

## Disputas pela “participação”: entre formas de engajamento e expectativas de acesso a recursos

Maurício Izelli Doré<sup>1</sup>

**Resumo:** O Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre, formado por um corpo de eleitos entre os participantes, tem a função de planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre uma fração de receitas e despesas do orçamento municipal reservado para investimentos. Partindo deste universo, o presente trabalho aborda as formas através das quais diferentes concepções de “participação” conectam-se às tomadas de posição e constituem formas de mediação. O material empírico de análise compreende a trajetória de conselheiros eleitos entre 1989 e 2015 e atas das reuniões do Conselho disponíveis entre 2013 e 2015. Em primeiro lugar, foram analisadas as bases dos discursos sobre a “participação” a partir das trajetórias e modalidades de engajamento; em segundo lugar, entram em pauta as tomadas de posição e sua relação na constituição de diferentes modalidades de mediação. Os resultados apresentados indicam uma correlação entre os ideais de engajamento no Orçamento Participativo e as expectativas de acesso aos recursos disponíveis.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo; participação; mediação; grupos dirigentes; recursos públicos.

### Introdução

Fundado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 1989 sob o ideal de “democracia participativa”, o Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre trouxe consigo um conjunto de referências acerca da participação e sua realização a partir de um repertório de procedimentos – participação, debate, discussão, negociação, proximidade, etc. (BLONDIAUX, 2004; p.7). Em grande medida, as análises destinadas à participação em mecanismos como o Orçamento Participativo<sup>2</sup> – o que engloba um conjunto de processos denominados de “participação popular” – tendem a tratar destes enquanto espaços de compartilhamento de poder entre Estado e sociedade (DAGNINO, 2005), sobre o seu “potencial democratizante” (ALMEIDA & TATAGIBA, 2012), ou sobre a interação Estado-sociedade a partir de uma “participação institucionalizada” (ABERS *et all*, 2014). Tais autores, e também aqueles que expressam uma

---

<sup>1</sup>Mestre em Ciência Política pela UFRGS. Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFS (CAPES). E-mail: [mauricioizelli@gmail.com](mailto:mauricioizelli@gmail.com).

<sup>2</sup>Em parte da literatura produzida em torno deste tema, o OP é frequentemente referido em termos de Políticas Públicas, sobre suas dificuldades de implementação, os efeitos sobre a “cultura política” da população (BAQUERO & SCHNEIDER, 2005), as influências partidárias no seu desenvolvimento (ROMÃO, 2011; RENNÓ & SOUZA, 2012), também a respeito do perfil dos que participam (LAVALLE, HOUTZAGER & ACHARYA, 2004) e a respeito da elaboração de instrumentos de avaliação de desempenho (CARVALHO & SILVA, 2006), entre outros.

preocupação quanto à “relação assimétrica” entre a burocracia e os participantes (SANTOS, 1998; FONSECA *et all*, 2012), apontam para os diversos fatores relacionados aos obstáculos enfrentados pelas iniciativas de participação na concretização de seus objetivos. Contudo, a análise aqui empreendida trata das fronteiras entre Estado e “sociedade civil”<sup>3</sup>, bem como as expectativas quanto aos resultados e desempenho de “mecanismos de participação”, como produto mesmo das disputas entre os agentes envolvidos *no* processo e *pela* sua promoção. Nesse sentido, aponta-se para os diferentes discursos sobre a “participação” enquanto objeto de disputa sobre as formas de apropriação do mecanismo em pauta. Ou seja, na medida em que a própria participação no processo (seus efeitos e expectativas) é objeto de disputa entre agentes sociais (HEREDIA e PALMEIRA, 2012; p.19), cabe considerar a questão a partir de diferentes registros no intuito de apreender as condições de aquisição desses discursos e sua relação com trajetórias distintas.

O presente trabalho se debruça sobre a relação entre diferentes concepções sobre a “participação”, as tomadas de posição a partir do Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre e a constituição de diferentes modalidades de mediação. Partimos, portanto, da hipótese de que as diferentes concepções sobre a “participação” estariam na base das tomadas de posição ao longo do processo quanto às expectativas de acesso aos recursos disponíveis. Assim, a análise das trajetórias individuais é apresentada na intenção de localizar os deslocamentos e espaços ocupados pelos agentes onde as formas de “participação” em disputa são apreendidas e tem seu significado posto em prática nas lutas por posições dentro do processo – melhor dizendo, quanto às tomadas de posição em relação às oposições que emergem, tanto ao longo do envolvimento no OP quanto nas reuniões do COP. Assim, mesmo sendo o COP caracterizado por uma formação demográfica específica<sup>4</sup> e formas próprias de acesso<sup>5</sup>, não estão em jogo neste trabalho a concorrência “eleitoral” pelo cargo, mas as disputas pelas formas legítimas de intervenção no processo enquanto estruturas de poder.

---

3Sobre uma crítica à separação entre Estado e “sociedade civil” como universos previamente delimitados, ver Lagroye (1993, p.111)

4Para um perfil dos participantes nesse sentido (dados demográficos e sócio-econômicos) e dos conselheiros em particular, conferir: Cuenca (2009), Silva (2001), Fedozzi (2007), CIDADE (2003) e Fedozzi *et all*. (2013). Como será observado adiante, os conselheiros tendem a se distanciar dos demais participantes, entre outros fatores, quanto a idade, escolaridade e “tempo de OP”.

5Refiro-me ao Regimento Interno do OP (2011) e seus dispositivos (art. IV) referentes à eleição para conselheiro, critérios de inscrição de chapa e contagem de votos.

Para tanto, o material de análise inclui entrevistas semi-estruturadas<sup>6</sup> com membros do COP e integrantes da Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL) – secretaria ligada à prefeitura, responsável pela organização e promoção do OP – além das atas de reunião do COP entre 2013 e 2014. As entrevistas seguiram um roteiro organizado em três eixos estruturantes (origens sociais, trajetória e “participação”)<sup>7</sup> e o conjunto de entrevistados contemplou uma abrangência no tempo, no espaço e com relação às disputas internas – questão que ficará mais evidente nas seções seguintes. Desse modo, buscou-se eleger entrevistados que, de alguma forma, representassem posições opostas e/ou contraditórias dentro do espaço – seja entre conselheiros que defendem posições distintas, seja a entrevista com funcionários da prefeitura os quais contribuíram para localizar as relações de aproximação ou distanciamento com o discurso “oficial”. Nesse universo, buscou-se contemplar uma variedade de trajetórias que incluíssem a participação nos anos iniciais do OP (1989), a participação contínua durante o governo da “frente popular”<sup>8</sup> até 2014 e conselheiros que fossem tanto de “região” quanto de “temática” (que abordariam temas “mais amplos” de “diretrizes para a cidade”) - mais especificamente das regiões “centro” e “lomba do pinheiro”<sup>9</sup> e das temáticas “cultura” e “desenvolvimento”. A escolha dessa variedade de trajetórias permitiu a localização de diferentes concepções de “participação” localizadas tanto no tempo, possibilitando a sua relação com as transformações passadas pelo processo, quanto no espaço, abrangendo bairros de realidades materiais distintas.

O material de análise também incluiu as atas de reuniões do COP no período 2013/2014.

---

6 O trechos transcritos ao longo do artigo correspondem a entrevistas realizadas em 08/08/2014 (Conselheiro J.), 12/08/2014 (Conselheiro F.), 15/08/2014 (Conselheiro G. e Conselheira R.) e 04/02/2015 (Conselheiro C.).

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

8 Coligação encabeçada pelo PT e que esteve à frente da prefeitura de Porto Alegre de 1989 a 2004, cuja gestão ficou conhecida como “Administração Popular”.

9 O bairro Lomba do Pinheiro está localizado na região leste da capital, e é caracterizado, entre outros fatores, por construções irregulares, infra-estrutura precária e de fragilidade sócio-econômica.

Desse modo, foi possível ter acesso aos posicionamentos de conselheiros que não foram contemplados pelas entrevistas. Contudo, algumas limitações quanto aos usos dessa fonte devem ser esclarecidas. Em primeiro lugar, as reuniões simbolizam apenas uma parte publicizada dos conflitos, portanto, como tendo passado por um processo de requalificação e adaptação às circunstâncias do debate público, onde por vezes se omitem nomes e episódios específicos. Em segundo lugar, os conflitos são prévios ao momento da reunião, de maneira que a leitura das atas não permite reconstituir a amplitude dos posicionamentos em disputa, de suas causas ou atores envolvidos. Em terceiro lugar, não foi possível relacionar as falas captadas nas reuniões com o tipo de dados coletados nas entrevistas referente a trajetórias<sup>10</sup>. Contudo, a presença e fala na reunião é entendida como uma forma de legitimar a posição do conselheiro diante dos demais e do “governo”, além de um exercício de tradução dos “problemas” de determinada “comunidade” ou bairro a partir da politização de “demandas” e sua estratégia de inserção na agenda de “debates” e “negociações”<sup>11</sup>.

É importante, contudo, ressaltar o fato de que os conselheiros, bem como os demais participantes do OP, fazem parte de um todo heterogêneo, com suas diferenças e semelhanças, suas afinidades e discordâncias. Essa consideração é importante para que a investigação em pauta não seja tomada como um recorte representativo do todo mas, antes, como um conjunto de estruturas possíveis, verificáveis e com efeitos sobre o objeto de pesquisa proposto.

Como já dito, a “participação” é tratada aqui enquanto objeto de disputa e, sendo assim, não buscou-se aferir o sentido da “participação” através de uma auto-definição propriamente do entrevistado, o que tendeu a ocorrer somente entre aqueles de maior escolaridade e já socializados nos espaços de “promoção da participação” e “conscientização política”<sup>12</sup>. Por outro

---

10 Isso se deve, em parte, porque os dados demográficos disponíveis correspondem a períodos anteriores às atas analisadas (o mais recente refere-se a 2012) e como são referentes a trabalhos anteriores já publicados não foi possível desagregá-los e conectá-los a trajetórias individuais. O agregado de dados relativos a origem social e filiação partidária, por exemplo, permitiria a investigação mais aprofundada sobre os posicionamentos e sua conexão com outros espaços (COLLOVALD & GAÏTI, 1990).

11 Entendemos como politização o processo através do qual “a descoberta da artificialidade das categorias objetivadas de classificação” enseja uma reconversão das finalidades, efeitos e justificativas das questões em pauta a partir de uma estratégia de universalização dos interesses (LAGROYE, 2003; p.366-367). Assim, o processo de politização pode ser entendido como o trabalho de luta pela definição das questões enquanto “políticas”, o que permitiria uma diferenciação entre “profissionais” e “profanos”. (LACROIX, 1985; p.538). Dito de outra forma, falar em politização significa tratar do processo – ou das estratégias de – “universalização” das questões em jogo afim de inseri-las nos espaços de debates “políticos”.

12 Nas entrevistas, os espaços mencionados sob essa classificação têm como exemplo as ONG’s “CIDADE”,  
Revista Conversas e Controvérsias, Porto Alegre, vol.4, n.1, 2017. ISSN: 2178-5694

lado, buscou-se aferi-la através de suas práticas, em grande medida representadas pelas concepções sobre a função do conselheiro, o que o conselheiro precisa “ser” e “saber” para participar, a definição de demandas, a relação do conselheiro com representantes da SMGL, bem como a atuação desses conselheiros em outros espaços como movimentos sociais, associações, partidos, etc. Assim, não se buscou o acordo a uma definição “formal” de participação, mas sim da relação entre a forma como os agentes entendem seu envolvimento com as estratégias de engajamento e militância em pauta.

Desse modo, privilegiou-se a análise das estratégias de engajamento e militância a partir de uma abordagem processual sobre as trajetórias, o que significa encarar a militância na defesa de “causas” específicas e não como “simples reflexo de constrangimentos estruturais ou de um cálculo utilitário” (AGRIKOLIANSKY, 2001, p.30) mas a partir das concepções pelas quais o atores pensam suas práticas com o objetivo de elucidar as condições nas quais as diversas definições quanto à participação são adquiridas e qual sua relação com trajetórias distintas.

A apresentação deste trabalho está organizada em duas seções principais e uma última parte destinada às conclusões<sup>13</sup>. A primeira seção tem o objetivo de investigar as formas através das quais a militância em diversos espaços, anteriores e em paralelo ao OP permitem diferentes definições de “participação” e formas de investimento.

A segunda, se divide em duas partes. Na primeira, as intervenções dos conselheiros no COP são analisadas de maneira a evidenciar as diferentes tomadas de posição e a constituição de oposições. Na segunda parte, busca-se uma articulação entre recursos e estratégias mobilizados nas reuniões do COP e as diferentes concepções quanto aos “usos” e “finalidades” do OP e seu efeito sobre diferentes modalidades de mediação. Por fim, à guisa de conclusão, são apresentados os resultados da pesquisa, apontando para a constituição de dois conjuntos de posicionamentos sobre “participação” e que se distinguem quanto a formulação e “politização” de “demandas” marcadas, ora por um engajamento que põe na própria luta as definições da “participação”, ora

---

“Resistência Participativa Despertar Coletivo” e “Solidariedade”, além do “Forum Social Mundial” e do “Congresso da Cidade”, evento promovido pela SMGL e que integra um ciclo de encontros envolvendo programas da prefeitura e ONG’s sobre o tema “participação”.

<sup>13</sup> Cabe aqui apontar que, devido a restrições de espaço, no presente artigo buscou-se dar atenção principalmente à interpretação dos dados empíricos coletados. Uma exposição mais extensa desses dados, como a análise individual e pormenorizada das trajetórias e exemplificações mais exaustivas de trechos das atas de reunião podem ser encontrados em Doré (2015).

pelo compromisso quanto ao acesso aos recursos.

## **2 Modalidades de engajamento e concepções de “participação”**

Segundo seu regimento interno, o COP tem a função de planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre o conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal sobre investimentos (CUENCA, 2008; p.136). Os conselheiros têm também a função de fiscalizar o conjunto de pareceres da prefeitura sobre as obras e serviços “demandados” e revisar o Regimento Interno do OP, por exemplo, quanto aos critérios gerais e técnicos para seleção de prioridades, sobre as eleições para conselheiro e nomeação de delegados, das datas de assembleias, das responsabilidades da prefeitura, etc. Também votam a Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO), peça contendo o conjunto das demandas e hierarquização de prioridades. Em seguida a LDO segue para votação na Câmara Municipal e em seguida para sanção do prefeito (FEDOZZI, 2000a).

Cabem aqui algumas considerações sobre os possíveis condicionantes que levam alguém a aderir a uma causa, o que se espera conseguir com essa adesão, e qual o efeito desse engajamento nas trajetórias. Primeiramente, deve-se ressaltar que a adesão a uma causa não é senão um ato oficialmente inaugural de um itinerário que deve ser analisado como uma carreira, como um sistema de interações inscritas nas estruturas e produtor de um conjunto de eventos, experiências, posições e realizações. Falar em carreira significa, portanto, considerar o engajamento militante enquanto processo que gera mudanças de perspectiva, como o fortalecimento ou enfraquecimento das motivações para aderir a causa e a valorização, ou também a perda de interesse, por certas formas de retribuição. Para aqueles os quais as “disposições e sequências de eventos” os conduzem a se engajar “de maneira durável”, um efeito do engajamento nas trajetórias aparece a partir do aprendizado de princípios e esquemas de percepção (GAXIE, 2005, p.176) – trata-se da adesão a concepções que vão, desde uma formulação intelectualizada (como a idéia de “capital cívico”, “cidadania” ou “capital social”), até a defesa de ideais “comunitários”<sup>14</sup>. Isto posto, falar em carreira significa pensar o

---

<sup>14</sup> A expressão “ideal comunitário” é utilizada aqui em referência às classificações descritas por Kuschnir (2000) Revista Conversas e Controvérsias, Porto Alegre, vol.4, n.1, 2017. ISSN: 2178-5694 10



militantismo também “a partir das categorias pelas quais os atores pensam suas práticas” (AGRIKOLIANSKY, 2001, p.32). Assim, centrar a atenção em atores nos permite refletir sobre “padrões e mecanismos sociais mais amplos”, de modo que não se trata de “comprar o discurso”, mas entendê-lo como um aspecto da estrutura a ser explicada (GRYNSZPAN, 1990, p.2).

Em segundo lugar, como aparece em estudos que buscam resgatar o contexto do qual emergiram as primeiras iniciativas de “participação popular na gestão pública” em Porto Alegre (FEDOZZI, 2000a; BAIERLE, 1992; SILVA, 2001), a gênese do OP na cidade estaria intimamente relacionada ao envolvimento de associações de moradores e movimentos sociais interessados na distribuição dos recursos disponíveis – o que sugere a necessidade de compreensão das interações entre o engajamento no OP e diferentes “militâncias”. Nesse sentido, a passagem de uma causa a outra, entre diferentes formas de organização e mobilização, é aqui interpretada a partir da acumulação de recursos e as maneiras segundo as quais esses recursos são negociados, ativados, valorizados (COMBES, 2004, p.381). Trata-se de relacionar os diferentes espaços de militância ocupados pelos conselheiros – como associações de moradores e sindicatos – com a posse de diferentes recursos – como as redes de contatos adquiridos junto a repartições públicas, o conhecimento do regimento interno, “habilidades técnicas” referentes à manipulação dos códigos da administração pública e finanças, bem como a familiaridade com os “problemas” da “comunidade” e o que é definido no meio como “liderança”.

Considerando que as possibilidades reais de intervenção no processo estariam ligadas a posse de determinados recursos sociais, é ilustrativo o fato de que, entre a totalidade de participantes, 11,52% tenham renda familiar de até 2 salários mínimos, 41,9% com ensino fundamental completo ou incompleto e onde 65% destes participam em alguma entidade, associação ou movimento social. Com relação a população de conselheiros, as variáveis apontadas se intensificam, mostrando uma maior taxa entre aqueles com renda de 4 a 8 salários mínimos (26,45%) - sendo essa taxa de 19,3% para delegados e de 11,9% para os demais participantes não eleitos - com elevado grau de escolaridade em comparação aos demais - são

---

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

31,5% de conselheiros com ensino superior completo e incompleto, comparados com 21,1% entre delegados e 18,5 para os demais. Por outro lado, a “importância do tempo de participação como critério de legitimação” (CUENCA, 2007, p.80) é sentido quando observa-se que a taxa de reeleição para o cargo de conselheiro chega a 28,1% (para eleito até duas vezes) e 28,2% para os que foram eleitos 4 vezes ou mais<sup>15</sup>.

Das trajetórias analisadas, e como apontado por Combes (2004) a respeito da interseção entre diferentes tipos de militância e seus efeitos na acumulação de recursos distintos, observou-se o momento de entrada no OP – seja apenas como participante ou ouvinte nas assembleias - como uma maneira de dar seguimento a um engajamento anterior em causas distintas. Ou seja, na medida em que o OP se impõe enquanto forma de disputa por recursos públicos, tende a induzir a "participação" de todos os interessados por essa repartição, criando um campo de possibilidades de atuação, mais necessariamente para aqueles já envolvidos na militância sindical, partidária ou associativa, como um processo catalisador de modalidades de engajamento e militância (CORADINI, 2012, p.100). Nesses casos, a militância no OP se inicia já carregada de definições anteriores<sup>16</sup> e que ensejam disputas sobre as apropriações do mecanismo, que aqui tomam a forma das disputas pela “participação” do conselheiro no processo.

Ao considerar os esforços do OP no sentido de articular as dimensões mais locais com aquelas mais gerais através da articulação entre “região” e “temática”, o acesso as estruturas centrais de distribuição passam pelo rompimento dos condicionantes periféricos (caso dos conselheiros G.<sup>17</sup> e C.<sup>18</sup>). Entendida a dinâmica centro/periferia para o caso do OP como uma

---

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

16 Segundo Lagroye (1993, p.171), os agentes envolvidos na interação política, sobretudo aqueles antes exteriores a ela, introduzem na sua relação com outros agentes, a sua prática habitual – adaptando-se às regras desse espaço, mas também fazendo valer as regras de seu espaço anterior.

17 Natural de São Joaquim (SC), filho de professor primário, mudou-se para Porto Alegre em 1971, então com 18 anos e trabalhando como carpinteiro. Trabalhou na construção civil e por 13 anos como zelador em uma escola filantrópica de confissão católica. Atualmente está de licença médica e mora em uma casa em bairro da periferia (Lomba do Pinheiro) em terreno que adquiriu por usucapião. Foi conselheiro do OP pela região Lomba do Pinheiro entre 1995/96 e entre 1998/99. Devido a problemas de saúde, por volta de 2006 deixa de comparecer às assembleias e plenárias do OP. Já foi filiado nessa ordem ao PDT, PT, PSDB e de volta ao PT, do qual se desligou em 2012.

18 Nascido no interior do RS, filho de pequenos agricultores, se mudou para a capital aos quinze anos, onde completou o ginásio. Já foi de mecânico a vendedor de livros. Hoje descreve sua atual ocupação como “educador oficinairo” na ONG que ajudou a fundar em 2002, um centro de educação que, segundo o conselheiro, atende 200 crianças de 6 a 15 anos e é financiado por convênios com a prefeitura, doações e arrecadações voluntárias. Em 1984



hierarquização social do espaço geográfico (CORADINI, 2012, p.73), as concepções sobre a “participação” no processo tendem a se distanciar cada vez mais das considerações a respeito de suas etapas específicas<sup>19</sup>. Estão em questão trajetórias que iniciam seu itinerário a partir de associações de moradores e ONGs assistenciais antes do OP, mas que tendem a deixá-lo a partir de 2005 (caso da conselheira R.<sup>20</sup>), ano em que a Prefeitura de Porto Alegre é substituída por posições político-partidárias até então hegemônicas, transferindo ao OP novos referenciais quanto a modalidades de distribuição de recursos públicos<sup>21</sup>.

No que diz respeito à aquisição de competências e o seu significado relacional, as “habilidades” ligadas a “participação” como conselheiro são de natureza distinta e de acordo com diferentes modalidades de engajamento e militância. As trajetórias conectadas a valorização dos efeitos “pedagógicos” (conselheiros J.<sup>22</sup>, F.<sup>23</sup> e em alguma medida, conselheira R.), onde o repasse de recursos e cumprimento de demandas ocupam uma posição secundária nas narrativas, estão relacionadas a uma “militância moral” (AGRIKOLIANSKY, 2001) e à defesa pela

---

trabalhou como zelador da Escola de Samba Embaixadores do Ritmo. Iniciou sua participação em 1989 como delegado da região Centro, foi conselheiro da região Centro por sete vezes e da temática Saúde entre 2008 e 2010.

19 A esse respeito, vale apontar que nas entrevistas feitas, e que descrevem trajetórias nesse sentido (mais marcadamente para o conselheiro G.), a menção ao OP aparece apenas tangenciando algum outro “problema” enfrentado pela “comunidade”.

20 Natural de Caxias (RS), formada em engenharia mecânica. Em 2000 mudou-se para Porto Alegre, onde atualmente é diretora de uma casa de convivência que atende moradores de rua. Começou a frequentar as reuniões do OP em 2001 e em 2003 e 2004 foi eleita conselheira da temática Cultura. Ao elegeres conselheira no CMAS (Conselho Municipal de Assistência Social) em 2005, não se candidata mais ao COP, passando apenas a frequentar as reuniões do OP na região Centro e na temática da Cultura e da Assistência Social como delegada até 2006. Até 2015 foi Conselheira do CEAS (Conselho Estadual de Assistência Social).

21 Com a instauração SMGL pelo então secretário Cezar Busatto (PMDB) em 2005, no início da gestão do prefeito José Fogaça (PPS à época), o OP passa a ser abrigado juntamente com demais programas – entre eles, a Governança Solidária Local.

22 Natural de Taubaté (SP), formado em Economia, filiado ao PSB desde 2009 e conselheiro da temática Desenvolvimento desde 2013. Foi Secretário de Meio Ambiente do Diretório Municipal do PSB de Porto Alegre, primeiro suplente no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), ligado a secretaria municipal de urbanismo e 2º secretário do conselho deliberativo da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) para o triênio 2013/2016, compôs também comissão formada para organização do “Fórum Social Mundial 2016”.

23 Filho de pai advogado e professor e político e de mãe “dona de casa”, é natural de Porto Alegre. Estudou em escolas pertencentes a congregação Marista, formou-se bacharel em direito, tendo passado por diversas burocracias públicas. Consegue uma bolsa para estudar na Itália, entre 1979-1980, onde se especializa em direito agrário. Militou na representação jurídica de “movimentos de áreas ocupadas” pela regularização fundiária, a partir de 1991. Em 1994 é eleito Conselheiro da Temática Desenvolvimento, sendo reeleito para os anos de 1995, e 1996 e depois em 2013 e 2014. Nesses anos, participou da fundação de ONG destinadas a conscientização política (“Solidariedade” e “Resistência Participativa”).

retomada da “essência” do OP<sup>24</sup>. Por outro lado, entre aqueles conselheiros de base social mais baixa (conselheiros G. e C.), a atenção mais valorizada quanto ao repasse de recursos e o desenvolvimento da “comunidade”, “vila” ou “bairro” está ligada à socialização em associação de moradores, onde a “participação” é lida pela capacidade de mobilização da “comunidade” em torno de um interesse “comum”. Nesse sentido, para além da correspondência entre atributos valorizados (militância prévia em associações e aquisição de um *savoir-faire* específico, por exemplo) e os discursos adotados (desde uma visão pedagógica do processo à valorização do repasse de recursos), a militância no contexto em pauta reflete as disputas em torno não somente da distribuição de recursos, mas dos próprios termos que definem a “participação” no OP: “o que” deve ser disputado e “como”.

Contudo, de forma a inserir as trajetórias analisadas no contexto mais geral do universo de conselheiros, vale mencionar que a aquisição de competências – as “habilidades”, ou condições objetivas de intervenção no processo – é indicativa das propriedades concernentes à capacidade de “operar uma construção propriamente política do espaço político” (GAXIE, 1987, p.31)<sup>25</sup>. Trata-se aqui da capacidade de politização ligada a características que envolvem desde escolarização, passagem por espaços de socialização e a capacidade de leitura do que é “político”.

Em síntese, a relação entre as concepções de “participação” e as disputas pelos usos do OP associam-se aqui tanto a militância associativa quanto pela “disputa” propriamente dita pelos recursos e a representação de “comunidades” ou “bairros”. Nesse sentido, a seção seguinte preocupa-se com as formas através das quais são tomadas as posições nas reuniões do COP e como estas se relacionam com diferentes modalidades de mediação, seja quanto a manutenção da formatação do processo que se deseja “manter” ou “retomar”, seja através da politização de

---

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

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

“demandas”.

### 3 Mediação e politização no COP

O COP, como espaço de *mis en scène*<sup>26</sup> do OP, das características que representa, de múltiplos engajamentos e de convergência de trajetórias, é lugar de inúmeras disputas e tomadas de posição que circunscrevem o espaço do *dizível* e do *pensável*. Nesse sentido, as reuniões são um espaço privilegiado no conjunto das disputas onde as “demandas” e “problemas” ligados a uma região ou temática ganham *status* de preocupação geral inserindo-se, assim, no conjunto de negociações a partir do COP.

Partindo dessa problemática, está em jogo identificar as diferentes tomadas de posição<sup>27</sup> no COP, marcadamente aquelas referentes a definição do papel do conselheiro, o que lhe autoriza a “participar”, e às tomadas de posição que estabelecem “compromissos”, seja entre conselheiros e “governo”<sup>28</sup>, seja entre conselheiros e delegados.

Cabe notar que, como mostrado na seção anterior, as definições de participação fazem parte de diferentes modalidades de engajamento e militância que convergem no OP como aglutinador da disputas por recursos. Assim, mais do que apenas um repertório de classificação, as tomadas de posição refletem – é o que esperamos demonstrar nesta seção – distintas modalidades de mediação.

Isto posto, o estudo da mediação<sup>29</sup> no contexto em pauta significa, em primeiro lugar, tratar as relações para além dos condicionantes que contrapõem patrão e cliente. Segundo definição proposta por Silverman (1977), o mediador é identificado como portador de duas

---

26 Expressão utilizada por Agrikoliansky para se referir ao comitê central da “Liga dos direitos do homem” (*Ligue des droits de l'Homme*) (AGRIKOLIANSKY, 1994; p.95).

27 As tomadas de posição são compreendidas aqui como o resultado de negociações e compromissos múltiplos em um espaço de representação política (COLLOVALD & GAÏTI, 1990; p.9).

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

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

características principais. Em primeiro lugar, as ações levadas a cabo pelo mediador devem ser “críticas”, no sentido de cruciais e de importância direta para a estrutura básica de ambos sistemas postos em contato (local/nacional, centro/periferia, parte/todo, comunidade/governo). Em segundo lugar, deve-se levar em conta o caráter de quase-exclusividade (*near-exclusivity*), no qual os mediadores seriam os únicos depositários dessa função – ou seja, se alguma ligação (*link*) pode ser feita entre duas estruturas, esta deve ser feita pelo mediador. Como resultado, o número de agentes com o *status* de mediador é sempre limitado. Assim, na medida em que possibilidades alternativas de ligação aparecem a disposição - perdendo os mediadores sua exclusividade no controle da conexão - estes têm sua condição enquanto tal ameaçada (Silverman, 1977, p.294).

Assim, o êxito do mediador pode ser considerado a partir de sua “capacidade de circular e compreender diferentes códigos e valores, adaptando-os e traduzindo-os para promover a comunicação entre grupos” (KUSCHNIR, 2001; p.144). O que lhe possibilita a circulação em universos distintos – entre a “comunidade” e o COP – e a ativação de uma competência específica – a manipulação do regimento interno ou o conhecimento sobre as finanças do município, por exemplo.

Isto posto, todo posicionamento tomado pelo conselheiro tende a se basear em um senso de legitimidade que lhe autoriza desde a tomar a palavra no microfone a confrontar uma autoridade, um “agente de governo” (CUENCA, 2007). É o que lhe autoriza a falar em nome de uma região ou temática, em nome da “comunidade” ou dos “usuários do transporte”, por exemplo. Seja para defender-se de acusações ou para valorizar seu posicionamento, as características que fundamentam essa legitimidade podem ser expressas através da quantidade de votos que o conselheiro recebeu, pelo número de vezes que foi eleito, há quanto tempo participa (“tempo de OP”), ou quanto ao número dos afetados pelo cumprimento de uma demanda. A defesa dessa legitimidade também pode advir da contraposição a atributos socialmente valorizados, como o diploma escolar (“*não sou advogada, mas tenho legitimidade*”, Conselheira Região Leste, 21/08/2014). Em um ambiente onde o “social” não é tema dominado no espaço de representação (COLLOVALD & GAÏTI, 1990) mas, antes, tema central na disputa pela representação dos mais “carentes”, os atributos mais valorizados – reconvertidos nessa “legitimidade” – podem aparecer como aqueles adquiridos nas militâncias prévias à entrada no COP e que, como observado acima, se mantêm.

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

A Lomba do Pinheiro acabou de chegar e dizer [...] que vão lá o cabo eleitoral do secretário tal, o chefe de gabinete também. [...] eles vêm: “Fala bem do meu secretário aí, nós te damos aquele serviço lá” (Conselheiro, Temática Educação, Esporte e Lazer, 03/12/2014)

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

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

A “comunidade”, como referência a uma distância física e simbólica entre o bairro da periferia e a prefeitura, é comumente identificada a partir de um conjunto de problemas comuns, onde a heterogeneidade de sua população e os conflitos ali presentes, são unificados pela fala do conselheiro. A representação em nome da “comunidade” é, assim, valorizada na medida em que permite ao conselheiro fazer a distinção entre problemas individuais e coletivos (KUSCHNIR,

2000; p.108-111) e se posicionar como representante potencial desses “interesses coletivos” (BARREIRA, 2009; p.245):

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

Temos a impressão, Secretário [SMGL], que estamos sendo enrolados, com o perdão da palavra. Não é isso que eu estou dizendo aqui, mas é a impressão que a comunidade tem. (Conselheiro, Região Glória, 06/05/2014)

Contudo, a defesa do “interesse coletivo” não se encerra na referência à “comunidade”, mas diz respeito também à constante censura feita contra os “interesses partidários”. Construído o OP a partir da inclusão das associações de moradores e demais movimentos sociais (FEDOZZI, 2000a) e a formalização dessa representatividade a partir da nomeação de delegados, o discurso do conselheiro que traga a suspeita de uma “fala partidária” viria a comprometer essa relação, de modo que alguns conselheiros que tem sua filiação partidária reconhecida pelos demais, comumente adiantam suas intervenções com a expressão, “essa não é uma fala partidária”:

Eu acredito que esta não tenha que ser, por mais que algumas pessoas tenham o partido A ou o partido B, esta não tem que ser uma discussão político partidária. Esta é uma discussão ligada diretamente à vida da população porto-alegrense. (Conselheiro, Temática Cultura e Juventude, 11/02/2014)

Então, eu quero dizer que vou lá em nome da Cidade de Porto Alegre, [...]. Não será uma fala partidária, falarei do processo e daquilo que eu entendo que são avanços. (Conselheiro, Temática DETTT, 05/02/2014)

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

É também necessário levar em conta uma cadeia de deveres que permeia o processo e que é constantemente reivindicada pelos conselheiros. Uma cadeia internalizada como parte indissociável do processo, onde os delegados devem cobrar de seus conselheiros e os conselheiros devem cobrar das autoridades (“governo”) e de seus pares no COP. Nesse cenário, a atuação do conselheiro se circunscreve a uma representação delegada (BOURDIEU, 1981, p.19), Revista Conversas e Controvérsias, Porto Alegre, vol.4, n.1, 2017. ISSN: 2178-5694



onde a sua permanência é legitimada - no sentido de fundamentada e autorizada pela crença no seu propósito - a partir da capacidade do conselheiro em captar recursos para as demandas apresentadas pelos delegados, bem como dar “visibilidade” a suas “comunidades” e entidades que representam – o que aparece como uma delegação e divisão do trabalho de contestação (“*Na nossa região, todo tipo de decisão é tomada pelos delegados, o papel do conselheiro é fazer com que ela seja encaminhada e respeitada.*”<sup>30</sup>). Assim, ao demandar no COP, não está só em debate a validade da demanda, mas a divisão do trabalho administrativo (“gestão da cidade”) e do trabalho de representação (COLLOVALD & GAÏTI, 1990; p.11) do conselheiro, além de um debate constante sobre o sentido daquela participação e daquele mecanismo.

Cabe apontar que essa cadeia que, de certa forma, disciplina a participação no OP não se expressa de forma acabada e definitiva quando um conselheiro dá voz a uma “demanda” e esta é inserida no PI do ano seguinte. Pelo contrário, se constitui enquanto processo contínuo e inacabado de negociações<sup>31</sup> entre os espaços nos quais as traduções responsáveis pela passagem do *particular* ao *geral*, ou do *local* ao *central* de determinado tema se torna um problema político maior a respeito do qual são convocados valores, referências históricas, “projetos emocionais” e “lógicas argumentativas inconciliáveis” (LAGROYE, 1993; p.454).

Por outro lado, se “é na relação entre a distribuição dos agentes e a distribuição dos bens no espaço que se define o valor das diferentes regiões do espaço social reificado” (BOURDIEU, 1997; p.161), a relação, às vezes pessoal, entre o conselheiro e secretários ou coordenadores dos CARs pode corresponder a determinadas taxas de êxito - entendida como desde a inscrição de “demandas” no PI, até a execução de pequenas obras de infra-estrutura “solucionada” pelo CAR de determinada região - e à aproximação das “comunidades” e entidades representadas em relação ao centro. Essa aproximação pode ser observada nos posicionamentos referentes, inclusive a um conselheiro considerado como “bem sucedido” (DAMO, 2006; p.176) e que, em dada ocasião, defende que o CAR de sua região seja poupado da crítica sobre os demais:

---

30 Entrevista, conselheiro C.

31 As pesquisas levadas a cabo por Silva (2001) e Cuenca (2008), no contexto do OP de Porto Alegre, apresentam exemplos das várias dimensões que envolvem o processo e que implicam reconhecer o momento de mobilização e intervenção nas reuniões e plenárias como parte de um todo mais amplo que não aparece no espaço público na forma de uma suposta “‘performance’ deliberativa” (CUENCA, 2008; p.135).

Na minha região do Centro, por exemplo, não está doendo nada. Entendeu? [...] Eu não tenho que envolver o meu CAR se está tudo correndo como a gente quer. (Conselheiro, Região Centro, 05/02/2014)

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

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

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

[A SMGL] teve como concepção a idéia de que era preciso estabelecer uma relação de novo tipo do governo com as comunidades, uma relação que não fosse apenas baseada na questão da disputa de recursos orçamentários, como preconiza o OP. Que essa relação, ela tivesse uma concepção mais colaborativa. (Entrevista, Secretário Cezar Busatto, SMGL, 2/08/2014)

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

Em síntese, e partindo do pressuposto segundo o qual a lógica das posições adotadas pelo conselheiro ao longo do processo pode ser captada ao se levar em consideração as próprias estratégias de engajamento e suas expectativas de retribuição (GAXIE, 1977), é possível considerar que: se as estratégias de engajamento voltadas para a construção de lideranças comunitárias tem nas obras demandadas sua retribuição, aquelas construídas com vistas a uma formação política encontram na própria participação um retorno de seu engajamento. Essa última forma de retribuição se apresenta sob a forma de posicionamentos que tendem a mobilizar o COP, em detrimento de representações “locais”. Uma demanda não atendida, uma informação não esclarecida pela prefeitura, a situação de um convênio, a organização dos trabalhos do OP (datas de plenárias, por exemplo) são usadas como veículo para a mobilização em conjunto do COP. Assim, se a manutenção dos contratos e convênios com a prefeitura é condicionante da “eficácia” do conselheiro no processo, ela é vista com certa desconfiança por aqueles conselheiros, como já mencionado, ligados a um discurso “universalizante” de “cidadania” e que tendem a enxergar tais estratégias como monopólios a serviço de clientelas.

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

é técnico.

A partir dos posicionamentos acima referidos, é possível visualizar dois sentidos nos quais o conselheiro ocuparia a posição de mediador. Em primeiro lugar, trata-se da condição de intermediário entre a região ou temática e o “governo”, defendida tanto pela posse do conhecimento sobre o “local” quanto pela sua capacidade de mobilização. Neste ponto, onde está em jogo o repasse de recursos às “comunidades”, a mediação se configura como uma estrutura de acesso a recursos e através da qual o conselheiro preserva sua posição enquanto agente habilitado a representar as “necessidades” da “comunidade”. A mediação nesse sentido se relaciona, por sua vez, com concepções específicas a respeito das estratégias que visam conectar regiões periféricas àquelas centrais, o que resulta em diferentes expectativas quanto ao acesso a recursos. A conselheira R. e o conselheiro C. são exemplares deste ponto quando observa-se a diferença entre a valorização da negociação de demandas entre conselheiros e a valorização de lealdades político-partidárias, respectivamente.

Em segundo lugar, trata-se da mediação de significados entre dois sistemas de classificação que possibilita o trânsito entre domínios sociais distintos. Nesse caso, a mediação se estabelece a partir da tradução de códigos e seu uso na relação com “agentes de governo”. A compreensão e incorporação de um léxico específico, como “demandar” ou “hierarquizar”, permite incluir o que é específico da “comunidade” no rol de discussões que incluem a “cidade”<sup>32</sup>. Para tanto, fez-se presente o acúmulo de recursos que possibilitam ao conselheiro se apresentar como “liderança”, seja através da militância em associações de bairro, ONGs, etc., seja pelo acúmulo de bens culturais como o diploma escolar, por exemplo. Neste ponto, para além da capacidade de mobilização, estão em pauta as condições objetivas no “enfrentamento” ao “governo” e que implicam, não somente o conhecimento de problemas locais, mas o reconhecimento social e político (HEREDIA, 2012; p.54) por parte dos demais conselheiros.

#### **4 Considerações Finais**

---

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

Tendo em vista as restrições já mencionadas quanto aos dados e estratégias de análise, o esforço empreendido neste trabalho buscou dar conta de diferentes classificações que definem a participação no COP e como o uso dessas classificações tem efeito na definição do papel do conselheiro e suas estratégias de investimento. De forma resumida, isso significou estabelecer as correspondências entre trajetórias de conselheiros e concepções de “participação”; as diferentes estratégias de engajamento e suas expectativas de retribuição; as tomadas de posição no COP que definem autoridade e legitimidade das tomadas de palavra; e as modalidades de mediação que se apresentam tanto através da disputa por recursos quanto pela tradução de códigos e politização de interesses.

Nesse sentido, as formas a partir das quais são definidas a função do conselheiro se mostraram intimamente relacionadas às trajetórias prévias ao ingresso no OP, bem como a constituição de lealdades e o acúmulo de atributos sociais valorizados. Ou seja, se por um lado as trajetórias que envolvem a militância em partidos políticos e em ONGs de “formação política” definem o conselheiro enquanto agente responsável por “contestar” o “poder público”. Por outro lado, aquelas trajetórias em associações de moradores e entidades “comunitárias” descrevem o papel do conselheiro como responsável pelo acesso aos recursos disponíveis.

A militância no COP, por sua vez, envolve a configuração de diferentes expectativas de retribuição e que tem efeitos nas estratégias de investimento. As retribuições simbólicas aparecem para aqueles com maior capital cultural (caso dos conselheiros J., F. e R.) – como o diploma escolar e uma visão de mundo intelectualizada, pois reprodutora de classificações originárias do universo acadêmico – e uma militância *moral*, dos quais a manutenção do engajamento se conecta à promoção do OP enquanto valor “pedagógico”. Diferentemente, as expectativas de retribuição dadas pela expectativa de acesso aos recursos (caso dos conselheiros G. e C.) estaria ligada a uma militância destinada a superação material das condições de existência em bairros periféricos.

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

Revista Conversas e Controvérsias, Porto Alegre, vol.4, n.1, 2017. ISSN: 2178-5694

a mediação, como observado através das atas e nas tomadas de posição nas reuniões do COP, tem sua expressão nas traduções de códigos e “politização” de interesses. Ou seja, se na medida em que o conselheiro seria aquele habilitado a traduzir uma carência material na forma de “demanda”, essas traduções também implicam nas formas pelas quais interesses locais são universalizados.

Em síntese, por mais que as taxas de êxito no acesso aos recursos em disputa conectem-se a determinadas estratégias que vão desde lealdades político-partidárias a compromissos entre conselheiros, a relevância de tais estratégias (bem como a expectativa quanto aos seus resultados) como determinantes das formas de “participação” mostrou-se relativa pois dependente das próprias construções de sentido que dão base ao engajamento no OP e as possibilidades de retribuição desse engajamento.

## 5 Referências Bibliográficas

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

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

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

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

**BAQUERO**, Marcello & **SCHNEIDER**, Aaron. Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, Vol. XI, no 1, Março, 2005, p. 94-127

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

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

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

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

**BEZERRA**, M. Otávio. Modalidades de Interação e Visões sobre os Poderes Públicos. *Revista Conversas e Controvérsias*, Porto Alegre, vol.4, n.1, 2017. ISSN: 2178-5694



TOMO, São Cristóvão, n. 11, p.123-137, jul/dez 2007.

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

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

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

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

**BUSATTO**, governanca solidária e estado minimo. porto alegre: PMPA, 2005. disponível <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smg1/usu\\_doc/governanca\\_solidaria\\_e\\_estado\\_minimo.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smg1/usu_doc/governanca_solidaria_e_estado_minimo.pdf)>. Acesso em: 28/08/2014

**CARVALHO**, Carlos E. C.. & **SILVA**, Glauco P. da. 2006 Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. *Nova Economia*, Belo Horizonte, n.16, vol. 3, setembro-dezembro de 2006.

**CIDADE**, Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. *Fazendo Política: perfil das conselheiras e conselheiros do Orçamento Participativo 2002/2003*. Porto Alegre, RS. 2003.

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

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

**CORADINI**, Odaci L. "Origem social, mediação e processo eleitoral em um município de origem italiana". In: BARREIRA, Irllys & PALMEIRA, Moacir (orgs.). *Enredos de campanha eleitora no Brasil*. Sao Paulo, SP. 1998

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

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

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

\_\_\_\_\_. Accion, Decision Y Competencias Deliberativas En El Presupuesto Participativo De Porto Alegre. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, Vol. 3, Núm. 121, 2008, pp. 133- 148

Universidad de Costa Rica. Costa Rica.

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

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

**DAMO**, Arlei S. “A peca orcamentária: os sentidos da participacao na politica a partir do OP porto- alegreense”. FONSECA, Claudia; BRITTES, Jurema. (Org.). Etnografias da Participacao. Santa Cruz do Sul, 2006, v. , p. 136-183.

**DORE**, Maurício I. Disputas pela “participação” no Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS, 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)

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

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

\_\_\_\_\_. Observando o Orcamento Participativo de Porto Alegre - análise historica de dados: perfil associativo, avaliacao e expectativas. Porto Alegre, RS. Tomo Editorial, 2007.

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

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

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

\_\_\_\_\_. Les Cens Caché: inégalités culturelles et ségrégation politique. Paris: Éditions du Seuil, 1978. 274 p.

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

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

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

**HEREDIA**, Beatriz M. A de. “Participacao e politica: experiencias de dois municipios gaúchos”. In: HEREDIA, M. A. & PALMEIRA, M. (orgs.) Política, Governo e Participacao Popular: conselho, orcamento participativo e outras experiencias. Rio de Janeiro, RJ. 7 Letras. 2012.

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

**HOUTZAGER**, P., **GURZA LAVALLE**, A. & **ACHARYA**, A. “Atores da Sociedade Civil e Atores Políticos: Participação nas Novas Políticas Democráticas em São Paulo”. In: Leonardo

- Avritzer (ed). O Associativismo em São Paulo. São Paulo: UNESP. 2004.
- KUSCHNIR**, Karina. O Cotidiano da Política. Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 2000, 162 pp.
- \_\_\_\_\_. “Trajetoria, projeto e mediação na política”. In: VELHO, Gilberto & KUSCHNIR, Karina (orgs.). Mediação, Cultura e Política. Rio de Janeiro, Aeroplano Editora, 2001.
- LACROIX**, Bernard. Ordre Politique et Ordre Social: objectivisme, objectivation et analyse politique. In: GRAWITZ, M e LECA, J. (dir.). Traité de Science Politique. La Science Politique; L'Ordre Politique. v.1. Paris. PUF, 1985, p.469-565.
- LAGROYE**, Jacques. Sociologie politique. 2. ed. rev. et augm. Paris : Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1993. 485 p.
- \_\_\_\_\_. Les Processus de Legitimation. In: LAGROYE, (dir.). La politisation. Paris: Belin, 2003. Cap. 15
- LANDÉ**, Carl H. "The Diatic Base of Clientelism". In: Friends, Followers and Factions. A reader in political clientelism. *University of California Press. Berkeley* (1977).
- MEDARD**, Jean-Francois. Le Rapport de Clientele: du phénomène social à l'analyse politique. Revue française de science politique, 26e année, n°1, 1976. pp. 103-131.
- RENNÓ**, Lúcio. & **SOUZA**, Ailton. A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em porto alegre. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 20, p.235-252, fev 2012.
- ROMÃO**, Wagner de M. Muito Além da Sociedade Civil: o sentido do orçamento participativo para governos e partidos políticos. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambú. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/index.php?option=com\\_wrapper&Itemid=94](http://www.anpocs.org.br/portal/index.php?option=com_wrapper&Itemid=94)>. Acesso em: 20/10/2011.
- RUPPENTHAL**, Francieli Renata. De protagonista a coadjuvante: um olhar antropológico sobre o OP de Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS, 2010. Monografia (Graduação em Ciências Sociais)
- SANTOS**, Boaventura de Souza. Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, Stoneham, Dec 1998, pp.1-33.
- SILVA**, Marcelo Kunrath. Construção da “participação popular”: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Porto Alegre: UFRGS, 2001. Tese (Doutorado em Sociologia)
- SILVERMAN**, Sydel F. “Patronage and Community-Nation Relationship in Central Italy” In: SCHMIDT, S. W.; GUASTI, Laura; LANDÉ, Carl H; SCOTT, James C. (Ed). *Friends, Followers and Factions. A reader in political clientelism*”. *University of California Press. Berkeley* (1977).
- WOLF**, Eric. Aspects of Group Relations in a Complex Society: Mexico. *American Anthropologist*, University of Virginia, n.58, 1956.
- WORLD BANK**, Governance and Development. The International Bank for Reconstruction and Development, Washington, DC, 1992. Disponível online. Acesso em 28/08/2014.