participativos e do conhecimento da metodologia dos *Fóruns*. Algumas pessoas foram mais ativas, outras, por sua vez, coadjuvantes. (Entrevistado n. 8).

Quanto às formas de envolvimento (tabela 17), das duas pessoas as quais comentaram sobre um envolvimento restrito à presença no dia do *Fórum* no DF, uma delas entrou em contradição ao longo da entrevista, ao apontar a busca de várias organizações por informações extras.

Tabela 17 – Formas de envolvimento de membros da sociedade civil no DF

Tópicos	Sociedade Civil		Total
	Comitê	Convidados	
Somente presença no dia do <i>Fórum</i> no DF	0	2	2
Busca por informações adicionais	7	4	11
Pesquisa, elaboração de textos motivadores e realização de oficinas	5	2	7
Formulação de propostas (emendas)	5	2	7
Total	17	10	27

Fonte: Elaboração da autora.

Obs.: O resultado da frequência é superior ao número de entrevistados devido à possibilidade de resposta múltipla.

Desta forma, quase todos os membros entrevistados da sociedade civil (11 de 14) exemplificaram a busca por informações adicionais como uma das formas de envolvimento no *Fórum* do DF:

Apesar do pouco tempo disponibilizado para a mobilização e informação (...) houve grande surpresa com a participação estabelecida (...). As pessoas buscaram saber o que era o PPA, bem como as regras do processo (*Fóruns*). (Entrevistado n. 17).

Outro tópico de interação foi o da realização de pesquisas, textos e oficinas. Quanto aos dois últimos, consta o seminário elaborado pelo INESC e os textos até hoje disponíveis no sítio eletrônico da ABONG, conforme citado anteriormente no presente trabalho (p. 72). A pesquisa, por sua vez, foi outra forma de envolvimento comentada, como apontado no depoimento abaixo:

Minha organização ficou muito interessada em atuar na área orçamentária e, na época, fez muita pesquisa (...). O fato de algumas entidades irem apenas para preencher espaço já foi positivo, pois fez com que elas conhecessem mais sobre o tema. (Entrevistado n. 14).

Isso demonstra que mesmo se a presença tivesse sido a única forma de envolvimento, ela pode ter contribuído para aumentar o conhecimento sobre o tema, além de despertar o interesse pela participação no orçamento nos outros níveis federativos (estadual, municipal e distrital).

O último tópico listado indica um maior envolvimento, pois, para a preparação de emendas, as organizações além de buscar informações adicionais, provavelmente devem ter lido os textos motivadores e/ou ter participado de oficinas prévias: “No dia do *Fórum no DF*, várias entidades apresentaram emendas previamente elaboradas (...). Isso demonstra que o trabalho de oficinas e textos motivadores surtiram efeito, isto é, tiveram uma sequência, inclusive no Poder Legislativo” (Entrevistado n. 18).

A **reprodução da desigualdade** mais uma vez aparenta não ter sido destacada, pois, além dos argumentos antes citados, os atores tiveram igual oportunidade de se informar, pesquisar e elaborar propostas. Tais exemplos de envolvimento não se concentraram somente nas organizações do Comitê. Exceto quanto às duas citações sobre uma parcial interação com ênfase somente para a presença no dia do *Fórum* no DF, obtivemos, no total, vinte e cinco comentários sobre demais formas de interação dos participantes em geral.

Isso também direciona nossa análise contra uma das críticas da corrente hegemônica sobre o perigo do aumento da participação. Mesmo levando em consideração a atividade maior de alguns atores e a relevância de saberes anteriores, nenhum dos entrevistados respondeu à terceira pergunta no sentido de um **desinteresse**. Igualmente, não acreditamos que os *Fóruns*, em especial o do DF, tenham seguido a crítica da **incapacidade**, pelo contrário. Encontramos a surpresa de alguns entrevistados, principalmente os do governo, com a qualidade das intervenções de pessoas simples (Entrevistados n. 4, 5, 7, 13 e 17):

Pessoas simples, como populações do campo, ribeirinhos e quilombolas se interessaram pelos *Fóruns* em suas localidades, dialogaram e demonstraram incisivamente seus posicionamentos a favor e contra os megaobjetivos e seus desafios. (Entrevistado n. 7).

O nível do debate e da preparação de alguns membros da sociedade civil foi surpreendentemente alto, principalmente o de segmentos mais fragilizados, como constatado nos *Fóruns* do Amazonas e do Ceará. (Entrevistado n. 13).

De modo a complementar a presente análise sobre o interesse nos *Fóruns* e iniciar a apreciação de nossa terceira hipótese, partimos para o exame de tal quesito por parte dos **membros governamentais**. Cada *Fórum* estipulava a presença de um ministro (p. 71), mas para além desses membros, decidimos interrogar sobre o envolvimento de pessoas alto escalão, em geral (tabela 18).

Tabela 18 – Manifestação de interesse de membros do alto escalão do governo

Manifestação de interesse	Governo
Sim	4
Em parte	2
Não	0
Total	6

Fonte: Elaboração da autora.

As respostas seguiram a mesma lógica dos membros da sociedade civil, não havendo qualquer resposta negativa. Do mesmo modo, dois também trataram de uma parcial manifestação do interesse, expressa pelo apoio de alguns e resistência de outros. Contudo, um desses e duas pessoas que responderam positivamente (Entrevistados n. 5, 9 e 13) falaram sobre um envolvimento crescente:

No início, os *Fóruns* sofreram dificuldades de adesão, constatadas pelo comparecimento de apenas um único ministro, porém, com o desenvolvimento do processo, se verificou um envolvimento crescente, chegando-se ao número de sete presentes no Rio Grande do Sul. (Entrevistado n. 5).

Das principais formas de envolvimento, foi citada por unanimidade (6) a participação de ministros (tabela 19), fato esperado devido a sua previsão na metodologia. A não participação desses na elaboração desta também foi unânime (0). Assim, a construção metodológica se concentrou na equipe de coordenação e órgãos mais próximos, ocorrência comentada por quase todos (exceto pelo entrevistado n. 1) os membros do governo à época.

Tabela 19 – Formas de envolvimento de membros do alto escalão do governo

Tópicos		Governo
Ministros	Na metodologia	0
	Na busca por informações adicionais	3
	No dia dos <i>Fóruns</i>	6
Secretários executivos em diversas etapas		2
Técnicos em diversas etapas		5
Total		16

Fonte: Elaboração da autora.

Obs.: O resultado da frequência é superior ao número de entrevistados devido à possibilidade de resposta múltipla.

Além da presença de ministros nos dias dos *Fóruns*, metade dos entrevistados (n. 1, 5 e 9) falou do interesse desses por informações adicionais. Isso era de se esperar, pois esse alto escalão era responsável pela apresentação inicial aos demais participantes. Portanto, “para participar, eles precisavam estudar o texto base, a forma de elaboração do orçamento da União e a metodologia proposta” (Entrevistado n. 5). Pela descrição dos três membros do governo, pôde se perceber a existência de dois estágios de interação: um simbólico, no qual o ministro representava sua área temática ministerial; e outro participativo, quando se tinha uma apresentação padrão norteadora, porém livre à adição de pontos pessoais, a qual foi feita pela maioria (Entrevistado n. 5).

Com relação aos secretários executivos, foram citados principalmente os nomes daqueles à frente do MPOG e da SG/PR à época, os quais tinham experiência em planejamento, participação e controle social, respectivamente. Quanto aos técnicos, as

etapas importantes de participação foram, principalmente a elaboração da metodologia (Entrevistados n. 5, 9, 13 e 16), a classificação, organização e sistematização dos dados (Entrevistados n. 1, 5, 13 e 16). Ambas serão tratadas na próxima parte do trabalho.

3.3 Debate ou manipulação?

De modo a analisar se os *Fóruns*, em especial o do DF, corresponderam a experiências participativas caracterizadas pelo debate e não pela manipulação, partimos na busca de quatro fatores: o compartilhamento da elaboração metodológica; a interpretação preliminar sobre a proposição de tais fenômenos; a receptividade governamental quanto às demandas societárias; e a avaliação geral do debate.

Na seção anterior (3.2), abordamos a participação de técnicos e a concentração das entidades coordenadoras (MPOG e SG/PR) na **elaboração metodológica** dos *Fóruns*. Para além do envolvimento governamental, procuramos saber se, desde o princípio, houve abertura à inclusão de membros da sociedade civil (pergunta n. 1). Chegamos aos seguintes dados:

Tabela 20 – Compartilhamento da elaboração metodológica entre membros do governo e da sociedade civil

Metodologia elaborada em conjunto com membros da sociedade civil	Governo	Sociedade Civil		Total
		Comitê	Convidados	
Sim	2	4	0	6
Em parte	4	3	0	7
Talvez	0	0	4	4
Não	0	1	2	3
Total	6	8	6	20

Fonte: Elaboração da autora.

Três pessoas da sociedade civil (Entrevistados n. 2, 10 e 12) descartaram a possibilidade de construção conjunta nessa etapa preliminar, por acreditar na centralização do domínio governamental. Tal resposta corrobora o fato de sete dos quatorze membros

entrevistados apontarem a atuação destacada das entidades coordenadoras (pergunta n. 4)⁴⁴. Os demais membros convidados da sociedade civil (4) colocaram como provável uma articulação com o governo, mas com restrição a alguns membros do Comitê de Mobilização do DF, isto é, sem envolvimento massivo da sociedade.

Sem tratar especificamente de uma atuação mais incisiva do Comitê na elaboração da metodologia, os entrevistados restantes (13) concordaram que essa etapa tivesse sido preparada total ou parcialmente em conjunto com membros da sociedade civil. Quanto à primeira opção foram apontadas as discussões prévias e exaustivas (Entrevistados n. 1 e 9) e discorreram sobre as presenças em reuniões preparatórias (Entrevistados n. 3 e 15). Inclusive, uma das pessoas ressaltou o envolvimento direto do Inter-Redes:

As regras e o formato metodológico foram acordados entre governo e sociedade civil (...). Quando o Inter-Redes foi convidado formalmente pela SG/PR, discutimos bastante a aceitação ou não do convite, assim, o primeiro debate sobre o tema focou essa escolha e quais seriam o papel e a estratégia a serem adotadas (...). Determinamos algumas regras para aceitar o convite, como manter nossa autonomia, ajudar na sistematização dos debates e indicar os facilitadores dos grupos. (Entrevistado n. 17).

A segunda opção, sobre a preparação parcialmente compartilhada, não contradiz as respostas anteriores, pelo contrário, até as torna compreensíveis e complementares. Inicialmente, foram feitas negociações restritas às entidades do governo, principalmente às coordenadoras do processo, porém, antes da realização dos *Fóruns*, as regras básicas contaram com observações, críticas e aperfeiçoamento de alguns membros da sociedade civil. Estes eram compostos, sobretudo, por componentes da ABONG e do Inter-Redes, mas também por algumas organizações do Comitê do DF. Tais conclusões podem ser extraídas de determinados depoimentos, dentre eles:

Um grupo da SG/PR se responsabilizou pela elaboração inicial da metodologia, a qual foi debatida com membros do MPOG e do IPEA. Buscou-se um modelo simples, livre e aberto (...), não sendo uma composição de regras fechadas e impositivas. Houve etapas de negociações internas anteriores ao debate com a sociedade civil a fim de buscar o ajustamento de uma série de questões. (Entrevistado n. 5).

A equipe do governo responsável pela elaboração da metodologia levou a essas entidades (sociedade civil organizada, de caráter nacional, principalmente membros da ABONG e do Inter-Redes) a proposta inicial a fim de passar por seu

⁴⁴ Por outro lado, cinco de quatorze membros não se lembraram da diferença entre o envolvimento das entidades coordenadoras e demais órgãos governamentais.

crivo (...). Tanto esta etapa quanto o desenvolvimento dos *Fóruns* foram pactuados. (Entrevistado n. 7).

Algumas pessoas do Comitê (do DF) participaram de todo o processo (...). Ficou clara a diretriz prévia trazida pelo governo, porém (...) a sociedade civil teve oportunidade de opinar e apontar o que achava relevante e o que deveria ser discutido. (Entrevistado n. 11).

O segundo fator escolhido para analisar a existência do debate aberto ou da manipulação camuflada trata de **como os *Fóruns* foram interpretados** inicialmente. Por causa da conjuntura inovadora (primeiro partido de esquerda no governo após a redemocratização), era de se esperar um julgamento otimista. Assim, a unanimidade dos entrevistados da sociedade civil (14) afirmou que, quando propostos, os *Fóruns* foram entendidos como um convite à ampliação da participação no orçamento e não uma tentativa de legitimar decisões governamentais (pergunta n. 7).

Tais experiências foram encaradas como uma oportunidade de sugerir questões no orçamento (Entrevistado n. 10 e 20) e como outro espaço participativo (Entrevistados n. 11, 15 e 17). Porém, havia certo receio de apenas referendar decisões previamente elaboradas (Entrevistados n. 3 e 14), bem como de solidificar a ascensão do novo governo (Entrevistado n. 5). Além disso, com o tempo se verificou certo desencanto pelos *Fóruns*, fruto de sua descontinuidade, como tratará a próxima seção (3.4).

Apesar dessas últimas constatações voltadas contra uma real participação no orçamento público, quanto interrogado (pergunta n. 7/8) acerca da **receptividade** do governo com relação **às demandas da sociedade civil** durante os *Fóruns*, apenas dois (Entrevistados n. 12 e 19) responderam no sentido de uma manipulação (tabela 21).

Tabela 21 – Receptividade do governo quanto às demandas da sociedade civil

Postura do governo quanto às demandas da sociedade civil	Governo	Sociedade Civil		Total
		Comitê	Convidados	
Permeabilidade (abertura)	6	5	3	14
Manipulação	0	1	1	2
Restrição	0	2	2	4
Total	6	8	6	20

Fonte: Elaboração da autora.

A maior parte dos entrevistados (14), no entanto, apontou a existência de abertura às demandas societárias. Em primeiro lugar, o debate foi desenvolvido e conduzido por membros da própria sociedade civil (Entrevistados n. 4, 5, 9, 10 e 20), as pessoas do governo tinham o papel de relatoras e entravam como ouvintes nos *Fóruns*, ocorrendo o mesmo no DF. Em segundo lugar, a qualidade da interação foi muito boa, sem cerceamento algum (Entrevistados n. 1, 5, 7, 9, 11 e 20). Por fim, o governo buscou convergir as contribuições dos 27 *Fóruns*, pelo seu “recebimento, trabalho e tabulação” (Entrevistado n. 7). Assim, com relação a este último comentário, somado à sistematização e análise das demandas citadas na seção anterior (3.2), podemos visualizar melhor essa tarefa na declaração a seguir:

Foi difícil organizar e sistematizar as diversas demandas, porém não houve manipulação (...). A responsabilidade era de um grupo técnico e aberto, formado por membros do IPEA e do MPOG (...). Todas as demandas incidentes, pertinentes e adequadas foram incorporadas no texto orçamentário. A metodologia levada não era de construção de consensos, mas de escuta forte com base no plano de governo, por isso pontos que ainda não haviam sido consensuados (como energia nuclear e transgênicos) não foram incorporados. Na época, porém, não houve reclamação quanto a não inclusão de demandas. (Entrevistado n. 13).

Ainda sobre a incorporação das demandas, constam, em um relatório não publicado da SG/PR⁴⁵, as principais alterações realizadas quanto aos desafios, diretrizes gerais e específicas do texto colocado em debate. Sobre os desafios, foram incluídos seis, chegando a trinta; foi deslocado um desafio para outro megaobjetivo; e dos vinte e quatro, foram alteradas as redações de vinte e um. Com relação às diretrizes gerais, no megaobjetivo um, das onze, foram acrescentadas outras cinco, alteradas as redações de duas e outras duas se fundiram em uma só; no megaobjetivo dois, foram acrescentadas cinco e suprimida uma; no megaobjetivo três, apenas uma se manteve e outras seis foram incorporadas. Quanto às diretrizes específicas de cada desafio, no megaobjetivo um, das sessenta e nove foram acrescentadas quarenta e duas e outras cinco tiveram a redação alterada; no megaobjetivo dois, foram acrescentadas treze novas diretrizes às 105 originais, duas tiveram o texto modificado e outras seis se fundiram; no megaobjetivo três, foram somadas novas trinta e três diretrizes às quarenta e quatro originais e uma foi alterada.

⁴⁵ BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República - SG/PR. Subsecretaria de Articulação Social. **Relatório Quantitativo das Incorporações e Alterações realizadas na Orientação Estratégica de Governo a partir dos Fóruns de Participação Social.** 2003.

Com relação ao *Fórum* do DF, “cerca de 60% das estratégias foram modificadas, com relação às propostas feministas, muitas entraram posteriormente no PPA, fato verificado por análises do próprio movimento” (Gilda Cabral, CFEMEA).

Conforme divulgado nesse relatório e na fala de um entrevistado, se de um lado, parece ter havido boa contribuição do debate realizado entre a sociedade civil, que deixou o texto melhor qualitativamente (Entrevistado n. 4); por outro, parece ter ficado clara a permeabilidade do governo em incorporar um número razoável de sugestões e em alterar e adaptar outros inúmeros desafios e diretrizes.

No entanto, na tabela 21, algumas pessoas (4) colocaram uma postura de restrição às demandas. Devemos ressaltar que tal crítica não se direciona diretamente à postura governamental, mas a dois fatores por ora comentados e que demonstraram ser duas das maiores limitações dos *Fóruns*: a metodologia, que reservou pouco tempo ao debate (Entrevistados n. 6, 9 e 12) e estipulou um formato com três eixos fechados (megaobjetivos) (Entrevistados n. 6 e 14); e o objeto do debate (PPA), por não atender às demandas pontuais (Entrevistados n. 1, 2, 6, 8, 11, 12, 16 e 18), conforme abaixo:

Havia demandas micro, descoladas da lógica do objeto em discussão, que era o PPA, voltado para estratégias de longo prazo. Podemos falar em restrição às demandas se considerarmos o objeto em debate, que devia conter estratégias e não programas, projetos e ações que afetam diretamente a vida do cidadão. Assim, por se tratar de um debate mais abstrato, os movimentos sociais podem ter se sentido pouco identificados. (Entrevistado n. 1).

Embora isso tendesse a nos encaminhar para a crítica da vertente hegemônica quanto a um dos possíveis fatores de **desinteresse** em participar, não foi o que aconteceu. Apesar de o debate ter se centralizado em diretrizes e não em programas e ações, organizações da sociedade civil se interessaram, mobilizaram e articularam para participarem do processo, conforme apontado anteriormente (seção 3.2). A experiência, nesse sentido, se mostrou válida, pois:

O texto em debate dizia a respeito do Brasil (...), em alguns casos, se teve uma compreensão interessante das pessoas quanto a questões mais amplas, para além de seus espaços locais. Nesse sentido, foi um ganho tanto para o governo quanto para a sociedade poder discutir o Brasil, em geral. (Entrevistado n. 16).

Para finalizar esta parte da análise, nos voltamos para uma **avaliação do debate** (pergunta n. 8/9). Deparamos com o problema de muitos anteciparem sua avaliação de todo o processo dos *Fóruns*. Como retomaremos isso ao mostrar suas principais contribuições e limites, trataremos a seguir os comentários voltados exclusivamente sobre o diálogo.

Com base na ordenação sugerida (tabela 22), pode-se observar que poucos (3) consideraram o debate ruim ou péssimo. Porém, devemos ressaltar que comentários semelhantes não geraram classificações iguais. Isso é explicado pelo conjunto de fatores levado em consideração pelos entrevistados e também por muitos já terem incluído a avaliação final em suas respostas.

Tabela 22 – Avaliação do processo do debate

Classificação do debate	Governo	Sociedade Civil		Total
		Comitê	Convidados	
Excelente	4	2	0	6
Bom	1	3	2	6
Razoável	1	3	1	5
Ruim	0	0	2	2
Péssimo	0	0	1	1
Total	6	8	6	20

Fonte: Elaboração da autora.

Com base no emaranhado de depoimentos, podemos extrair ao menos três elementos relevantes sobre o debate durante os *Fóruns* que levaram estes a serem classificados entre as categorias excelentes e razoáveis: abertura de um processo historicamente fechado; reunião de diferentes organizações, prevalecendo a diversidade; e riqueza produzida nos debates. Conforme tabela a seguir, se pode observar a frequência citada de cada elemento:

Tabela 23 – Características positivas do diálogo durante os *Fóruns*

Tópicos	Governo	Sociedade Civil		Total
		Comitê	Convidados	
Abertura do orçamento para a participação da sociedade civil	5	2	3	10
Reunião de diferentes organizações	5	5	4	14
Riqueza produzida nos debates	5	5	2	12
Total	15	12	9	36

Fonte: Elaboração da autora.

Obs.: O resultado da Frequência é superior ao número de entrevistados devido à possibilidade de resposta múltipla.

Esses dados foram tratados, respectivamente nesta seção, sobre a receptividade do governo; na análise quanto à diversidade (p. 75 e 78); e na seção anterior (3.2), quando tratamos das articulações entre a sociedade civil.

Ao que tudo indica, os *Fóruns*, incluindo o do DF, não atenderam à crítica da corrente hegemônica sobre a participação ser incapaz de gerar mudanças devido a **inevitável manipulação/ cooptação**. Porém, como alguns entrevistados comentaram sobre a legitimação de decisões governamentais na prática (pergunta n. 7), veremos a validade desses argumentos na próxima seção (3.4), quando trataremos sobre a não reiteração de tais iniciativas.

3.4 Não repetição dos *Fóruns*: razões, retrocesso e substituição

A princípio, a não repetição dos *Fóruns* no ano de 2007 não seria examinada no presente trabalho, pois pretendíamos centrar no processo (formação e desenvolvimento) e não nos resultados dessas experiências participativas. Contudo, na primeira etapa de entrevistas, não estruturadas, oito de dez pessoas demonstraram estarem intrigadas quanto aos principais motivos da sua não continuação, bem como se isso significaria um retrocesso para a participação no orçamento público federal. Incorporamos, portanto, essas questões nesta dissertação e acrescentamos uma terceira: outros espaços participativos,

como conselhos de políticas, órgãos colegiados, conferências ou fóruns temáticos poderiam substituir hoje a função pretendida pelos *Fóruns* em 2003?

Foram encontradas sete **razões para a não repetição** dos Fóruns em 2007 (tabela 24). A causa mais aludida (15) corresponde à carência de vontade política governamental. Para alguns, as prioridades do governo se deslocaram para as eleições municipais em 2004 (Entrevistado n. 7) e para o PAC⁴⁶ em 2006 (Entrevistado n. 1). Para outros, permaneceu a resistência interna contra uma abertura participativa, não se enraizando a participação social na agenda política (Entrevistados n. 7, 12, 13, 16 e 18). Além disso, treze pessoas da sociedade civil e uma do governo declararam que uma nova abertura foi rejeitada. Acreditamos que esses três juízos foram ensejados por duas outras razões também encontradas na tabela seguinte: o temor por críticas e cobranças e o desdobramento da crise política⁴⁷.

Enquanto a segunda razão não parece ter sido uma característica determinante para os membros entrevistados do governo (0), adversamente se destacou para os convidados da sociedade civil (4). Destes, três (Entrevistados n. 2, 8 e 14) acreditam no receio governamental de ter participantes mais críticos e cobradores. Isso procede principalmente da idéia de que em uma segunda experiência, as pessoas teriam conhecimentos melhores e poderiam ser mais incisivas. Além disso, com o episódio da crise política, não era de se surpreender o resguardo do governo, que buscou primeiramente reconstruir sua imagem perante o povo (Entrevistado n. 13).

⁴⁶ Programa de Aceleração do Crescimento. Carro-chefe do PPA 2007-2011, com a finalidade de investir em infra-estrutura e estimular setores produtivos. Para maiores informações, ver: <<http://www.brasil.gov.br/pac/>>. Acesso em: 29 mai. 2009.

⁴⁷ Nome dado ao escândalo político contra o PT e partidos aliados (PP, PL e PTB) após denúncia de Roberto Jefferson, Presidente do PTB, contra o ministro da Casa Civil, na época, José Dirceu. A criação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPI) dos Correios paralisou o governo no segundo semestre de 2005, obrigando-o a fazer uma reforma ministerial e buscar apoio político para a permanência no poder e sua perpetuação em 2006. MARQUES & NAKATANI. -,p. 12. Para maiores informações, ver: <http://www.forumdesalternatives.org/docs/politica_economica_do_governo_lula.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2009.

Tabela 24 – Principais razões para a não repetição dos *Fóruns* em 2007

Tópicos		Governo	Sociedade civil		Total
			Comitê	Convidados	
Governo	Não demonstrou vontade política	4	7	4	15
	Teve receio de maiores críticas e cobranças	0	1	4	5
	Concentrou seus esforços para conter a crise política	4	1	0	5
	Passou a priorizar a participação em conselhos e conferências	5	2	1	8
A sociedade civil não se mobilizou		0	4	3	7
Poucos resultados diretos		0	3	3	6
Faltou acompanhamento/monitoramento/avaliação		6	4	2	12
Total		19	22	17	58

Fonte: Elaboração da autora.

Obs.: O resultado da Frequência é superior ao número de entrevistados devido à possibilidade de resposta múltipla.

Portanto, a terceira razão trata da concentração de esforços para conter a crise instalada, restabelecendo a governabilidade. Tal motivo, inicialmente pensado como um dos mais citados⁴⁸, foi, porém, reforçado apenas pelas próprias pessoas do governo. Isso pode ser explicado pelo envolvimento direto de boa parte deles na busca por estabilidade. Esse caso desencadeou uma conjuntura altamente desfavorável a projetos mais ousados e inclusivos, levando a participação social para uma posição secundária (Entrevistados n. 1, 5, 7 e 11). Os *Fóruns*, em especial, também foram prejudicados:

⁴⁸ Com base na primeira etapa de entrevistas não-estruturadas, quando metade dos entrevistados (5) comentou sobre a possibilidade de a crise política ter inviabilizado a continuidade dos *Fóruns*.

A crise política instalada no ano de 2005 acabou interferindo em uma relação mais próxima entre governo e sociedade civil (...), fortaleceu posições contrárias à ampliação da participação (...) e também prejudicou um planejamento participativo de longo prazo, como previsto na metodologia dos *Fóruns*. (Entrevistado n. 7).

Nesse ínterim, a participação se restringiu aos espaços anteriormente institucionalizados, tais como os conselhos de políticas. Desta forma, para alguns entrevistados, o debate entre governo e sociedade civil continuou, porém em outras instâncias (Entrevistados n. 5, 7 e 9). Entretanto, sem desmensurar o papel dessas, criticou-se a cômoda postura do governo de tentar redirecionar sua responsabilidade (Entrevistados n. 1, 8 e 13), como é apontado em artigo: “o Estado tem uma função própria, inalienável que é a de viabilizar institucionalmente essa participação (ativa da sociedade civil) e materializá-la, de forma transparente, com objetivos e caminhos operacionais claros, no desenho das políticas públicas e no processo orçamentário” (INESC, 2004, p.2).

Por outro lado, a sociedade civil também não parece ter se mobilizado. Primeiro por não ter cobrado respostas e ações do governo, permanecendo imóvel (Entrevistados n. 10 e 20). Segundo, por ter ficado descrente quanto a um debate aberto (Entrevistados n. 6, 12, 17, 18 e 19), isto é, por considerar que, na prática, os *Fóruns* serviram para legitimar decisões previamente sacramentadas (seção 3.3).

As seis pessoas da sociedade civil as quais comentaram acerca dessa legitimação foram as mesmas a citarem os baixos resultados diretos dos *Fóruns* como uma das razões de sua não reprodução. Para elas, pouco do debate foi inserido no PPA 2004-2007. Isso refutaria nossa **terceira hipótese**, confirmando seu contrário: a predominância da manipulação durante as experiências em análise. A fim de verificar isso, buscamos em nossas entrevistas discursos que nos levassem direta ou indiretamente a constatar demandas absorvidas, bem como seu oposto, pouco ou nada incorporadas ao texto orçamentário. Para nossa surpresa, o resultado foi muito dividido:

Tabela 25 – Incorporação das demandas dos *Fóruns* no PPA 2004-2007

Demandas	Governo	Sociedade civil		Total
		Comitê	Convidados	
Absorvidas	6	5	0	11
Pouco ou nada incorporadas	0	3	6	9
Total	6	8	6	20

Fonte: Elaboração da autora.

De modo a nos certificarmos quanto à desconexão ou não da discussão nos *Fóruns* com o orçamento, analisamos alguns documentos, dentre eles o próprio PPA 2004-2007, encontrado no sítio eletrônico destinado somente a esse instrumento – Plano Brasil: participação e inclusão⁴⁹. Foi observada a divisão da lei orçamentária em anexos. No primeiro, encontra-se a orientação estratégica do governo, onde são listados e detalhados os três megaobjetivos e os trinta desafios. No segundo, são localizados os programas e suas respectivas ações.

Ambos os anexos compõem o documento entregue ao Congresso Nacional, no dia 31 de agosto de 2003. Ao levar em consideração que o *Fórum* do DF foi realizado dia 4 desse mês e que a equipe governamental responsável pela análise tinha em mãos um árduo trabalho de ordenação e inserção, torna-se complicado esperar que o Anexo II, de quase 600 páginas, fora elaborado somente após a finalização do Anexo I. Desta forma, são compreensíveis os depoimentos de certas pessoas quanto à elaboração de um PPA paralelo (Entrevistados n. 6, 18 e 19) e a frustração crescente de outros:

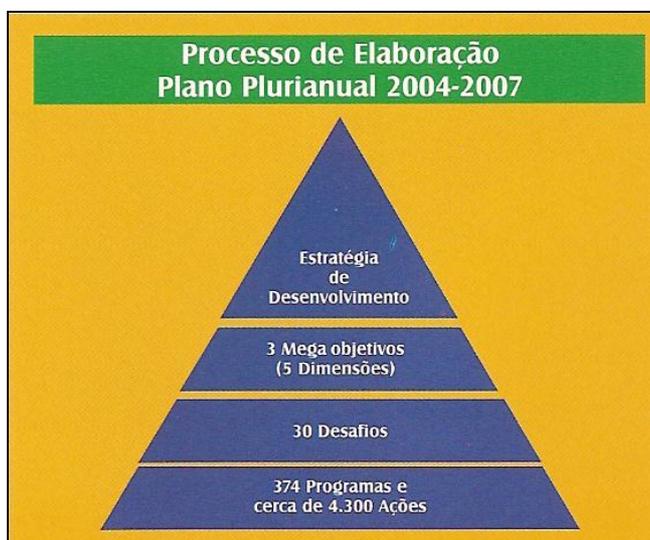
Enquanto os programas do PPA eram elaborados, a sociedade civil era consultada, nos *Fóruns Estaduais de Participação*, quanto ao diagnóstico que deveria tê-lo precedido. Sem definição de como consolidar as propostas, selecionar as prioridades e, especialmente, sem discussão efetiva sobre os programas e sem materialização dos resultados da consulta pública no projeto do PPA (...) (INESC, 2004, p.2).

Portanto, torna-se evidente que as orientações estratégicas não nortearam programas e ações, como em teoria deveriam tê-los amparado. Abaixo segue uma

⁴⁹ Disponibilizado em: <www.planobrasil.gov.br>. Acesso em: 27 mai. 2009.

pirâmide, semelhante à apresentada na página 64, porém formulada em relatório governamental⁵⁰ posterior à elaboração do PPA 2004-2007, como um todo:

Figura 3 - Etapas de construção do PPA 2004-2007 elaboradas após o término dos *Fóruns*



Fonte: **Plano Brasil de Todos** – Participação e Inclusão. Plano Plurianual 2004-2007. Brasília: MP. 2003, p. 61.

A participação dos *Fóruns* aconteceu nos dois estágios intermediários em concomitância com a última etapa de elaboração do PPA. No entanto, tal desarticulação não implica em uma não intervenção real no texto orçamentário, contrariamente ao colocado no final do último trecho citado. A não materialização dos resultados difere do fato de não ter se interferido como se desejava e esperava (Entrevistado n. 14). Outra questão relevante trata do tempo disponibilizado para o planejamento, a mobilização e execução dos *Fóruns*. Ainda que esse tenha sido um dos limites mais comentados pelos entrevistados (conforme será tratado na seção 3.5) e se destinara a debater 24 desafios iniciais, não acreditamos na viabilidade de se ter discutido 374 programas e 4.300 ações nacionalmente nas mesmas condições temporais.

Deste modo, a terceira hipótese se confirma, com base nos argumentos expostos na seção anterior, mas também na rejeição da contra-hipótese assinalada (p.100). Conquanto as orientações estratégicas não tenham baseado diretamente os respectivos programas e

⁵⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Brasil de Todos** – Participação e Inclusão. Plano Plurianual 2004-2007. Brasília: MP. 2003, p. 61.

ações do PPA, as demandas debatidas foram inseridas no texto orçamentário, em seu Anexo I. Além do mais, quando o convite foi feito pelo governo, algumas organizações da sociedade civil presentes estavam cientes sobre o debate acerca das orientações estratégicas e, mesmo assim, aceitaram participar da organização dos *Fóruns* (Entrevistado n. 5).

Para piorar a insatisfação da sociedade civil, outra razão indicada para a não reiteração dos *Fóruns* em 2007 tratou do acompanhamento, monitoramento e avaliação incipientes, vale dizer, da não continuação participativa logo depois de os processos terem se finalizado. De forma adversa, cinco das seis pessoas do governo discorreram sobre o fato da proposta inicial não prever apenas um movimento pontual e simbólico, mas de aprofundá-lo após a conclusão dos debates (Entrevistado n. 5). Dentre as opções, foi escolhida a de uma revisão participativa do plano, como consta em seu texto:

O processo de consulta à sociedade civil sobre a Orientação Estratégica de Governo inaugura um ciclo de aperfeiçoamento contínuo do Plano Plurianual, introduzindo canal de diálogo direto com a sociedade no processo de planejamento. Nesta primeira fase as discussões se centraram no topo do processo de planejamento, ou seja, nas diretrizes estratégicas. A partir de setembro, os programas, ações e metas de médio prazo do governo serão revisados, com a participação da sociedade, tomando por base os desafios propostos nesta Orientação (PPA 2004-2007, Anexo I, p.5).

A primeira revisão foi efetivada em 2006 com relação ao exercício de 2005. Já a primeira avaliação foi anterior, aconteceu em 2004. Entretanto, ambas não contaram com uma participação ampliada da sociedade civil. Além disso, se basearam nos programas e ações e não nas orientações estratégicas. Não é de admirar que a sociedade civil não tenha conseguido acompanhar e controlar a execução de suas demandas (Entrevistados n. 10, 12, 14, 15 e 18).

Duas possíveis explicações para tal dificuldade são: falta de clareza na ligação entre as orientações estratégicas debatidas e os programas/ações (Entrevistados n. 4, 6 e 8); e a ausência de resposta do governo em relação a isso (Entrevistados n. 1, 4, 10, 15, 16, 17 e 18). Se não foi feita esta segunda elucidação, como poderia ter sido dado um retorno governamental quanto à execução das demandas absorvidas nos *Fóruns*? Alguns acreditam que essa carência de ação decorreu da falta de amadurecimento do governo (Entrevistado n. 11) e até mesmo da inexperiência avaliativa (Entrevistado n. 1). Independente da causa,

a ausência de uma resposta demonstrou ser altamente negativa, pois se, por um lado, os participantes conseguiram externar suas sugestões, seguindo na direção do **controle democrático**; por outro, foram impossibilitados de realizar o acompanhamento social e o *accountability* governamental.

Ainda a respeito da **não repetição**, mas ao encontro de nossa quarta hipótese, buscamos saber (pergunta n. 10/11) se isso implicaria em um **retrocesso** para a participação no orçamento federal. Oito pessoas responderam positivamente (tabela 26), porém essas e outras duas (Entrevistados n. 5 e 12) elencaram isso nem tanto a não reprodução dos *Fóruns* em 2007, mas, sobretudo, a quebra do andamento desses espaços participativos. Para essas pessoas (Entrevistados n. 4, 7, 10, 11, 14, 15, 18 e 20), rompeu-se um processo embrionário, que poderia ter sido aprimorado.

Tabela 26 – Retrocesso da não repetição dos *Fóruns* em 2007

Retrocesso em não repetir	Governo	Sociedade civil		Total
		Comitê	Convidados	
Sim	1	4	3	8
Em parte	1	2	0	3
Não	4	2	3	9
Total	6	8	6	20

Fonte: Elaboração da autora.

Por outro lado, a maior parte dos entrevistados (9) respondeu no sentido de não ter ocorrido retrocesso. Desses, seis creditaram devido à existência de outros canais e instâncias participativos no nível federal, tais como: emendas parlamentares no Poder Legislativo (Entrevistado n. 6) e participação dentro de conselhos e conferências no Executivo (Entrevistados n. 5 e 8). Entretanto, nem todas as organizações da sociedade civil têm o mesmo acesso e facilidade a esses espaços (Entrevistados n. 5 e 20). Ademais, na pergunta adjacente (11/12), oito afirmaram que os fenômenos aqui estudados compuseram um caminho alternativo e adicional para influenciar o orçamento público federal. Nessa perspectiva, portanto, os *Fóruns* seriam espaços diferenciados, que poderiam complementar a ação de demais instâncias:

Outros espaços de participação na esfera federal, especialmente os conselhos de política, e os *Fóruns* poderiam ser complementares, visto que os primeiros fariam o controle via acompanhamento e monitoramento, e os segundos atuariam transversalmente, sem eximir a responsabilidade e o papel dos anteriores. Seria uma relação muito próspera para a elaboração e o acompanhamento de políticas públicas. (Entrevistado n. 11).

Nesse sentido, a despeito da não continuidade não ter sido interpretada como atraso, a maioria das pessoas entrevistadas (11) discordou quanto à possível substituição dos *Fóruns* por distintas instâncias, tais como conselhos de políticas, órgãos colegiados, conferências e fóruns temáticos, como se pode observar a seguir:

Tabela 27 – Substituição dos *Fóruns* por outros espaços participativos na esfera federal

Substituição por conselhos de políticas, órgãos colegiados, conferências ou fóruns temáticos	Governo	Sociedade civil		Total
		Comitê	Convidados	
Sim	1	0	1	2
Em parte	2	2	3	7
Não	3	6	2	11
Total	6	8	6	20

Fonte: Elaboração da autora.

Os adeptos de uma substituição total ou parcial (9) acreditam que em algumas áreas há boa influência dos conselhos de políticas, principalmente em etapas como: elaboração orçamentária (Entrevistados n. 6 e 17); proposição de emendas junto ao Poder Legislativo Federal (Entrevistado n. 14); e monitoramento e acompanhamento orçamentário (Entrevistados n. 11 e 13). Os mais destacados por sua atuação foram os Conselhos Nacionais de Assistência Social (CNAS), do Meio Ambiente (CONAMA), dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e de Saúde. Além disso, nas reuniões preliminares à formação metodológica dos *Fóruns*, uma das alternativas debatidas era a continuidade deles através da atuação inter-conselhos (Entrevistado n. 5).

Outros espaços citados, porém em menor destaque que os anteriores, corresponderam às conferências temáticas (Entrevistados n. 6 e 8). Tanto estas quanto aqueles foram defendidos por se tratarem de esferas mais homogêneas (Entrevistados n. 2 e

8) e que, portanto, desencadeariam debates em profundidade e, conseqüentemente, mais qualificados (Entrevistados n. 5, 6 e 8):

Nos conselhos e nas conferências a metodologia é mais precisa, organizada, profunda e séria, com resultados mais efetivos (...). Talvez, eles formem um caminho mais adequado à participação da sociedade devido ao fato de se concentrarem em suas áreas temáticas, porém, ainda são fracos no debate orçamentário. (Entrevistado n. 8).

A fraqueza no debate orçamentário foi um dos motivos mais comentados pelos entrevistados que discordaram da substituição dos *Fóruns* por demais espaços participativos. Não obstante a atuação dos mais influentes, boa parte dos conselhos permanece em caráter não deliberativo, como tratado na revisão teórica desta dissertação. Destarte, embora tais espaços sejam campos legítimos e importantes de participação social (Entrevistados n. 3, 4 e 10), não há certeza quanto à garantia de participação no orçamento público federal (Entrevistados n. 4, 5, 8, 14 e 19).

Além disso, a maior objetividade atingida nesses espaços é fruto de um debate setorizado, que nem sempre integra outras áreas (Entrevistados n. 1, 3, 7, 12, 13, 14, 16 e 18) e, para alguns entrevistados, os problemas sociais também precisam ser analisados por uma perspectiva mais ampla e sistêmica (Entrevistados n. 1 e 16). Nesse sentido, os *Fóruns* foram vantajosos, pois ao aliar temas e pessoas diversas em um mesmo círculo de debates, impulsionaram, pelo menos naquele momento, uma abordagem transversal e integrada de questões sociais brasileiras (Entrevistados n. 1, 7, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 19 e 20).

3.5 Avaliação final

Na última pergunta do questionário, optou-se por realizar uma avaliação final dos *Fóruns*. Para isso, decidimos questionar (pergunta n. 12/13) sobre as principais lições dessas experiências para a atual participação da sociedade civil no orçamento público federal. Tanto as contribuições quanto os limites citados remetem às respostas das perguntas anteriores acerca das quatro hipóteses escolhidas – diversidade, interesse, debate e não repetição. Acreditamos, portanto, que esta parte sintetize as principais características boas e ruins dos *Fóruns*, com base no julgamento das pessoas diretamente envolvidas.

A respeito das **contribuições**, a mais enfatizada (16) correspondeu à participação na elaboração do orçamento público federal. Onze pessoas apontaram que pela primeira vez se executou algo desse porte no nível federal, outros doze realçaram a inédita abertura do governo. Deste modo, a idéia de executar o PPA de forma participativa era muito inovadora frente à tradicional prática de preparação orçamentária (Entrevistados n. 3, 5, 7, 14 e 19). Esses comentários retomam os tópicos da receptividade do governo e da abertura do orçamento para a sociedade civil, tratados na seção anterior. Nesse sentido, os *Fóruns* corresponderam a uma consequência positiva da participação ampliada, com base na corrente da democracia participativa, pois foram **incentivos à inovação social**.

Tabela 28 – Principais contribuições dos *Fóruns*

Tópicos	Governo	Sociedade civil		Total
		Comitê	Convidados	
Elaboração participativa do orçamento	5	8	3	16
Interesse e conhecimento da sociedade civil	5	6	2	13
Diversidade	2	6	2	10
Contato do Estado junto às bases populares	6	0	0	6
Total	18	20	7	45

Fonte: Elaboração da autora.

Obs.: O resultado da frequência é superior ao número de entrevistados devido à possibilidade de resposta múltipla.

A segunda contribuição se subdivide em outras duas. Com relação à primeira, dos treze, sete entrevistados (n. 7, 10, 11, 14, 15, 18 e 20) ressaltaram a colaboração dos *Fóruns* em despertar o interesse de organizações sem prévia experiência participativa no orçamento. Além do interesse geral para discutir orçamento (Entrevistados n. 4, 5, 13, 16 e 19), foi surpreendente a capacidade de pessoas simples se interarem e debaterem temas complexos (Entrevistados n. 7, 13, 16 e 17). Quanto ao conhecimento da sociedade civil, os entrevistados destacaram a colaboração dos *Fóruns* na formação política crítica das pessoas presentes e envolvidas, pois aumentou o grau de informação sobre orçamento (Entrevistados n. 1, 5, 7, 9, 10, 13, 14, 17 e 18), desmistificando-o como um tema distante e de difícil entendimento (Entrevistados n. 11 e 15). Aliando interesse e conhecimento,

muitas organizações adotaram a participação no orçamento como linha de ação, passando a atuar nos Poderes Executivo e Legislativo estaduais, municipais e distrital (Entrevistados n. 4, 7, 10, 11, 13 e 17).

Nesse sentido, algumas pessoas destacaram que a maior vantagem dos *Fóruns* não tratou de inserir as demandas debatidas no PPA 2004-2007, mas, sobretudo, de incentivar um **processo educativo**, no qual foi possível formar, ampliar e qualificar ações participativas em outros campos, posteriormente (Entrevistados n. 5, 11, 14, 17, 18 e 20).

Tais contribuições foram estudadas na seção 3.2, mas acreditamos que sua formação contou com outro fator positivo: a diversidade de organizações mobilizadas e presentes nos *Fóruns* (seção 3.1). Essa vantagem, retomada nesta última pergunta, se deu pelo convívio temporário em um mesmo espaço de segmentos com temáticas e visões diversas (Entrevistados n. 4, 5, 10, 11 e 17), mas também pela combinação de instituições com e sem experiência de participação no orçamento (Entrevistados n. 4, 11 e 14). Pelo menos no *Fórum* do DF, foi possível reunir organizações que já vinham atuando junto ao Poder Legislativo, como o INESC e o CFEMEA. Em primeiro lugar, estas e outras contribuíram com um embate qualitativo, mas, em segundo, também puderam passar tal conhecimento a outras instituições menos experientes através de textos e pelo contato direto, durante a mobilização e a articulação.

Embora a última contribuição não tenha sido citada por nenhum membro da sociedade civil, no entanto, foi por todos os representantes do governo. O contato dos membros governamentais com as bases populares foi uma experiência inédita, antes mantida à distância:

Uma riqueza dos *Fóruns* foi envolver na ponta gestores públicos instalados em Brasília que lidavam com execução e avaliação de políticas públicas, ou seja, eles puderam ter contato direto com causas e consequências de seu objeto de trabalho (...). Assim, muitas pessoas foram conquistadas para o modelo participativo (...). Mesmo com as dificuldades de continuidade desse processo em particular, outros processos participativos foram absorvidos por tais pessoas interessadas do governo. (Entrevistado n. 5).

Desta forma, tratou-se de um momento interessante para ouvir os interessados finais (Entrevistado n. 5, 13 e 16), bem como para dar outro olhar sobre a participação social no orçamento público (Entrevistados n. 1, 5, 7 e 9).

Quanto aos **limites** dos *Fóruns*, foram listados os quatro principais (tabela 29). O primeiro foi reforçado na seção anterior, quando tratamos das perguntas 10/11 e 11/12. Ao retomar a não continuidade dos *Fóruns*, os dez entrevistados (n. 4, 5, 7, 10, 11, 12, 14, 15, 18 e 20) relacionaram nem tanto a sua não reiteração no ano de 2007, mas a não realização de revisões e avaliações participativas, tal como estava previsto no PPA 2004-2007. Mais quatro entrevistados (n. 1, 9, 13, 16) acrescentaram tal característica, totalizando 13 pessoas.

Tabela 29 – Principais limites dos *Fóruns*

Principais limites		Governo	Sociedade civil		Total
			Comitê	Convidados	
Não continuidade		6	5	2	13
Pouco tempo	Para planejar, organizar e mobilizar	6	4	3	13
	Para debate	2	2	3	7
Instrumento do debate (PPA)		2	4	5	11
Total		16	15	13	44

Fonte: Elaboração da autora.

Obs.: O resultado da frequência é superior ao número de entrevistados devido à possibilidade de resposta múltipla.

A escassez temporal foi uma limitação frequentemente encontrada durante a análise das quatro hipóteses. Com relação ao momento disponível para o planejamento e a organização, a insuficiência de tempo foi citada explicitamente na seção 3.4 (Entrevistados n. 5 e 13), mas também comentada na seção 2.3, quando comparamos os orçamentos participativos com os *Fóruns*. Assim, tendo em vista a formação da equipe ministerial em fevereiro e março, com prazo de entrega do PPA dia 31 de agosto, não foi possível preparar uma participação mais detalhada, fato apontado por mais oito pessoas (Entrevistados n. 1, 3, 7, 9, 10, 12, 14 e 16) ao final da entrevista. A falta de tempo para a mobilização também foi tratada na seção 3.4 pelas mesmas pessoas que apontaram a pressa em planejar, organizar e realizar tais processos participativos. Igualmente, essa limitação foi comentada na seção 3.1.1 como uma das possíveis justificativas da baixa presença de setores mais populares da sociedade civil (Entrevistados n. 4 e 12). Além dessas quatro

peessoas, mais três (Entrevistados n. 3, 7 e 17) retomaram na pergunta final o fator tempo como prejudicial para uma mobilização mais ampla.

O tempo disponibilizado para o debate também foi alvo de crítica. Quando se pretendia censurá-lo ao longo das entrevistas, era feita uma automática condenação à metodologia. Acreditamos que não se desejava criticar o formato metodológico como um todo, até porque este foi elaborado em conjunto com a sociedade, como apontado na seção 3.3, mas, houve falta de espaço para discutir melhor as diversas propostas. Essa reserva foi comentada na seção 3.2 quando três pessoas (Entrevistados n. 8, 10 e 12) classificaram como fracas as conversas e negociações durante o *Fórum* do DF, e na seção seguinte, quando outros três entrevistados (n. 6, 9 e 12) advertiram que as demandas foram restringidas pelo governo. Além desses, mais dois (Entrevistados n. 1 e 17) assinalaram, na última pergunta, a insuficiência temporal no dia dos *Fóruns*.

Por fim, o quarto limite também foi criticado nas seções anteriores (3.2 e 3.3) devido ao fato de promover um debate geral e distante da realidade dos participantes (Entrevistados n. 8, 10 e 12), não atendendo às demandas pontuais (Entrevistados n. 1, 2, 6, 8, 11, 12, 16 e 18). Mais dois entrevistados (n. 17 e 19) confirmaram a inadequação desse instrumento (PPA) para um debate em profundidade, bem como sua desconexão com programas e ações.

4. CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs a estudar a participação da sociedade civil na única experiência formal e de grande magnitude junto ao orçamento público federal, norteando-se pelo debate entre duas teorias democráticas e seus entendimentos opostos acerca das possíveis consequências de uma ampliação participativa. A corrente hegemônica (democracia representativa) considera tal alargamento perigoso, pois as pessoas seriam desinteressadas e incapazes; e ineficaz, porque reproduziria a desigualdade existente no âmbito social e desembocaria inevitavelmente em relações de manipulação e cooptação. Adversamente, a corrente contra-hegemônica (democracia participativa) discorda da exaltação de mecanismos representativos e propõe a mescla desses com outros de participação direta. Para esta última vertente, as consequências daí advindas são positivas, tais como: processos educativos, controle democrático e inovações sociais.

Com base nessa escolha empírica e teórica, nos questionamos: Em que medida a participação da sociedade civil no *Fórum de Participação Social do PPA 2004-2007* no DF superou as críticas discutidas pela corrente representativa e promoveu as vantagens ancoradas na vertente da democracia participativa abordadas nesta dissertação?

Para examinar as quatro hipóteses formuladas quanto à diversidade, ao interesse, ao diálogo e ao retrocesso da não repetição, foram descritos nossos alicerces de ordem conceitual e histórica. O primeiro expôs a complementaridade entre as categorias de sociedade civil, Estado e governo; delineou as duas correntes teóricas em questão; apresentou diferentes interpretações sobre o conceito de participação, aprofundando a categoria da participação cidadã; e distinguiu o conceito institucionalização do de formalização. O segundo retomou a participação no Brasil, tendo como ponto de partida a Constituição Federal de 1988 para o exame da aplicabilidade de espaços e mecanismos participativos durante a década de 1990 e início do século XXI. Por fim, foi feita uma comparação entre a participação da sociedade civil junto aos orçamentos municipais (OP) e no nosso estudo de caso, tendo em vista a influência dos primeiros na formação ideológica dos *Fóruns*.

Por meio dessa revisão bibliográfica, acrescida da análise documental e das entrevistas com atores-chave, confirmamos as três primeiras hipóteses e refutamos a

última. A respeito da primeira, os setores empresarial e popular foram lembrados⁵¹ como os menos representados nos *Fóruns*, em geral, e no *Fórum* no DF, respectivamente. Embora tenham expressado menor coeficiente participativo durante o dia do debate, ambos estiveram presentes no DF. Talvez o primeiro não tenha sido enfatizado pelos entrevistados da sociedade civil porque uma das organizações do Comitê de Mobilização era do setor produtivo. Portanto, isso pode ter colaborado para uma incidência melhor desse setor em nosso estudo de caso.

Outra questão, que poderia contestar nossa hipótese acerca da diversidade, corresponde à liderança da ABONG e do Inter-Redes na organização total dos *Fóruns*. Entretanto, verificamos que ambas foram bem aceitas e consideradas legítimas pelos entrevistados. Além disso, tal escolha não enviesou a formação do Comitê do DF, nem a escolha dos convidados, pelo contrário, parece que as características de capilaridade, engajamento histórico e bom relacionamento com as outras organizações colaboraram para a construção de processos participativos diversos.

Não obstante a constatação de segmentos sub-representados e das duas lideranças pré-definidas, **as experiências participativas em questão foram marcadas pela diversidade de membros da sociedade civil**. A articulação e a convivência entre diferentes segmentos foram ratificadas pelos membros governamentais entrevistados, os quais discordaram de ter havido uma sobreposição de segmentos específicos. Igualmente, podemos confirmar nossa hipótese quanto ao *Fórum* do DF, pois cinco das oito organizações do Comitê afirmaram que, apesar de cada uma ser responsável pela mobilização de entidades afins às suas áreas de atuação, o convite e o incentivo foram para além de seus círculos temáticos.

A diversidade também foi constatada no exame da segunda hipótese, pois o apoio social partiu de diferentes frentes e não somente das organizações coordenadoras gerais e locais, isto é, da ABONG, Inter-Redes, e do Comitê do DF. Conquanto a adesão inicial tenha sido restrita a essas três, o entusiasmo por fazer parte de um processo inédito fez com que posteriormente prevalecesse o diálogo e a articulação entre diferentes organizações. Quando se questionou sobre as formas de envolvimento, **confirmamos nossa segunda**

⁵¹ A academia também foi citada, mas em menor grau.

hipótese, pois ninguém, tanto da sociedade civil quanto do governo, **respondeu na direção de um desinteresse**. Apesar da diferença de atuação entre os atores, devido a conhecimentos e experiências anteriores, quase todos citaram exemplos de empenho, tais como: busca por informações adicionais, pesquisa, elaboração de textos motivadores, realização de oficinas e formulação de emendas.

Desta forma, assim como a diversidade, o interesse foi confirmado como um atributo dos membros contatados e convidados da sociedade civil para integrarem os *Fóruns*, em especial o do DF. Contudo, para que tais atributos se concretizassem era necessário o estabelecimento de um diálogo aberto por parte do governo. A fim de verificar isso, buscamos saber se a elaboração metodológica foi compartilhada. Descobrimos que, inicialmente, as regras básicas se restringiram às entidades governamentais, principalmente às coordenadoras (SGPR e MPOG), porém, com o posterior crivo da sociedade civil, em especial por meio de observações, críticas e aperfeiçoamentos de membros da ABONG, do Inter-Redes e de organizações do Comitê do DF.

Durante o dia do debate houve boa contribuição geral da sociedade civil que, no caso estudado, modificou cerca de 60% das estratégias. Da parte governamental, houve grande permeabilidade às demandas sociais, pois não se verificou cerceamento algum, mas apoio à adaptação e incorporação das sugestões. A maioria dos entrevistados classificou o diálogo entre excelente e razoável, devido à abertura inédita de um processo historicamente fechado, mas também à reunião de diferentes organizações e à riqueza produzida durante os *Fóruns*.

Destarte, houve compartilhamento da elaboração metodológica, receptividade das demandas e boa avaliação do debate. Esses fatores nos levaram a crer que **o espaço criado pela experiência dos Fóruns no PPA 2004-2007 se caracterizou pelo diálogo e não pela manipulação e imposição dos interesses governamentais**.

Contudo, praticamente metade dos entrevistados discordou quanto a uma intervenção real no texto orçamentário, afirmando a existência de um PPA paralelo. Na busca disso, encontramos as demandas (anexo I) separadas dos programas e ações (anexo II). Apesar das orientações estratégicas não terem balizado o segundo anexo, como em

teoria deveriam tê-lo feito, elas constituíram parte do texto orçamentário. Portanto, mesmo com tal desconexão indesejada, não parece correto julgar os *Fóruns* como espaços de legitimação dos interesses do governo. Isso porque também se sabia, pelo menos os membros participantes das reuniões prévias à execução dos *Fóruns*, que a etapa de envolvimento não previa a elaboração de programas e ações.

Essa falta de clareza foi prejudicial à continuação desses processos participativos. Em primeiro lugar, o governo não respondeu sobre os resultados das demandas, isto é, de como elas seriam incluídas nas políticas públicas. Em segundo, essa falta de resposta desencadeou em silêncio posterior quanto à execução dessas demandas. Em terceiro, a sociedade civil, sem saber onde suas demandas incidiram, permaneceu imobilizada.

Esperava-se, entretanto, que tal desconexão fosse resolvida, ou pelo menos melhorada, nas fases posteriores. Embora a revisão participativa do PPA 2004-2007 fosse prevista em seu texto, isso não sucedeu na prática, para a decepção de seus participantes. Esse acompanhamento, monitoramento e avaliação incipientes formaram uma das sete razões explicadas pelos entrevistados sobre a não repetição dos *Fóruns* em 2007, as demais foram: falta de vontade política; temor a críticas e cobranças intensificadas; crise política; existência de outros espaços participativos; falta de mobilização social; e poucos resultados diretos.

Pouco mais da metade dos entrevistados concordou que **a não realização de outros *Fóruns* no PPA 2008-2011 não significou um retrocesso para a participação da sociedade civil no orçamento público federal.** O restante foi contra porque lastimou o rompimento de um processo embrionário, com potencial de melhora. Portanto, a última hipótese foi refutada, pois o retrocesso não correspondeu à não realização dos *Fóruns* no ano de 2007, mas à sua estagnação a partir de 31 de agosto de 2003, pela não realização das revisões e avaliações participativas.

Mesmo que a falta de continuidade não tenha sido considerada um atraso, os *Fóruns* corresponderam a iniciativas louváveis ao debater problemas sociais por uma perspectiva sistêmica. Comprovamos isso pela discordância da maioria dos entrevistados quanto a uma substituição dos *Fóruns* por demais espaços na esfera federal, tais como conselhos de políticas, órgãos colegiados, conferências e fóruns temáticos. Embora sejam

instâncias legítimas de participação e mais homogêneas, nem sempre conseguem integrar outras áreas, além de não garantirem a participação no orçamento. Os *Fóruns* seriam espaços adicionais, de abordagem transversal, capazes de complementar a atuação dos outros.

Ao retomar as principais lições dessas experiências, a interrupção logo após a entrega do plano ao Congresso Nacional foi considerada como uma de suas piores limitações. Outro limite aludido ao longo das entrevistas correspondeu à escassez temporal. Planejamento, organização e mobilização foram realizados às pressas porque a equipe ministerial se formou entre os meses de fevereiro e março, o primeiro *Fórum* ocorreu em abril e o resultado sistematizado dos 27 *Fóruns* deveria estar pronto para a entrega do plano no final de agosto. Como o *Fórum* do DF foi o último a ocorrer, no mesmo mês do encaminhamento do PPA, talvez possa ter sido favorecido na organização e mobilização dos 26 resultados anteriores, se tornando um espaço mais diverso e preparado para a formulação de emendas. Porém, a respeito da falta de tempo para o debate, caímos na mesma crítica que os *Fóruns*, em geral, pois tinha uma agenda a ser cumprida, na qual boa parte era tomada pelas falas de pessoas do governo (gravação do Lula, presença de ministros e autoridades locais) e do Comitê, mas apenas um turno era direcionado ao debate, sistematização e apresentação das sugestões.

Tendo em vista tais carências temporais, não acreditamos que teria sido viável uma discussão acerca dos programas e ações do PPA, apesar do debate no campo mais abstrato e distante da realidade cotidiana das pessoas ter sido outra limitação comentada por mais da metade dos entrevistados.

Esses quatro limites são relevantes para apontar os principais erros cometidos, os quais deverão ser lembrados, caso sejam realizados novamente os *Fóruns* ou criados outros espaços de participação para incidir no orçamento público federal. Além dessas limitações, também devem ser recordadas as lições positivas.

Em primeiro lugar e de forma mais indireta, **todas as críticas discutidas pela corrente representativa abordadas neste trabalho foram superadas com a participação da sociedade civil nos *Fóruns***, inclusive o do DF. O **desinteresse** não reinou, porque as pessoas convidadas e contatadas buscaram se interar do texto em debate

e das regras estabelecidas. A **incapacidade** também não foi um atributo presente, pelo contrário, foram feitas intervenções surpreendentes e com melhora qualitativa do texto. A **reprodução da desigualdade** não ocorreu, pois mesmo com o pouco tempo de mobilização (atenuado no DF), a diversidade prevaleceu, não sendo sido priorizados os associados da ABONG e do Inter-Redes, bem como as áreas temáticas das organizações do Comitê. Ainda a respeito disso, apesar do envolvimento maior de alguns atores devido a experiências anteriores, foi presenciada uma igualdade de oportunidade em buscar informações, pesquisar e até de elaborar emendas. Por fim, a última crítica foi testada em nossa terceira hipótese, quando observamos que houve compartilhamento da metodologia, receptividade das demandas e avaliação positiva do diálogo. Portanto, a **manipulação ou cooptação** não prevaleceu perante o diálogo aberto proposto pelo governo.

Em segundo lugar, por meio das citações diretas dos entrevistados, foi possível resgatar as contribuições mais relevantes, quais sejam: elaboração participativa do orçamento, interesse e conhecimento da sociedade civil, diversidade e contato do Estado junto às bases populares. Tirando a última, comentada apenas pelos membros governamentais, as outras foram objeto de nosso estudo, sendo a primeira o tema desta dissertação e as seguintes, os elementos centrais de duas de nossas hipóteses.

Dessas contribuições, chegamos à conclusão que **quase todas as vantagens abordadas pela teoria contra-hegemônica tratadas nesta dissertação foram promovidas pela participação da sociedade civil nos Fóruns**. A abertura da elaboração orçamentária federal **incentivou inovações sociais**, pois exercitou uma forma inédita de participação social frente à tradicional prática de preparação do orçamento restrita a alguns técnicos. Além disso, essa elaboração participativa abriu novas frentes de trabalho em alguns ministérios e despertou o interesse de alguns membros da sociedade em atuar junto aos orçamentos estaduais, municipais e distrital. A adoção de novas linhas de ação, formando, ampliando e qualificando a participação em outros campos correspondeu a um **processo educativo** estimulado pela atuação nessas experiências participativas. Porém, a respeito do **controle democrático**, houve somente realização parcial. Se por um lado, os participantes conseguiram externar e acrescentar suas sugestões no PPA, por outro, a falta de clareza na ligação dessas com programas e ações impossibilitou um acompanhamento social posterior e prestação de contas dos resultados e da execução por parte do governo.

Com base nesse panorama, a atuação nos *Fóruns* apontou perspectivas e deixou desafios para a atual participação da sociedade civil no orçamento público federal. Embora não se tenha atuado diretamente na elaboração de programas e ações do PPA 2004-2007, foram despertados interesses de organizações sem experiência prévia na atuação orçamentária, além de ter aumentado o grau de informação e debate sobre o tema. Tais experiências participativas não foram as únicas a colaborar na iniciação e intensificação de incidências sociais junto aos orçamentos nacionais e locais, porém corresponderam à primeira iniciativa de grande porte promovida e incentivada pelo governo federal. Entretanto, o Estado ainda continua bastante fechado a uma participação ampliada, característica esta evidenciada na falta de resposta quanto às demandas executadas e na incipiente ação em promover revisão e avaliação participativas do PPA 2004-2007.

Atualmente, a participação no orçamento público federal continua essencialmente não institucionalizada, praticada por ações pontuais. Importantes contribuições para este tema seriam analisar como caminha a incidência orçamentária da sociedade civil junto ao Poder Legislativo federal (Congresso Nacional), por meio da apresentação de emendas parlamentares, bem como junto ao Poder Executivo federal, através da verificação de previsões legais e atuações práticas de conselhos nacionais na elaboração e execução orçamentárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIVROS

ABERS, Rebecca N. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Colorado, EUA: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2000. p.115-153.

ALVES, Sandra M. C. **Processo de participação da sociedade civil nas consultas públicas realizadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA**. 2008. 243f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, DF.

ARATO, Andrew & COHEN, Jean. **Sociedade civil e teoria social**. In: AVRITZER, Leonardo (Org.) **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 149-182.

AVELAR, Lúcia. **Participação política**. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio O. (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2004. p.223-235.

AVRITZER, Leonardo. **O orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 13-60.

_____. **Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático**. In: MELO, Carlos R. & SAÉZ, Manuel A. (Orgs.). **A Democracia Brasileira: Balanços e Perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, v.1. p. 405-420.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. **Stuart Mill: liberdade e representação**. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Editora Ática, 2006, v. 2. p.189-223.

BARBOSA, Selma M. **A participação social no acompanhamento do FUNDEF**. 2005. 128f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, DF.

BENEVIDES, Maria da G. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, Biblioteca de ciências sociais, n. 23,1982.

_____. **Marxismo**. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). **Dicionário de Política**. Tradução Carmem C. Varrialle et al. v. 2. 5 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000a. p. 738-744.

_____. **Sociedade civil**. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). **Dicionário de Política**. Tradução Carmem C. Varrialle et al. v. 2. 5 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000b. p. 1206-1211.

BOOTH, Wayne C; COLOMB, Gregory G & WILLIAMS, Joseph M. **A Arte da Pesquisa**. Tradução Henrique A. Rego Monteiro. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2 ed. São Paulo: Editora Papyrus, 2005. p. 63-164.

COELHO, Vera S. P. & NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p.343-367.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil & Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades**. In: _____ (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp. 9-15; 279-302. caps. 1 e 9.

_____. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. In: **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. 2 reimp. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. p.11-50.

DALLARI, Dalmo de A. **Direito de participação**. In: SORRENTINO, Marcos (Org.). **Ambientalismo e Participação na Contemporaneidade**. São Paulo: EDUC/Fapesp, 2001.

_____. **O que é Participação Política**. 15. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 3 ed. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

_____. **Pesquisa e informação qualitativa**. 3 ed. Campinas, SP: Papyrus, 2006.

FARIA, Cristina E. de. **Participação e controle social**: a experiência do conselho de educação do Distrito Federal. 2006. 116f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, DF.

FARIAS, Cláudia F. **Do conflito jurídico ao consenso democrático**: uma versão da implementação do OP-RS. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p 217-247.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. 11 reimp. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GOHN, Maria da G. **Conselhos gestores e a participação sociopolítica**. Coleção Questões da Nossa Época. v. 84. 2 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

_____. **O Protagonismo da Sociedade Civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. Coleção Questões da Nossa Época. v. 123. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia**. In: **A inclusão do outro**. Tradução George Spender, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. 3 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007. p. 277-292.

_____. **O papel da sociedade civil e da esfera pública política**. In: **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. v. 2. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 57-121.

HALL, Richard H. **Organizaciones: estructura y procesos**. México: Edic. Prentice-Hall, 1973. p.3-36. *Introducción*.

HUNT, Elgin F., HILL, Norman, FARR, Thomas S. **The role of government in society**. In: **Social Science: an Introduction to the Study of Society**. New York, EUA: The Macmillan Company, 1950. p. 511-525.

JAIRA, Felipe Hevia de la Jara. **A institucionalização da Participação Cidadã**: análise dos marcos legais da participação na América Latina. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **A**

disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

LAVALLE, Adrián G; HOUTZAGER, Peter P & ACHARYA, Arnab. **Lugares e atores da democracia:** arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: SCHATAN, Vera e NOBRE, Marcos. (Org.). **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Editora 34, 2004, p. 343-367.

LAVILLE, Christian & DIONNE, Jean. Adaptação da obra: SIMAN, Lara M. **A construção do saber:** manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEVI, Lúcio. **Governo.** In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO & Gianfranco (Orgs). **Dicionário de Política.** Tradução Carmem C. Varrialle et al. v. 1. 5 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 553-555.

MILL, Jonh. S. **O Governo Representativo.** Tradução Débora Ginza e Rita de Cássia Gondim. São Paulo: Editora Escala, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de S (Org.). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 26 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2007.

MONTEIRO, Márcio Segundo. **O orçamento participativo do Distrito Federal:** a participação da sociedade civil. 2000. 76f. Monografia (Graduação em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, DF.

NASCIMENTO, Milton M. do. **Rousseau: da servidão à liberdade.** In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os Clássicos da Política.** v. 1. 13 ed. São Paulo: Editora Ática, 2006. p.187-241.

NASSUNO, Marianne. **Burocracia e participação:** a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. 2006. 252f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, DF.

NOGUEIRA, Marco A. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. 2 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria C. & REZEK, Cibele S. **Orçamento participativo**: uma invenção da política. In: BENEVIDES, Maria V.; VANNUCHI, Paulo & KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Instituto Cidadania; Editora Perseu Abramo, 2003. p. 120-133.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 9-63.

QUERMES, Paulo de A. **Contradições nos processos de participação cidadã na Política Nacional de Recursos Hídricos do Brasil**: análise da experiência dos comitês de bacia. 2006. 334f. Tese (Doutorado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, DF.

RIBEIRO, Ana C & GRAZIA, Grazia de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil**: período de 1997 a 2000. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

RUDIO, Franz V. **Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica**. 30 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2002.

SANI, Giacomo. **Participação política**. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). **Dicionário de Política**. Tradução Carmem C. Varrialle et al. v. 2. 5 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 888-890.

SANTOS, Boaventura de S. **Orçamento Participativo em Porto Alegre**: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 455-559.

_____. & AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 39-82.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Vol. 1. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática S.A., 1994a. p.123-179.

_____. _____. Vol. 2. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática S.A., 1994b. p.34-57.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais e participação**. In: SORRENTINO, Marcos (Org.). **Ambientalismo e Participação na Contemporaneidade**. São Paulo: EDUC/Fapesp, 2001. p. 41-56.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 3. ed. Nova Iorque, EUA: Harper Perennial, 1976.

SILVA, Heliton L. **Gestão urbana e cidadania**: a experiência do orçamento participativo no Distrito Federal. 1999. 142f. Monografia (Graduação em Geografia) - Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, DF.

TEIXEIRA, Ana C. & ALBUQUERQUE, Maria do C. **Orçamentos participativos**: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA; Alberto J. & PANFICHI, Aldo (Orgs.). **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. 3 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

WAMPLER, Brian. **Orçamento Participativo**: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p 61-86.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e método. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

PERIÓDICOS E JORNAIS

ARATO, Andrew. **Ascensão, Declínio e Reconstrução do Conceito de Sociedade Civil**: orientações para novas pesquisas. Tradução Vera Pereira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, ano 10, n. 27, p.17-27, fev.1995.

AVRITZER, Leonardo & COSTA, Sérgio. **Teoria crítica, democracia e esfera pública**: Concepções e Usos na América Latina. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p.703-728. 2004.

BAVA, Silvio C. **Democracia e Participação**. In: Pólis: Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, São Paulo, n. 47, jun. 2004.

BORBA, Julian; LUCHMANN, Lígia H. H; HASS, Mônica; SEIBEL, Erni J; ROVER, Oscar J; & JUNIOR, Oklinger M. **Modelos de desenho institucional em orçamentos participativos**: as experiências de Santa Catarina. Grifos, Chapecó/SC, v. 18, p.9-28. 2005.

COHEN, Jean J. **Sociedade civil e globalização**: repensando categorias. Tradução Vera Pereira. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p.419-459. 2003.

DAGNINO, Evelina. *Sociedad civil, participación, ciudadanía: de que estamos hablando?* In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, FACES, Caracas, Venezuela, Universidad Central de Venezuela, p.95-110. 2004.

LAGO, Rudolfo. **Escuta Forte** – ministros do governo correm o país colhendo propostas de organizações da sociedade civil. Correio Braziliense, Brasília, 13 jun. 2003. Caderno de Política – tema do dia/orçamento participativo, p.2-3.

MIGUEL, Luiz Felipe. **Teoria Democrática Atual**: Esboço de Mapeamento. BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 59, p.5-42. 1 sem. 2005.

PINTO, Vanessa D. S. **O exercício do direito de participar para democratizar a gestão pública municipal**. Ser Social - Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social/Universidade de Brasília, Brasília, n. 15, p. 57- 84. 2 sem. 2004.

RICCI, Rudá. **O Plano Plurianual Federal**: a outra face do governo Lula. Revista Espaço Acadêmico, ano III, n. 26, jul. 2003.

SILVA, Felipe G. **Emancipação, esfera pública e direito**: a teoria crítica de Jurgen Habermas. Revista Mente, Cérebro e Filosofia – Fundamentos para a compreensão contemporânea da psique, São Paulo, n. 8, p.6-15. 2008.

TEIXEIRA, Elenaldo C. **As dimensões da participação cidadã**. Caderno CRH – Revista do Centro de Recursos Humanos da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas/Universidade Federal da Bahia, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan/dez. 1997.

OUTRAS PRODUÇÕES

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 41 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 368 p. (Coleção Saraiva de Legislação).

_____. Lei n. 10.257, de 10 de junho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 de jun. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 8 jun. 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. **Fóruns Estaduais da Participação Social 2004-2007** – Relatório Sistematizado. 2003.

_____. _____. **Orientação Estratégica de Governo: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social**, mai. 2003.

_____. _____. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Brasil de Todos** – Participação e Inclusão. Plano Plurianual 2004-2007. Brasília: MP. 2003.

_____. Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica. **Mensagem ao Congresso Nacional**. 2004.

_____. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SPI/MPOG. **Manual de Elaboração das Orientações Estratégicas do Plano Plurianual**. 2003.

_____. _____. **Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília. 2003. Disponível em: <www.planobrasil.gov.br>. Acesso em: 27 mai. 2008.

_____. _____. _____.: mensagem presidencial. Brasília: MP. 2003.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República - SG/PR. **Relatório Quantitativo das Incorporações e Alterações realizadas na Orientação Estratégica de Governo a partir dos Fóruns de Participação Social**. 2003.

_____. _____. **Participação Social**, ago. 2003.

_____. _____. Subsecretaria de Articulação Social. **Relatório Quantitativo das Incorporações e Alterações realizadas na Orientação Estratégica de Governo a partir dos Fóruns de Participação Social**. 2003.

CABRAL, Gilda. Discurso da “Abertura do Fórum de Participação Social no DF”. 4 de ago. 2003.

INESC. **Carta de Brasília**. Brasília. 2003.

_____. **O orçamento público a seu alcance**. Brasília. 2006.

_____. **Orçamento**. Ano III, n. 5. Brasília. Dez. 2004.

GRZYBOWSKI, Cândido. **Participação na agenda do PPA**. 26 de jun. 2003. Trabalho não publicado.

MARQUES, Rosa M. & NAKATANI, Paulo. **A política econômica do governo Lula: como mudar para ficar no mesmo**. Disponível em:

<http://www.forumdesalternatives.org/docs/politica_economica_do_governo_lula.pdf>.

Acesso em: 28 de mai. 2009.

MORAIS, Lecio. **A proposta preliminar do PPA: um sinal de mudança?** 23 de mai. 2003. Trabalho não publicado.

MORONI, José A. **Participamos, e daí?** Observatório da Cidadania, texto para debate. 2005. Disponível em: <http://www.ibase.br/pubibase/media/Participacao_Moroni.pdf>.

Acesso em: 06 mai. 2008.

_____ & CICONELLO, Alexandre. **Participação no governo Lula: avançamos?**

Disponível em: <http://www.abong.org.br/novosite/download/3_moroni.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2008.

SÁNCHEZ, Félix R. **Governança urbana e participação cidadã: a experiência do OP em São Paulo**. In: XXVI Encontro Anual da ANPOCS, 2002. Caxambu, MG. XXVI Encontro Anual da ANPOCS, 2002. São Paulo, SP.

INTERNET

“IV Cidadania e Participação”, publicação do IPEA. Disponível em:

<<http://www.ipea.gov.br/Destaques/brasil/CapIV.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2007.

“Belo Horizonte lança orçamento digital”, rádio da Organização das Nações Unidas (ONU), 15 fev. 2008. Disponível em:
<<http://www.un.org/av/radio/portuguese/detail/5300.html>>. Acesso em: 11 jun. 2008.

“Mais participação, melhor democracia: municípios aderem ao Orçamento Participativo”. Newsletter, n. 11, mai. 2008. Equal. Disponível em:
<http://www.principioactivo.com/equal_news/maio08_foco/emfoco1.htm>. Acesso em: 22 de ago. 2008.

“Município assina protocolo que formaliza a Rede Brasileira de OPs” da prefeitura de Suzano, 25 out. 2007. Disponível em:
<http://www.suzano.sp.gov.br/cn03/noticias/nots_det.asp?id=2634>. Acesso em: 11 jun. 2008.

“Orçamento Participativo de São Brás de Alportel”, abr. 2006. Disponível em:
<<http://www.saobrassolidario.com/OP%20SBA.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2008.

“Projeto de iniciativa popular contribui para melhoria do quadro político”, 13 nov. 2007. Disponível em:
<http://www.amarribo.org.br/mambo/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1720>. Acesso em: 9 dez. 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ABONG). Disponível em:
<www.abong.org.br>. Acesso em: 04 nov. 2007. Documentos encontrados com a palavra-chave “PPA”:

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em:
<www.camara.gov.br>. Acesso em: 31 jan. 2007.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES). Disponível em:
<http://www.cdes.gov.br/exec/notainformativa/exibe_nota_informativa.php?p=f01200e46c4256d85fc5f13fe145ed652ad506be>. Acesso em: 10 dez. 2007.

FÓRUM BRASIL DO ORÇAMENTO (FBO). Disponível em:
<www.forumfbo.org.br>. Acesso em: 28 mai. 2008.

INTER-REDES. Disponível em:
<www.inter-redes.org.br>. Acesso em: 10 abr. 2008.

MOVIMENTO POLÍTICO PELA UNIDADE (MPPU). Disponível em:

<www.mppu.org.br>. Acesso em: 19 de ago. 2008.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL DE BELO HORIZONTE. Disponível em:
<<http://www.opdigital.pbh.gov.br/>>. Acesso em: 22 ago. 2008.

PLANO BRASIL. Disponível em:

<www.planobrasil.gov.br>. Acesso em: 20 mai. 2008

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE/ ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.

Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/op>. Acesso em: 8 jan. 2007.

PROJETO DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. Disponível em:

<www.democraciaparticipativa.org.br>. Acesso em: 20 mai. 2008.

PROJETO MAPAS – IBASE. Disponível em:

<<http://www.ibase.br/mapas/>>. Acesso em: 07 mai. 2008.

PROJETO “*SÃO BRÁS SOLIDÁRIO*”. Disponível em:

<<http://www.saobrassolidario.com/sbs.html>>. Acesso em: 7 jan. 2007.

ANEXO 1 – Data e número de participantes e entidades dos 27 *Fóruns de Participação Social no PPA 2004-2007*⁵²

Data	Estado	Participantes	Entidades
18/06	AC	210	90
02/07	AL	300	98
30/05	AM	276	82
24/06	AP	140	60
08/07	BA	179	117
02/07	CE	219	90
04/08	DF	180	137 ⁵³
00/07	ES	209	79
10/06	GO	119	66
11/07	MA	188	84
22/07	MG	230	151
24/07	MS	170	75
16/06	MT	153	74
17/06	PA	258	86
08/07	PB	150	120
08/07	PE	132	63
04/07	PI	180	78
27/06	PR	151	66
29/07	RJ	200	108
08/07	RN	128	80
13/06	RO	124	46
25/07	RR	225	66
24/06	RS	115	42
23/07	SC	136	89
11/07	SE	140	78
15/07	SP	111	63
25/07	TO	115	52
Total		4738	2170

⁵² Fonte: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. **Fóruns Estaduais da Participação Social 2004-2007** – Relatório Sistematizado. 2003, p. 31.

⁵³ O número encontrado originalmente no documento é de 67 entidades, porém com base na lista detalhada situada no mesmo extrato, chegamos ao número de 137.

ANEXO 2 – Entidades da sociedade civil participantes do *Fórum* no DF⁵⁴

1 ABEN - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENFERMAGEM
ABO - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ODONTOLOGIA
ABOP – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO
ABRACE – ASSISTENCIA A CRIANÇA E ADOLESCENTE COM CANCER
5 ABRASCO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA
AÇÃO CRISTÃ⁵⁵
ACESO - ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DA EXPANSÃO DO SETOR 'O'⁵⁶
AGENDE – AÇÕES EM GÊNERO CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO
ÁGORA – ASSOCIAÇÃO PARA PROJETOS DE COMBATE À FOME
AMB – ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS (FÓRUM DE MULHERES DO DF)
AMBIENPLAN
10 ANCA - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE COOPERAÇÃO AGRÍCOLA
ANDES – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR
ANDI – AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA
ANDIFES – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR
AOMNB – ARTICULAÇÃO DE ONGS DE MULHERES NEGRAS BRASILEIRA (IROHIM- DF)
15 APROVE – AGRICULTURA FAMILIAR
ASBRAN - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NUTRIÇÃO
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CLUBES DA MELHOR IDADE
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMBATE À FOME⁵⁷
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ECONOMIA EM SAÚDE A/C SERGIO PIOLA
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA⁵⁸
ASSOCIAÇÃO CULTURAL ISRAELITA
20 ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO PARANOÁ
ASSOCIAÇÃO DE SOLIDARIEDADE SIMON BOLIVAR
ASSOCIAÇÃO DOS MICRO E PEQUENOS EMPRESÁRIOS⁵⁹
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
AUDICAIXA – ASSOCIAÇÃO DOS AUDITORES DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
25 C.D.C.A - CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
CÂMARA DOS DIRIGENTES LOJISTAS DO DF
CÁRITAS BRASILEIRA
CASA DE APOIO EXERCITO DE CRISTO⁶⁰

⁵⁴ Adaptação de: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. **Fóruns Estaduais da Participação Social 2004-2007** – Relatório Sistematizado. 2003, p. 41-44.

⁵⁵ Não confirmou a inscrição e não apareceu.

⁵⁶ Sem informação.

⁵⁷ Mudou-se para São Paulo.

⁵⁸ Não tinha mais filial no DF.

⁵⁹ Fecomércio.

⁶⁰ Sem informação.

CAT – CENTRAL AUTÔNOMA DE TRABALHADORES
 CEBRAC – CENTRO BRASILEIRO DE REFERÊNCIA E APOIO CULTURAL
30 CECLB-COMUNIDADE EVANGÉLICA DE CONFISSÃO LUTERANA
 CECRIA – CENTRO DE REFERENCIA ESTUDOS E AÇÕES SOBRE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
 CENTRAL DE MOVIMENTOS POPULARES DO DF
 CENTRO CULTURAL BRASÍLIA
 CENTRO DE CULTURA E DESENVOLVIMENTO DO PARANOÁ
35 CENTRO ISLÂMICO DO BRASIL
 CERNEGRO
 CFEMEA – CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA
 CFESS – CONSELHO FEDERAL DO SERVIÇO SOCIAL
 CFP – CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA
40 CGT – CONFEDERAÇÃO GERAL DOS TRABALHADORES
 CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO
 CLUBE SOCIAL UNIDADE VIZINHANÇA DO PARANOÁ
 CNA – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA
 CNBB/ARQUIDIOCESE DE BRASÍLIA - CONFERÊNCIA NACIONAL DE BISPOS DO BRASIL
45 CNESF – COORDENAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS
 CNF – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS
 CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES
 CNTE – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO
 COAIB - COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA
50 COFECON – CONSELHO FEDERAL DE ECONOMIA
 COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇA E ADOLESCENTE
 COMUNIDADE BAHÁ'Í
 CONADE – CONSELHO NACIONAL DAS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIAS
 CONAJE - CONFEDERAÇÃO DOS JOVENS EMPRESÁRIOS DO DF
55 CONANDA – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
 CONDSEF – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
 CONFEA – CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA
 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE ASSOCIAÇÕES DE MORADORES
 CONIC – CONSELHO NACIONAL DAS IGREJAS CRISTÃS
60 CONSELHO DE PASTORES EVANGÉLICOS DO DF
 CONTAG – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA
 CONTEE – CONFEDERAÇÃO NAC. DOS TRABALHADORES DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO
 COOPERATIVA DE ATORES
 COOPERATIVA DOS TRABALHADORES AUTÔNOMOS DE PLANALTINA
65 CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES
 DIAP – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
 SÓCIO ECONÔMICOS
 FALE – FRATERNIDADE ASSISTENCIAL LUCAS EVANGELISTA
 FBO - FÓRUM BRASIL DO ORÇAMENTO
70 FECOMÉRCIO - DF – FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO DISTRITO FEDERAL
 FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS E INDUSTRIAIS - DF
 FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO DF
 FEDERAÇÃO ESPÍRITA DE BRASÍLIA
 FEDERAÇÃO NACIONAL DAS APAES
75 FENAJ – FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS
 FENAJUFE – FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA
 FEDERAL
 FIBRA – DF – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO DISTRITO FEDERAL
 FIO - FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE ODONTOLOGISTAS⁶¹
 FORÇA SINDICAL
 FÓRUM DAS ONG'S AIDS - DF GRUPO ARCO ÍRIS
80 FÓRUM DAS ONGS AMBIENTALISTA DO DF E ENTORNO
 FÓRUM NACIONAL DE ENTIDADES DE DIREITOS HUMANOS
 FÓRUM NACIONAL DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL
 FÓRUM NACIONAL DE MULHERES NEGRAS
 FÓRUM NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA NO CAMPO
85 FÓRUM NACIONAL DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
 FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA URBANA
 FUNATURA – FUNDAÇÃO PRÓ-NATUREZA
 GAPA - GRUPO DE APOIO E PREVENÇÃO A AIDS⁶²
 GENESES – ALIMENTAÇÃO INTELIGENTE E QUALIDADE DE VIDA
 GRUPO ECUMÊNICO DE BRASÍLIA
90 GRUPO ESTRUTURAÇÃO GRUPO HOMOSEXUAL DE BRASÍLIA
 GRUPO INTERAGIR – PROTAGONISMO JUVENIL
 GTPA – GRUPO DE TRABALHO PRO-ALFABETIZAÇÃO DO DF E ENTORNO;
 ICISA - INSTITUTO CIDADE SAUDÁVEL
 IDEC – INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR
95 INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS
 INSERIR – INCLUSÃO SOCIAL
 INSTITUTO CULTURAL
 IPAM – INSTITUTO DE PESQUISA, AÇÃO E MOBILIZAÇÃO
 ISA - INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
100 ISPN – INSTITUTO SOCIEDADE POPULAÇÃO E NATUREZA
 LIONS CLUB
 MNDH – MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITO HUMANOS
 MNMMR - MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA
 MNU – MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
105 MOVIMENTO EVANGÉLICO PROGRESSISTA
 NÚCLEO DE ARTE E CULTURA
 NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DE BRASÍLIA
 NUCLEO DE PESQUISA EM POLITICAS PUBLICAS NP 3 DA UNB
 NUTEX – NÚCLEO DE ESTUDOS E ATENÇÃO À EXCLUSÃO SOCIAL
 OAB – CONSELHO FEDERAL - ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL⁶³

⁶¹ Sem informação.

⁶² Idem.

110 OAB-DF – ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SEÇÃO DO DISTRITO FEDERAL
ORDEM DOS PASTORES BATISTAS DO DF
ORGANIZAÇÃO BRAHMA KUMARIS
ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO DISTRITO FEDERAL
PASTORAL DE CRIANÇA
115 PLENÁRIA NACIONAL DE SAÚDE
PLENÁRIA NACIONAL DOS CONSELHOS DE SAÚDE
PRO GENTE⁶⁴
REBRAMA – REDE BRASILEIRA MONITORAMENTO E AVALIAÇÕES
REDE CERRADO
REDE NACIONAL FEMINISTA DE SAÚDE E DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS / ANIS
120 RENCTAS – REDE NACIONAL DE COMBATE AO TRÁFICO DE ANIMAIS SILVESTRES
ROTARY CLUB
SALESIANOS DO BRASIL
SINDAUTO DF
SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DO DF
125 SINDICATO RURAL – DF
SINICON - SINDICATO NACIONAL DA INDUSTRIA DE CONSTRUÇÃO PESADA
SINPAF – SINDICATO DOS TRABALHADORES EM PESQUISA E DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO
SOCIAL DEMOCRACIA SINDICAL
SOROPTIMISTAS
130 TEMPLO BUDISTA HANPA HONGWAN
UBES – UNIÃO BRASILEIRA DOS ESTUDANTES SECUNDARISTAS
UNAFISCO – SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL
UNE – UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES
UNIPAZ - UNIVERSIDADE DA PAZ
135 VIA SACRA
W.W.F.- FUNDO MUNDIAL PARA NATUREZA

⁶³ Idem.

⁶⁴ Não confirmou e não apareceu.

ANEXO 3 - Roteiro de entrevista com membros do governo

O processo de participação da sociedade civil nos *Fóruns do PPA 2004-2007*

1) A elaboração da **metodologia** (regras básicas) dos *Fóruns* foi articulada **com** membros da **sociedade civil**?

2) Como foram as conversas e negociações **entre** membros do **governo antes e durante** os *Fóruns*? Naquele momento (2003), tais iniciativas obtiveram mais apoio ou resistência?

3) Técnicos e membros do alto escalão do governo demonstraram **interesse** (busca de informações, envolvimento na metodologia, presença nos eventos) em participar?

4) Os membros da **sociedade civil interessados** em participar faziam parte de segmentos específicos ou a procura foi diversificada?

5) Algum segmento relevante da **sociedade civil** foi pouco **representado** nos *Fóruns*?

6) A escolha da **ABONG** e do **Inter-Redes** para organizarem os *Fóruns* foi bem aceita por outros membros da sociedade civil?

7) A receptividade (abertura) das **demandas** da sociedade civil **durante o debate** foi marcada pela:

- () Permeabilidade.
- () Manipulação.
- () Restrição.
- () Parte de cada opção.

Por quê?

8) Você avalia o debate (**processo**), como:

- () Excelente.
- () Bom.
- () Razoável.
- () Ruim.
- () Péssimo.

Por quê?

9) Por que os *Fóruns não aconteceram* no ano de 2007 para o PPA 2008-2011?

10) A não repetição significa um **retrocesso** para a participação da sociedade civil no orçamento público federal?

11) Os conselhos de políticas, órgãos colegiados, conferências ou fóruns temáticos podem substituir, **hoje**, a função pretendida pelos *Fóruns* em 2003?

12) Quais são as principais lições (**contribuições e limites**) dos *Fóruns* para a participação da sociedade civil no orçamento público federal, **hoje**?

ANEXO 4 - Roteiro de entrevista com membros da sociedade civil

O processo de participação da sociedade civil nos *Fóruns do PPA 2004-2007*

1) A elaboração da **metodologia** (regras básicas) dos *Fóruns* foi articulada **com** membros da **sociedade civil**?

2) Como foram as conversas e negociações **entre** membros da **sociedade civil antes e durante** o *Fórum no DF*? Naquele momento (2003), tais iniciativas obtiveram mais apoio ou resistência?

3) As pessoas contatadas e convidadas demonstraram **interesse** (busca de informações, envolvimento na metodologia, presença nos eventos) em participar?

4) Os membros do **governo interessados** em participar eram em sua maioria das entidades coordenadoras (SG/PR, MPOG e CEF)? Como foi a procura por outras pessoas do governo?

5) Algum segmento relevante da **sociedade civil** foi pouco **representado** nos *Fóruns*?

6) A escolha da **ABONG** e do **Inter-Redes** para organizarem os *Fóruns* foi bem aceita por outros membros da sociedade civil?

7) **Quando propostos**, os *Fóruns* foram interpretados como um convite à ampliação da participação no orçamento público ou uma tentativa de legitimação de decisões governamentais?

8) A receptividade (abertura) das **demandas** da sociedade civil **durante o debate** foi marcada pela:

- () Permeabilidade.
- () Manipulação.
- () Restrição.
- () Parte de cada opção.

Por quê?

9) Você avalia o debate (**processo**), como:

- () Excelente.
- () Bom.
- () Razoável.
- () Ruim.

() Pessimista.

Por quê?

10) Por que os *Fóruns* **não se aconteceram** no ano de 2007 para o PPA 2008-2011?

11) A não repetição significa um **retrocesso** para a participação da sociedade civil no orçamento público federal?

12) Os conselhos de políticas, órgãos colegiados, conferências ou fóruns temáticos podem substituir, **hoje**, a função pretendida pelos *Fóruns* em 2003?

13) Quais são as principais lições (**contribuições e limites**) dos *Fóruns* para a participação da sociedade civil no orçamento público federal, **hoje**?
