

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais

**Movimentos Sociais e Clientelismo no Orçamento Participativo em
Belo Horizonte**

Carlos Magno Machado Dias

Belo Horizonte
2006

Carlos Magno Machado Dias

Movimentos Sociais e Clientelismo no Orçamento Participativo em Belo Horizonte

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Cidade

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha

Belo Horizonte

2006

Movimentos Sociais e Clientelismo no Orçamento Participativo em Belo Horizonte

Carlos Magno Machado Dias

Dissertação de Mestrado submetida à banca examinadora designada pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Belo Horizonte, outubro de 2006.

Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha
Orientador - PUC Minas

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa
Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria
PUC Minas

AGRADECIMENTOS

É do conhecimento de todos que uma dissertação de mestrado nunca é produto de reflexão de uma única pessoa. O Aluno conta sempre com a participação indispensável de outras pessoas, sobretudo com as difíceis condições - ausência de bolsa, mensalidade, oito horas diárias de trabalho extra classe.

Antes de qualquer consideração teórica me sinto na obrigação de manifestar aqui os meus agradecimentos a todos aqueles que contribuíram para que esta dissertação pudesse ser concretizada e em especial:

Ao prof. Dr. Carlos Alberto, que com imensa paciência, objetividade, seriedade e competência conduziu a orientação deste trabalho.

A prof^a. Dra. Léa Souki, prof. Dr. Carlos Aurélio e prof^a. Dra Magda Neves que sempre estiveram disponíveis para apresentar suas inestimáveis contribuições, sobretudo em nossos encontros na disciplina Seminários de Tese.

Ao prof. Dr. André Caetano e ao prof. Dr. Tarcísio Botelho pela ajuda com a metodologia do survey.

Aos professores e funcionários do curso de Mestrado em Ciências Sociais;

Aos Prof. Dr. Carlos Alberto Pereira Tavares, Profa.Dr^a Maria Cristina Lima de Castro, Diretores do Instituto de Ciências Biológicas da UFMG e por extensão ao Prof. Dr. Sérgio Costa Oliveira, atual Vice-diretor, pelo incentivo e compreensão com as condições que um servidor estudante precisa para realizar um sonho.

A todos os entrevistados que empenharam seu tempo e suas inestimáveis informações a este trabalho.

À Daise, Patrícia e Rosilaine pela ajuda com as entrevistas.

Ao Mauro pela ajuda com a tabulação e processamento do survey

A todos os Gerentes Regionais do OP, em especial à Camarada Bernadete, que compartilhou comigo sua vasta experiência no acompanhamento do OPBH.

Aos colegas do ICB em especial, Anderson Bustamente, Etel Cássia, Luiz Geraldo e Mariângela Borges que desde o início foram para além de incentivadores, entusiastas desta empreitada.

Aos Colegas do Mestrado em Ciências Sociais, turma de 2004, a melhor de todos tempos.

Ao Edil e a Iza e a Bebel que sempre estiveram disponíveis para assumir minhas obrigações para que pudesse dedicar meu tempo a este trabalho

A meus pais e irmãos que além de presentes sempre foram grandes incentivadores.

A Leandra, Raphaela e Malu, esposa e filhas que além de partilharem comigo, durante os últimos 24 meses, todas as alegrias e dificuldades se privaram de inúmeras coisas em nome do meu sonho

A todos minha eterna gratidão.

À Leandra, Raphaela e Malu

*“Eu vejo o futuro repetir o passado
Eu vejo um museu de grandes novidades
O Tempo não pára
Não pára, não, não pára”
(Cazuza)*

“A história só se repete por farsa ou por tragédia”

Karl Marx

RESUMO

A prática política das associações de moradores dentro do Orçamento Participativo em Belo Horizonte é o objeto desta dissertação. A bibliografia sobre o movimento comunitário em Belo Horizonte aponta para uma estreita relação entre associações de moradores e as práticas clientelistas ao longo da história destes movimentos na cidade. Por outro lado grande parte da bibliografia sobre o Orçamento Participativo tem apontado para as possibilidades desta política em superar as relações clientelistas existentes nas esferas locais. Entendo, a análise da literatura sobre o clientelismo, tem apontado a capacidade deste fenômeno de continuar presente mesmo após mudanças estruturais e / ou conjunturais tanto na dimensão econômica, como na política e cultural. O Objetivo desta dissertação é o de identificar se após 10 anos da implantação do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, as associações de moradores ainda buscam soluções por meio de práticas clientelistas para o atendimento de suas reivindicações. Foi realizado um survey com lideranças de associações de moradores que participaram do processo de seleção de obras para o OP 2005/2006, bem como entrevistas semi-estruturadas. Concluiu-se que existem evidências de que as associações comunitárias continuam a fazer uso de práticas clientelistas.

PALAVRAS-CHAVE: Clientelismo; Movimento Social; Orçamento Participativo.

ABSTRACT

The political practices of the housing associations in the participative budget in Belo Horizonte is na object of this thesis. The bibliography about the community movement in Belo Horizonte tends to a narrow relationship between the housing associations and the commercial practices throughout the history of these movements in the city. On the other hand great part of the bibliography about the participative budget has pointed out towards to the possibilities of this politics overcoming the existing clientele relations in the local spheres. The analysis of the literature on clientelism shows the capacity of the permanency of this phenomenon even after structural and/ or social changes as much as economical, as political and cultural status. The objective of this thesis is to identify if after 10 years of the application of the participative budget in Belo Horizonte, the housing associations still search for solutions through commercial practices to attend their demands. It was made a survey with leadership and housing associations who participated of the selection process for the 2005/2006 constructions, and also semi-structural interviews. It came to the conclusion that ther are evidences that the housing associations keep on doing use of commercial practices.

KEYWORDS: Clientelism; Social Moviments; Participative Budget.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Idade das lideranças comunitárias entrevistadas	087
Tabela 2: Intensidade do contato das lideranças com vereadores e Partidos	089
Tabela 3: Pessoas diretamente ligadas à associação que trabalham na Prefeitura ou Câmara Municipal (%)	089

LISTA DE ABREVIATURAS

CEB	Comunidade Eclesial de Base
ONG	Organizações não Governamentais
OP	Orçamento Participativo
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PCdoB.....	Partido Comunista do Brasil
PDS.....	Partido Democrático Social
PMDB.....	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRODECOM...	Programa de Desenvolvimento de Comunidades
PROPAR...	Programa Participativo de Obras Prioritárias
PSD.....	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB.....	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN.....	Partido Trabalhista Nacional
SUDECAP...	Superintendência de Desenvolvimento da Capital
UDC.....	União de Defesa Coletiva
UDN	União Democrática Nacional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	014
2. O CLIENTELISMO	018
2.1. Construindo um Conceito	019
2.2. Os Tipos Ideais de Clientelismo	021
2.2.1 <i>Clientelismo Tradicional</i>	021
2.2.2 <i>Clientelismo de Quadros ou Partidário</i>	024
2.2.3 <i>Clientelismo de Massas</i>	025
2.3 O Clientelismo no Brasil	031
2.4 A Desarticulação do Clientelismo no Contexto da descentralização Administrativa no Brasil	035
2.5 O Papel da Liderança no Clientelismo de Massas e a Construção de uma Estrutura de Oportunidades	039
3 O MOVIMENTO COMUNITÁRIO	043
3.1. Os “velhos” e os “Novos” Movimentos Sociais	044
3.2. A Organização do Movimento Comunitário	050
3.2.1. <i>A participação da Igreja na Organização dos Movimentos</i>	052
3.2.2. <i>O Movimento Comunitário e os Partidos Políticos</i>	055
3.3. A Autonomia do Movimento Comunitário	057
3.4. A Liderança Comunitária	059
3.4.1. <i>A Liderança Comunitária no Brasil</i>	064
4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	067
4.1. O Orçamento Participativo em Belo Horizonte	070
4.2. O Orçamento Participativo e a Transformação na relação Estado Sociedade	071
4.3. Os limites das transformações promovidas pelo Orçamento Participativo	072
5. O MOVIMENTO COMUNITÁRIO, O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E O CLIENTELISMO	078

5.1. O Movimento Comunitário em Belo Horizonte Hoje.....	078
5.1.1. <i>Características gerais do Movimento Comunitário em Belo Horizonte</i>	081
5.2. A Cultura Associativa, O Orçamento Participativo e o Clientelismo Tradicional	084
5.3. Os Vínculos entre as Lideranças Comunitárias e os Parlamentares: o Clientelismo de Quadro	088
5.4. Transformando Obras em Votos: as Relações entre OP e o Clientelismo de Massas.....	093
5.5. Clientelismo: uma Alternativa Conscientemente Construída	098
6. CONCLUSÃO.....	101
REFERÊNCIAS	104
APÊNDICE A: METODOLOGIA	112
APÊNDICE B: QUESTIONÁRIO.....	114
APÊNDICE C: RESULTADO DO SURVEY.....	117
APÊNDICE D: ASSOCIAÇÕES QUE RESPONDERAM AO SURVEY	134
APÊNDICE E: BREVE CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	139

1. INTRODUÇÃO

O clientelismo é, sem dúvida, um tema cujo debate é freqüente em nossa cultura política. O controle na concessão de bens e serviços públicos foi, e ainda é, muitas vezes, utilizado como instrumento de controle da vontade e da expressão política do cidadão. A satisfação de carências, sobretudo em infra-estrutura urbana, implica necessariamente em um compromisso de lealdade posterior do cidadão para com o agente político responsável por intermediar o acesso ao bem e / ou serviço público, condicionando assim (ou predeterminando) sua liberdade de escolhas.

A implementação de políticas participativas de caráter deliberativo, como o Orçamento Participativo (OP), por exemplo, deveria ter diminuído consideravelmente, pelo menos em tese, as condições para que os agentes políticos – responsáveis pela intermediação na concessão de bens e serviços públicos – conseguissem fazer uso de práticas clientelistas, na medida em que, ao tornar público e aberto, à participação do cidadão, o debate e o processo de decisão referente às prioridades de investimentos, a possibilidade da intermediação tradicional – baseada no contato pessoal, ou na relação patron / cliente – desses investimentos seria limitada.

Existem vários desenhos institucionais de Orçamento Participativo, cada um deles interagindo em um contexto socioeconômico particular¹. O Caso do Orçamento Participativo em Belo Horizonte (OP-BH) apresenta uma diferença em sua estrutura em relação aos outros Orçamentos Participativos e, para os objetivos deste trabalho, merece destaque. Em Belo Horizonte, as associações comunitárias participam direta e ativamente do processo de mobilização e deliberação do OP, sendo elas as responsáveis em apresentar as demandas das comunidades por ela representadas. O desenho institucional do OP-BH garante ainda às associações comunitárias o direito de indicar, sem o voto direto da população, um delegado para participar do processo de deliberação.

O que em uma primeira vista pode ser considerado um avanço do processo de participação – o reconhecimento da importância das associações de moradores na mobilização das comunidades – pode, por outro lado, apontar para mecanismos internos do desenho institucional do OP-BH a fim de permitir a atuação, ainda que em

¹ Ver por exemplo Boschi (1999); Ribeiro e Grazia (2003).

outros níveis, de mediadores políticos interessados em capitalizar eleitoralmente as conquistas da comunidade, como pretendo demonstrar adiante.

A bibliografia sobre o movimento comunitário de Belo Horizonte demonstra que, ao longo de sua história, as associações de moradores estabelecem em suas relações com o meio político, ações ou práticas na busca de seus interesses que podem ser consideradas clientelistas.

Nesse cenário, algumas questões se colocam como relevantes. Como é possível implementar uma política de caráter universalizante, se os agentes desse processo têm, no particularismo das relações clientelistas, um elemento importante de seu contato com o Estado? Dito em outras palavras como uma inovação institucional é capaz de romper com a “tradição” clientelista e estabelecer um novo comportamento político dos atores envolvidos?

Alguns autores têm tentado responder a essa questão partindo da análise dos novos procedimentos a que os agentes públicos (funcionários públicos) promotores, implementadores e executores exercem durante o processo do Orçamento Participativo. Nessas análises, os movimentos sociais são abordados como agentes passivos, no processo de transformação nas relações Estado / sociedade, como se eles recebessem passivamente a alteração do modelo de distribuição de recursos. Aponto aqui, portanto, a relevância de uma análise desse processo político sob a ótica dos movimentos sociais envolvidos.

Nessa perspectiva, os mais de 10 anos da implantação do programa de Orçamento Participativo em Belo Horizonte, pode, nos ajudar a verificar se, de fato, aconteceu alguma mudança na prática e na ação política das associações comunitárias, que possibilite a confirmação empírica de que o Orçamento Participativo, realmente, impede a reprodução de práticas clientelistas, como afirmam vários autores (FEDOZZI, 2001; AVRITZER 2002a). O objetivo central deste trabalho é, portanto, tentar apresentar uma discussão em torno da possibilidade de existência de práticas clientelistas, no interior do Orçamento Participativo.

De maneira geral, os estudos sobre os Orçamentos Participativos têm privilegiado a ótica das relações entre sociedade civil / Estado e das instituições de participação. Nesse sentido, é correto afirmar que o Orçamento Participativo é uma inovação institucional que democratiza a relação entre Estado / sociedade Civil, proporcionando maior transparência na alocação de recursos, determinação de prioridades nos investimentos públicos, controle do estado por parte da sociedade civil e eficácia na aplicação dos recursos públicos.

Entretanto, várias limitações já foram apontadas no método do OP. Recentemente, alguns trabalhos já têm sido produzidos abordando a relação entre Orçamento Participativo e Clientelismo². Algumas observações já foram feitas no sentido de que o clientelismo continua presente no cotidiano de nossas relações políticas, ainda que de forma distinta. Os estudos realizados mostram, em concordância com a discussão sobre o tema do clientelismo, que, com as mudanças na natureza das relações tradicionais entre Estado e sociedade, o tradicional clientelismo urbano também se transformou.

Dessa forma, estudar o papel dos diversos agentes que atuam no interior do OP, sobretudo aqueles responsáveis pela organização e mobilização das comunidades no interior do OP, pode nos fornecer importantes indícios à cerca do fenômeno do clientelismo, no interior das políticas participativas locais. Por isso, compreender a atuação política dos movimentos sociais no interior dessas políticas é importante. Este trabalho tem seu enfoque na ação dos movimentos sociais – Movimento Comunitário – no interior do OP. Ele procura identificar evidências que permitam a confirmação empírica da presença de práticas clientelistas na orientação da ação política desses movimentos, dentro do Orçamento Participativo, em Belo Horizonte.

Um ponto central deste trabalho é apontar se, há ou não, autonomia das associações de moradores na organização da ação das comunidades na luta pela implementação de políticas e infra-estrutura públicas. Ou se, por outro lado, as associações de moradores têm usado o OP para manter a mobilização das comunidades em períodos entre eleições, a fim de potencializar posteriormente seus resultados eleitorais.

O ponto de partida para esta discussão precisa reconhecer o movimento popular urbano contemporâneo como um ator ímpar, dotado de interesses particulares, de racionalidade e com seus representados possuidores de uma enorme carência material a ser suprida.

Devemos também reconhecer que o clientelismo não é uma prática de “mão única”. Assim os agentes da política tradicional, não foram, os únicos atingidos frontalmente pelo estabelecimento dos critérios impessoais de atendimento de demandas em infra-estrutura urbana. A disputa política pelas bases eleitorais continua. Assim, é natural esperarmos que tentativas de cooptação continuem serem feitas. Resta-nos portanto, compreender como esse processo acontece dentro das políticas participativas, em especial, dentro do Orçamento Participativo

² Ver por exemplo Azevedo (1990); Mares Guia (2005); Ribeiro (2005); Andrade (2005).

Os objetivos específicos deste trabalho são, portanto, a) identificar se a ação política dos movimentos sociais urbanos, em especial, o “movimento comunitário”, em um contexto de uma política como o Orçamento participativo, busca canais particularistas para estabelecer o relacionamento entre comunidade e políticos; e b) identificar se na estrutura organizacional do Orçamento Participativo, existem “brechas” ou normas que propiciem a reprodução de práticas clientelistas em seu interior.

O Capítulo “O Clientelismo” articula o conceito chave deste trabalho: o clientelismo. Nesse capítulo tentarei, em primeiro lugar, construir um conceito de clientelismo, para depois, a partir das suas principais características, distinguir tipos ideais de clientelismo com a finalidade de facilitar a identificação do fenômeno. Por fim, tentarei relacionar a prática do clientelismo a uma estrutura de oportunidade que favorece a participação e a conquista de bens, em cenários políticos fechados ou muito competitivos.

No Capítulo “O Movimento Comunitário”, buscarei reconstruir a trajetória dos novos movimentos sociais, mais especificamente do movimento comunitário. Buscarei com a literatura recuperar as descrições das práticas políticas desses movimentos ao longo dos anos, a fim de comparar com os dados atuais obtidos no Survey, realizado para este trabalho.

No Capítulo “Orçamento Participativo”, procurarei demonstrar como o Orçamento Participativo surge em Belo Horizonte com uma proposta de democratização e universalização ao acesso de bens e serviços públicos e como a bibliografia atual vem tratando a questão presença de clientelismo, no OP.

No Capítulo “O Movimento Comunitário, o Orçamento Participativo e o Clientelismo”, farei a exposição dos dados empíricos levantados a partir do Survey e das entrevistas realizadas com lideranças comunitárias, vereador e assessor parlamentar, a fim de demonstrar a manifestação das práticas clientelistas que perpassam transversalmente o OP, a partir da ação das lideranças das associações de moradores de Belo Horizonte.

Nesse capítulo me apoiarei nas características da ação política empreendida pelo movimento comunitário, para estabelecer um diálogo com a literatura sobre clientelismo (debatida no Capítulo “O Clientelismo”). Tentarei identificar elementos que possibilitem a comprovação da hipótese de que o Orçamento Participativo foi, apenas, capaz de mudar a forma pela qual o clientelismo é praticado. Sendo assim, permaneceriam presentes ainda hoje, no interior do movimento das associações de moradores, práticas pouco democráticas, verticalizadas e fundamentadas em relações não universais. O clientelismo continuaria, portanto, sendo um importante instrumento nas relações políticas, estabelecidas pelas associações de moradores de Belo Horizonte.

2. O CLIENTELISMO

Longe de ser uma coisa do passado, o clientelismo demonstra-nos, na atualidade, vitalidade e enorme capacidade de adaptação à modernização política³. Talvez até por isso, o clientelismo seja, hoje, um dos elementos de nossa cultura política mais conhecido e comentado. Para termos uma idéia da extensão que esse conceito alcança, basta verificarmos que, uma breve pesquisa no site de buscas Google, nos apontará 378.000 links relacionados ao verbete. Mesmo se restringirmos a busca apenas aos sites brasileiros, encontraremos referências em 56.000 Links. Da mesma forma se realizarmos a pesquisa pela ferramenta de buscas do jornal Folha de São Paulo, encontraremos mais de 400 matérias relacionadas, de 1997 até novembro de 2005. Podemos assim, perceber a dimensão que o conceito ocupa em nossos relacionamentos cotidianos.

Da mesma forma, a literatura científica, das mais diferentes áreas e correntes teóricas, tem dedicado muitos esforços no estudo das relações desse fenômeno tendo em conta as inúmeras realidades políticas e sociais do país. Contudo, como acontece com inúmeros outros conceitos que são usados indiscriminadamente, existe uma enorme imprecisão sobre o que é o clientelismo.

Apesar das origens do conceito remontarem à Roma antiga, o clientelismo será abordado neste capítulo objetivando demonstrar a adequação em sua utilização para descrever e explicar alguns processos políticos na atualidade.

O tema será tratado aqui, com uma preocupação maior em abordar conceitos, interpretações e análises que sirvam como referência ao Brasil contemporâneo. Assim o que pretendo neste capítulo é demonstrar que, embora a conjuntura político social do país seja muito distinta das do passado, ainda hoje, persistem elementos que fazem com que o conceito de clientelismo seja apropriado para explicar processos políticos contemporâneos e demonstrar como o clientelismo se enraíza na hierarquia das organizações. Para tal, em primeiro lugar, a partir da bibliografia sobre o tema, levantarei as principais características comuns às diversas abordagens teóricas a fim de buscar uma definição do conceito que irá orientar toda a discussão posterior. Em seguida, pretendo fazer uma breve abordagem da bibliografia sobre clientelismo, a fim de pontuar algumas das diversas interpretações que o tema vem tendo, sobretudo no que se refere aos tipos ideais de clientelismo.

³ Ver Santos (2006)

Com essa discussão, pretendo apontar subsídios teóricos para a discussão empírica que será desenvolvida no último capítulo desta dissertação - o clientelismo e sua relação com movimento de associações de moradores no Orçamento Participativo de Belo Horizonte.

2.1 . Construindo um Conceito

Segundo José Murilo de Carvalho (1997) há uma inconsistência no uso de conceitos básicos como o de clientelismo. Segundo ele, o conceito de clientelismo sempre foi empregado de maneira frouxa, com pouco rigor conceitual e, de um modo geral, indicando um tipo de relação entre atores políticos que envolvem concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto.

Na literatura, podemos encontrar diversas definições do conceito de clientelismo. Na opinião de Diniz (1982) o clientelismo é um sistema de lealdades que se estrutura em torno da distribuição de recompensas materiais e simbólicas em troca de apoio político. Para Mainwaring (1999), o clientelismo é restrito às relações patrão-cliente e se caracteriza por quatro aspectos: desigualdade, reciprocidade assimétrica, natureza não institucionalizada e relação face a face. Assim, segundo o autor, as relações clientelistas se estabelecem entre pessoas de status e poder desigual, elas implicam reciprocidade (os dois lados oferecem e exigem alguma coisa em troca), e as trocas são pessoais e individualizadas.

Eisenstadt e Roninger (1984) definem o clientelismo como um complexo. Para os autores, o clientelismo é um fenômeno que combina traços contraditórios como desigualdade e solidariedade, voluntarismo e coerção, recursos simbólicos e instrumentais, e “que a permuta desses recursos é usualmente levada a cabo através de arremate em uma só transação de vários itens (nenhum deles pode ser permutado separadamente mas só em um conjunto que inclui ambos tipos de recursos)”. (EISENSTADT E RONINGUER *apud* BAHIA, 2003, p. 103).

Kaufman citado por Bahia (2003, p.123) aborda a relação clientelista como uma relação de permuta individualizada (entre duas pessoas) tendo como características: a desigualdade de poder e status; a reciprocidade; o particularismo (que denota o caráter privado da relação) amparado apenas levemente na legislação pública e em normas comunitárias.

Para Legg citado por Bahia (2003, p.133) é essencial o fato de que nas relações entre patrões e clientes os recursos são desiguais e são controlados pelos próprios atores. De acordo com o autor, é necessário distinguir entre laços clientelísticos verticais (status diferentes entre as partes e, portanto, com permuta não complementar) e horizontais (simétricos de permuta complementar).

Nunes (1997) aponta que o clientelismo nas sociedades tradicionais poder ser definido como uma relação social marcada por “patrons”⁴ e camponeses / clientes. Nesse caso, os camponeses estariam subordinados àqueles que possuem a terra. Esses camponeses estariam sempre próximos da penúria. A desigualdade desempenha um papel chave na sobrevivência tanto de patrons como de camponeses e gera uma série de laços pessoais, entre eles, que vão desde o simples compadrio até as lealdades políticas.

Conforme Carvalho (1997), são muitas as definições apontadas para o conceito de clientelismo. Entretanto, todas elas têm, em comum, um grupo de características que podem ser resumidas por: acesso restrito aos centros do poder; controle sobre recursos, podendo esses ser de natureza material ou simbólica; relação de troca com forte hierarquia vertical, não formal, particular e difusa; sistema decisório concentrado viabilizado pelo monopólio da representação; demandas fragmentadas; lealdade, confiança, amizade e reciprocidade norteando a troca; fluxo de utilidades que se processa na troca envolvendo uma relação de pagamento de longo prazo. (BAHIA, 2003, p. 185).

Assim, para os fins deste trabalho, busquei construir uma definição sucinta que contemple o conjunto das características acima apontadas e que sirva de referência para minha abordagem do tema, ao longo deste trabalho. Para tal, o que denomino clientelismo é a relação política de natureza vertical que visa à troca de algum bem ou serviço público para uso privado ou coletivo, bem como outras recompensas de natureza simbólica, em um ambiente de competição democrática, sempre vinculados a uma relação de compromisso e lealdade, cuja aceitação envolve o comprometimento da liberdade e das possibilidades de escolha política do indivíduo.

Entretanto, uma definição do conceito não é suficiente para a descrição das inúmeras formas distintas sob as quais o clientelismo se manifesta. O trabalho de Bahia (2003)

⁴ O termo Patron foi mantido na tradução para o português na obra de John Duncan Powel, “Peasant Society and Clientelist politics” citado por Edson Nunes (1997) em “A Gramática Política do Brasil”. De acordo com o autor o termo abrange o que no Brasil é compreendido nas expressões coronel, chefe de máquinas públicas urbanas, pequenos chefes locais ou mesmo líderes que controlam máquinas sindicais. Ainda segundo o autor o importante é observar que a relação patron-cliente define um tipo especial de relação assimétrica.

enumera três tipos de clientelismo que são compatíveis com a democracia capitalista. São eles o clientelismo tradicional, o clientelismo de quadros e o clientelismo de massas.

2.2. Os Tipos Ideais de Clientelismo

2.2.1. Clientelismo Tradicional

Pode-se entender por clientelismo tradicional a mediação ou microfundamento que institucionaliza um tipo de relação na qual o proprietário de terras (coronel) estabelece sua clientela com o objetivo de manter o poder político. Nesse caso, o patrão prescinde de intermediários, mantendo uma relação direta com a população, cujo traço marcante é a troca de favores e benesses, gerando, assim, um sentimento de lealdade política pelos beneficiários (clientes).

De acordo com Andrade (2005) a relação patrão-cliente tradicional é um tipo de aliança diática voluntária vertical que se efetiva por um relacionamento mais ou menos personalizado, afetivo e recíproco entre atores ou elenco de atores, o qual comanda recursos desiguais e envolve transações mutuamente benéficas com ramificações que vão além da esfera imediata do relacionamento diático.

O que Bahia (2003) chama de clientelismo tradicional, Andrade (1990) denomina perspectiva antropológica de análise. Nessa perspectiva, podemos encontrar entre os diversos autores, um relativo consenso, ao se identificar algumas características do clientelismo – relações interpessoais diretas; interação baseada em trocas simultâneas de diferentes tipos de recursos; realização de trocas dentro de um modelo de interação que supõe: recursos econômicos e políticos, de um lado, e promessas de lealdade de outro; um forte elemento de solidariedade; um padrão verticalizado das relações individuais ou coletivas; presença de desigualdade social e de poder; e relações informais – que o definem como um instrumento de interação social.

Nessa perspectiva a patronagem tal como definida por Wolf (1966)⁵ citado por Bahia, (2003), é um complexo em que o patrão é a pessoa que usa sua influência para proteger e ajudar a outra pessoa que se torna, então, seu cliente e que lhe retribui prestando certos serviços. Nessa perspectiva, a patronagem seria um tipo de relação interpessoal que se estabelece na desigualdade de poder entre patrões e clientes e na existência de reciprocidade dos laços sociais estabelecidos.

Seguindo esse caminho para retratar o fenômeno no Brasil, José Murilo de Carvalho (1997), afirma que o clientelismo perpassa toda a história do Brasil, e na medida em que ele pode mudar de parceiros, ele também pode aumentar e diminuir ao longo da história. Em sua opinião, os autores que identificam, na literatura, o coronelismo urbano, estariam simplesmente detectando o clientelismo. Seguindo essa linha histórica, seria possível verificar, portanto, que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo. Isso porque, de acordo com o autor “à medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para esses a relação clientelística”. (CARVALHO, 1997, p.234).

Carvalho (1997) demonstra ainda, que o clientelismo, historicamente tem sido utilizado como instrumento de cooptação política. De acordo com ele, um grande exemplo disso está na Guarda Nacional. Ela foi a grande instituição patrimonial que fazia a ligação entre os proprietários de terras e o governo mas, que por outro lado, garantia ao senhoriato o controle sobre a população.

Contudo, a Guarda Nacional não era o único componente patrimonial dentro do Império. Segundo Carvalho (1997), existiam outros componentes patrimoniais.

Delegados, delegados substitutos de polícia também eram autoridades patrimoniais na medida que exerciam serviços públicos gratuitamente. O mesmo pode ser dito dos inspetores de quarteirão. Na República, as tarefas de manutenção da ordem passaram todas para a burocracia, isso porque na medida em que os delegados foram se tornando funcionários públicos e os estados aumentaram rapidamente o efetivo de suas Polícias Militares rapidamente foram esvaziando as funções da Guarda Nacional. O coronelismo teria, segundo o autor, surgido nesse momento, com o recuo do patrimonialismo e o avanço da burocracia.

No Brasil, o estudo do clientelismo, dentro dessa perspectiva (histórica), freqüentemente é vinculado a um fenômeno típico do mundo rural, o coronelismo. Para LEAL

⁵ WOLF, E. R. “kinship, Friendship, and Patron-Client Relations in Complex Societies. In M. Banton. The Social Anthropology of Complex Societies. Tavistock. ASA Monographs. Londres. 1966

(1997), o coronelismo é um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, que se fortalece progressivamente, e os senhores de terras cuja influência é crescentemente decadente.

Do ponto de vista econômico-social, o fenômeno do coronelismo pode ser caracterizado pela relação de dependência entre proprietários rurais e seus trabalhadores, relação essa fundada em bases feudais ou semifeudais que camuflam as desigualdades e o processo de exploração. (ANDRADE, 1990).

Por outro lado, se adotarmos uma análise do ponto de vista político, o sistema coronelista se configura no papel de intermediação que o proprietário rural exerce entre as instituições políticas mais amplas e a população no âmbito local, o que lhe possibilita, por um lado, o controle das massas e, por outro, a legitimação do exercício do poder central. (ANDRADE, 1990). Fazendo uma generalização, LEAL (1997) afirma que o coronel opera no reduzido cenário municipal, mas, nem por isso, ele difere dos políticos estaduais e federais. Dessa forma o sistema coronelista não seria um problema de ordem pessoal, seria sim, uma questão vinculada à estrutura econômica e social da sociedade.

LEAL (1997) afirma, ainda, que um importante aspecto do coronelismo é o sistema de reciprocidade. De um lado, estariam os coronéis que controlariam o eleitorado e, de outro, a situação política no Estado que tem à sua disposição o erário, os empregos, os favores e a força policial em resumo “o cofre das graças e o poder da desgraça”. A essência do compromisso coronelista seria caracterizada, portanto, por um apoio incondicional dos chefes locais (coronéis) aos candidatos da situação e da parte da situação estadual, seria concedido ao chefe local governista poder em todos assuntos relativos ao município, inclusive a nomeação dos funcionários estaduais do lugar.

Dantas (1987) distingue coronelismo no Brasil em três etapas. A Primeira está compreendida entre os anos de 1900 a 1930 que se caracteriza pelo pleno desenvolvimento do coronelismo, dado o caráter rural da população brasileira. Um segundo momento estaria compreendido entre os anos de 1930 a 1945. Nesse período, o Estado autoritário e centralizado desarma os chefes locais, promovendo sua desmoralização. É nessa época que a fonte do poder passa a ser a tradição de mando com o reconhecimento do prestígio local, que garantiria os interesses dos governantes em suas relações com os coronéis. A terceira fase está compreendida entre 1945 a 1964. No período democrático, o coronelismo retoma seu vigor, devido sua capacidade de obter e controlar votos. Nesse período, tudo passa a ser trocado, recursos materiais e simbólicos com fins a assegurar o maior número de votos. Ainda de

acordo com o autor, do ponto de vista político o golpe militar de 1964 teria colocado fim ao coronelismo porque:

... a centralização do regime autoritário, via modernização conservadora, acelera a expansão do capitalismo no campo e fustiga os núcleos remanescentes do coronelismo de forma irreversível. Em seu lugar vão se impondo outras formas de clientelismo e “maquinas políticas” utilizando novas técnicas de manipulação de massa na tentativa de dar continuidade à influencia do patronato rural sobre o Estado. (DANTAS, 1987, p. 38).

Em outras palavras, as antigas relações tradicionais entre patrões e clientes (donos de terras e arrendatários) vão se tornando, a partir daí, menos importantes que as novas relações entre líderes e seus partidários.

Dentro da perspectiva histórica, é a incapacidade do Estado em regulamentar as relações entre o público e o privado, que promove a existência de lacunas, permitindo o surgimento de um corpo de mediadores que passam a atuar como elo de ligação entre atores políticos e sociais.

Na realidade brasileira, o clientelismo tradicional pode ser identificado na prática política do governo imperial (1840 – 1889) e na primeira república (1889 – 1930) já ilustrados neste trabalho.

A partir da década de 1930, com o início do processo de urbanização e industrialização, a estrutura social e econômica do país começa a se alterar, e o coronelismo começa e entrar em crise.

2.2.2. Clientelismo de Quadros ou Partidário

De acordo com Andrade (2005), o clientelismo de quadros se caracteriza por um padrão de relacionamento que envolve o detentor do poder político e os usuários das políticas públicas. Essa relação é mediada (ao contrário do clientelismo tradicional que não comporta mediadores) por intermediários instituídos pelo chefe político como representante de uma determinada população ou comunidade.

Na opinião da autora, a diferenciação entre o clientelismo tradicional e o clientelismo de quadros encontra-se em dois níveis: a) no tipo de transação que acompanha o

relacionamento (Clientelismo tradicional, alta dependência e forte afeto por parte do cliente e Clientelismo de quadros, maior independência e moderado afeto por parte do cliente); b) na natureza dos recursos utilizados pelo patrão para alimentar essa relação (recursos pessoais no clientelismo tradicional e recursos públicos no clientelismo de quadros).

A emergência do clientelismo de quadros começou a se instituir da década de 1930, mas teve seu processo acelerado a partir da Segunda Guerra Mundial, a partir da intensificação do processo de migração campo/cidade que alterou as estruturas econômicas e sociais do país.

O clientelismo partidário [ou de quadros] se expande na medida em que as estruturas partidárias vão se aproximando e se instalando nos aparelhos do Estado caracterizando processos particulares de transição como passagem de uma sociedade tradicional à de massas. Dessa forma, os partidos políticos podem atuar como pontes exercendo uma função de mediação no sentido de quebrar o isolamento social e promover a integração nacional. (CASTRO, 1988, p. 63 apud, ANDRADE, 2005).

Nesse sentido é de se esperar que o clientelismo também continue a desempenhar um papel relevante nas sociedades de massas. As relações políticas típicas dessas sociedades promovem, portanto, uma nova mudança nas características das relações clientelistas. Esse “novo” clientelismo é denominado clientelismo de massas.

2.2.3. Clientelismo de Massas

O conceito de clientelismo de massas é caracterizado por Bahia (2003) como um sistema de espoliação ilegítima, de bossismo⁶ e de máquina política. O trabalho de Diniz (1982a) ilustra bem essa forma de clientelismo, ao fazer uma comparação entre o malufismo e o chaguismo utilizando-se do conceito de clientelas cativas - referindo-se a bases eleitorais que, ao longo de várias eleições sucessivas, concentraram seus votos num determinado candidato – demonstra em seu trabalho que o clientelismo pode assumir duas manifestações distintas,

⁶ O autor utiliza a expressão bossismo conforme é utilizada na literatura referente às máquinas partidária e política, onde o chefe (cacique ou boss) controla com mão de ferro a estrutura partidária.

No primeiro caso [chaguismo], o clientelismo deriva sua força da capacidade de assumir formatos extremamente complexos e diferenciados, ultrapassando o âmbito das relações interpessoais par envolver amplos grupos e categorias sociais de diferentes tipos. No segundo caso[malufismo], deriva de seu poder de sua subordinação a um projeto político de ampla envergadura. (DINIZ, 1982a, p. 26).

Bahia (2003), afirma que não há políticas sem interesses. Nesse sentido quem financia, controla e manda. Nessa perspectiva, os partidos, em geral, lutam por bens materiais e por cargos a despeito de serem mais ou menos ideológicos. Os partidos estariam, portanto, voltados para a reeleição, e seus chefes burocráticos voltados para cargos e ganhos específicos.

Por essa linha de raciocínio o chefe (boss) “é o elemento chave no processo de criação e reprodução da máquina, através da distribuição de cargos e benefícios materiais e simbólicos. O boss é um empresário político do tipo capitalista que busca por sua organização maximizar votos.” (BAHIA 2003, p. 198).

Na opinião do autor, é assim que o sentido ideológico do partido dá lugar ao pragmatismo eleitoral, na busca pela conquista do poder. É a necessidade da ampliação das bases eleitorais que o partido usa de moedas de troca ao buscar apoios e alianças e de certa forma, “corrompendo-se doutrinariamente” (BAHIA, 2003, p.206). A permuta política envolvendo a concessão de cargos na burocracia e do estabelecimento de acessos privilegiados ao núcleo decisório, é um componente central do funcionamento da democracia moderna e do funcionamento partidário.

Assim na opinião de Andrade (1990), só mais recentemente, os cientistas políticos passaram a compreender o clientelismo como um fenômeno que ultrapassa o caráter pessoal de suas relações básicas. Atualmente, os estudos sobre o clientelismo têm focado seus efeitos sobre vários processos políticos.

Os Estudos políticos contemporâneos enfatizam um novo tipo de clientelismo, um tipo característico das sociedades mais estruturadas. Nesses contextos, o clientelismo se reproduz marcado pela pluralidade política, pela existência de partidos ideológicos e de massa, pela democratização do Estado e pela legitimação do sistema não mais pela via dos mecanismos particularistas, mas de valores públicos universais. (ANDRADE, 1990). Nesse contexto, podemos compreender porque é comum se falar em clientelismo, para tratar ou abordar as mais diversas questões.

O Trabalho de KISCHNIR (2000), por exemplo, nos mostra que a distribuição de cargos e serviços públicos como forma de se obter e fornecer acessos são uma prática

rotineira na política brasileira, e essa conquista de acessos é resultado da colaboração de membros de uma rede de trocas. Do ponto de vista dos membros dessa rede de acessos, as trocas que garantem os acessos são motivadas por sentimentos de amizade e afeto.

Citando Bobbio⁷, Bahia (2003), aponta para o fato de que em regimes democráticos em que a percentagem de votantes ainda é muito alta, existem elementos que indicam que o voto de opinião é cada vez menor em detrimento do voto de clientela.

Mas, se o voto de clientela é cada vez maior, é porque existe um instrumento que permite o acesso às trocas. Toda a bibliografia sobre clientelismo ressalta alguns “sentimentos” que perpassam as relações de troca: confiança, amizade e afeto. São esses sentimentos que permitem aos intermediários políticos (também conhecidos como cabos eleitorais) criar os elos entre o Patrão e a sua clientela. No trabalho de Kuschnir (2000), é demonstrado como esses intermediários ajudam a revelar o status diferenciado de uma família de vereadores na cidade do Rio de Janeiro. Esses intermediários seriam capazes de reconhecer as verdadeiras necessidades das pessoas, diante de um Estado isento.

A partir do trabalho de Merton⁸, Bahia (2003) afirma que, nesse processo de troca pessoal o cabo eleitoral é o amigo que se procura nas horas de aperto, é o protetor das horas incertas. A máquina política desempenha uma função social de humanizar e personalizar toda a sorte de auxílio, a quem necessita dele. Incluem-se aí a distribuição de alimentos, materiais de construção, indicações de emprego, transporte e ajuda de despesas de enterros, dentre muitas outras formas de atender necessidades pessoais com a máquina política.

Segundo Legg (1975), o clientelismo, como fenômeno político moderno, está particularmente relacionado à emergência das instituições liberais nas sociedades desenvolvidas do Sec. XIX. Para ele, o fenômeno político do clientelismo se consolidou com a extensão do sufrágio e com a penetração da máquina do Estado na periferia, na medida em que isso permitiu que o clientelismo fosse usado em larga escala. O que prevaleceu como padrão comum é o benefício material, devido ao cliente e o benefício simbólico, afetivo e político devido ao patrão. (BAHIA, 2003).

Em todos os casos, padrões políticos em âmbito local almejam estabelecer e manter vínculos com o centro nacional e isto envolve uma série de interesses. Assim, os recursos disponíveis aos políticos derivam da comunidade, enquanto a motivação para assumir tal papel é gerada por grupos de referência externa. (BAHIA, 2003, p.134).

⁷ BOBBIO, N (1986). O Futuro da Democracia. 2ª. Edição. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra.

⁸ MERTON, R. Sociologia. Teoria e Estrutura. São Paulo: Mestre Jou. 1970

A relação clientelista, na opinião de Legg (1975), poderá ter iniciativa tanto por parte dos clientes (que poderão fazê-lo devido a uma carência extrema) ou por parte do patrão (que vê nesse tipo de relação sua forma de acesso aos níveis hierárquicos superiores).

Por fim, Legg (1975) aponta que, ao contrário da

crença geral, a burocratização da vida moderna aumentou as possibilidades do clientelismo, pois burocracia significa a oportunidade de exercer a discricionariiedade, e as pessoas afetáveis pela lei e por decisões oficiais buscam influenciar esta aplicação específica. A discricionariiedade atinge os indivíduos dos mais diversos níveis da organização aumentando o potencial para inter-relações clientelistas. (BAHIA, 2003, p. 139).

Assim, ao analisarmos os estudos sobre o surgimento da máquina política, percebemos que alguns fenômenos tornam seu funcionamento possível: a emergência de líderes políticos profissionais e a democracia de massas (sufrágio universal).

Para Farias (2000), a emergência de lideranças políticas intermediárias está relacionada a fatores estruturais. Para o autor, a política democrática liberal, ao dirigir suas mensagens para os eleitores (indivíduos isolados e na maioria das vezes desprotegidos), abre espaço para a ação do cabo eleitoral, que propõe ao eleitor o cálculo utilitário de se aceitar o benefício imediato, em troca do voto, ao invés de apostar em vantagens impessoais, amplas e incertas. Dessa maneira a cidadania pode assumir uma forma concreta via clientelismo, já que nesse quadro, a liberdade pessoal do exercício político comporta a alternativa da negociação do voto.

Por outro lado, autores como Nunes (1997) atentam para o fato de que, se considerarmos a origem e os fundamentos rurais do fenômeno, seria de se esperar que, com a modernidade, mais especificamente com o capitalismo, esse tipo de relação social deveria ter se extinguido. Isso porque os sistemas de troca generalizada do clientelismo⁹ é diferente do sistema de troca específica que caracteriza o capitalismo moderno. De acordo com Nunes (1997, p.28)

⁹ Em contextos clientelistas as trocas são generalizadas e pessoais, isto é, cada objeto ou ação que é trocado contém uma referência à condição geral do grupo. Esta troca de bens é restrita e ocorre em ambientes onde está ausente uma economia de mercado impessoal.

nesse, o processo de troca [específica] e aquisição de qualquer bem não inclui a expectativa de relações pessoais futuras, nem depende da existência de relações anteriores entre as partes envolvidas. (...) Laços de segurança, se é que existem, são parte do âmbito do domínio público. As trocas ocorrem sem preocupação com as características pessoais dos indivíduos envolvidos; elas são caracterizadas pelo impersonalismo. O impersonalismo constitui um dos fatores básicos do mercado livre e também a base da noção de cidadania.

Contudo, o capitalismo moderno ainda convive com processos de trocas generalizadas em seu interior. Existiria, portanto, na opinião de Nunes (1997), uma “curiosa” relação entre os processos de institucionalização de trocas específicas e trocas generalizadas, que embora coexistam em tensão permanente, elas freqüentemente, se combinam em formas que são positivas para a acumulação capitalista.

Assim, o clientelismo contemporâneo seria um sistema caracterizado por situações paradoxais porque envolve, segundo Nunes (1997, p. 28) citando Eisenstadt e Roninger (1980, p. 278-279).

(...) primeiro uma combinação peculiar de desigualdade e assimetria de poder com uma aparente solidariedade mútua, em termos de identidade pessoal e sentimentos e obrigações interpessoais; segundo, uma combinação de exploração e coerção potencial com relações voluntárias e obrigações mútuas imperiosas; terceiro, uma combinação de ênfase nestas obrigações e solidariedade com o aspecto ligeiramente ilegal ou semilegal dessas relações (...) O ponto crítico das relações patron-cliente é, de fato, a organização ou regulação da troca ou fluxo de recursos entre atores sociais.

Apontando os trabalhos de Kaufman¹⁰ e Powell¹¹, Nunes (1997) demonstra que as díades – características das descrições convencionais do clientelismo, tendem a se transformar em redes extensivas nas sociedades capitalistas modernas. Assim:

a análise da díade clientelista pode ser entendida para abranger grupos de patrons-clientes – estruturas nas quais muitos clientes ligam-se ao mesmo patron – e pirâmides patron-clientes – estruturas que emergem quando líderes de vários grupos de patron-clientes estabelecem vínculos com atores situados mais acima – tornando possível, portanto, a conceituação de uma rede de relações

¹⁰ Kaufman, Robert, “The patron-client concept and Macro-Politics: Prospects and Problems, Comparative Studies in Society and History

¹¹ Powell, J. D. “Peasant Society and Clientelist Politics, in Schimdt, Steffen *et al.* (orgs.), Friends, Followers and Factions

potencialmente de larga escala e multivinculada, baseada na troca patron-cliente. (NUNES, 1997, p. 29).

O trabalho de Andrade (1990) aponta um elemento importante: a relevância do significado político que está implícito nas definições de clientelismo. De acordo com a autora, os trabalhos voltados para a dimensão estruturalista como os de Einsenstadt (1981), que vêem, no clientelismo um modo de regulação de distribuição na sociedade sendo ele, em última instância, o modo de estruturação das desigualdades sociais, provocaria do ponto de vista analítico, uma alteração na identificação dos sujeitos sociais. Nesse tipo de análise o clientelismo deixaria de ser visto em termos dos indivíduos, abandonando seu caráter diático e afetivo das relações, e passaria a ser visto em termos de seus atores.

A diferença marcante consiste em que os indivíduos passam a ser vistos como atores, da mesma forma que atores coletivos, como grupos, organizações, ou mesmo o Estado. Dessa forma, as análises clientelistas se aplicam tanto às relações entre indivíduos, quanto àquelas travadas entre grupos ou organizações na medida em que a lógica das relações seja de natureza clientelista. Assim como se pode aplicar também a análise das relações entre indivíduos e atores coletivos. (ANDRADE, 1990, p. 14).

A autora aponta ainda que uma outra forma de conceber o fenômeno do clientelismo na Ciência Política atualmente é analisá-lo como uma estratégia. “Nesta concepção a perspectiva de análise é inversa, isto é, ao invés da estrutura aos atores, ela vai dos atores a estrutura, sendo, portanto a estrutura clientelista vista como uma consequência, um sub produto da estratégia dos atores”. (ANDRADE, 1990, p. 15).

Esta é a opinião de Mainwaring (1999, p.226), segundo ele o clientelismo “geralmente é uma estratégia das elites para conservar características de um sistema de dominação, mas que também pode nascer mobilizações populares destinadas a explorar as poucas oportunidades disponíveis em um sistema político semifechado”.

2.3 O Clientelismo no Brasil

Como consequência dessa visão, o autor identifica uma dinâmica na institucionalização do clientelismo no Brasil. Para ele, o clientelismo não é estático (no Brasil) e para entender esse fenômeno (que o autor denomina “mutável”) é preciso fazer a distinção entre as “variantes tradicional e moderna”. De acordo com o autor, o clientelismo tradicional estava assentado em uma sociedade agrária e os direitos de cidadania se aplicavam a uns poucos. Já no clientelismo moderno, os políticos e intermediários controlam uma ampla quantidade de bens e serviços públicos. Entretanto, o que mais diferencia o clientelismo tradicional do moderno é que, enquanto a vertente tradicional era baseada em laços pessoais, o clientelismo moderno se realiza em um contexto de mercado político. Assim

a propensão a soluções individuais em vez das coletivas encontra reforço na fraqueza histórica das organizações populares e dos partidos de massa. Devido à fragilidade das organizações, as formas coletivas de ação de classe são menos eficazes no Brasil do que em outros países, e as tentativas de engajamento em lutas coletivas por direitos sociais gerais parecem inócuas. Os pobres duvidam da possibilidade de que uma grande transformação social possa mudar sua situação, mas têm esperanças de subir na vida pelo esforço individual e com a ajuda de seus contatos pessoais. Quando as soluções coletivas estão bloqueadas, ou a pessoa procura caminhos individuais de ascensão, principalmente explorando redes clientelistas, ou tem de se resignar com sua sorte. Por outro lado, a institucionalização de práticas clientelistas intensifica as fraquezas das organizações populares, pois as pessoas e os grupos preferem canais clientelistas aos movimentos e partidos de orientação genérica. (MAINWARING, 1999, p. 231).

Para Mainwaring (1999), no Brasil, o personalismo impregna e enquadra muitas instituições. O “universalismo de procedimentos”¹² está sob permanente tensão. As relações pessoais e hierárquicas são cruciais para o acesso a bens públicos. Assim em muitos locais existem pessoas que se beneficiam do clientelismo. “Mas os incentivos da base da sociedade para o clientelismo são especialmente relevantes para o Brasil por causa da pobreza, da fraqueza das organizações populares e do intervencionismo estatal”. (MAINWARING, 1999, p. 233).

¹² De forma sucinta o universalismo de procedimentos remete para um processo de distribuição de bens e serviços públicos fundamentados em critérios universais, transparentes e igualmente acessíveis por todos os cidadãos.

No capítulo seguinte, pretendo demonstrar que, no caso do movimento popular em Belo Horizonte, de forma diversa do que afirma Mainwaring (1999), não é a fraqueza das organizações populares que torna a opção pelas soluções via clientelismo, uma alternativa viável. Segundo as evidências, para além de uma estratégia das elites, o clientelismo é uma alternativa consciente do movimento popular, para diminuir os custos da ação coletiva e se posicionar frente a um sistema político elitizado e fechado.

Na Ciência Política contemporânea, têm aumentado os estudos que se referem à forma sobre como as lideranças partidárias lançam mão de instituições e recursos públicos para seus próprios fins, e como favores de vários tipos são trocados por votos. Essa perspectiva reforça a tese de que o clientelismo é “um tipo de relação de troca que se estabelece na intermediação de interesses, em determinadas conjunturas dadas e situações específicas, nas quais a sua utilização funcionará como recurso político importante para os grupos no poder” (ANDRADE, 1990, p.17).

Isso faz com que o estudo do clientelismo urbano passe a ganhar cada vez mais importância, à medida que avançam, simultaneamente, os processos de urbanização e democratização, levando a uma reordenação dos cenários políticos no Brasil.

Analizando o processo de formação dos partidos políticos no Brasil, Mainwaring (1999) afirma que o clientelismo e a disseminação da patronagem para fins políticos são fenômenos difundidos e ainda são aspectos fundamentais da política partidária no Brasil. “Estar ligado a uma rede clientelista é a chave para muitos empregos, verbas e concessões públicas”. (MAINWARING, 1999, p. 299).

De acordo com o autor, até 1930, as lealdades partidárias quando existiam, eram identificadas pelas disputas entre diferentes “clãs políticos” isso porque redes de clientela suplantavam os partidos como base da organização política.

Segundo Nunes (1997), o processo de democratização de 1945 não rompeu com a “gramática” do clientelismo. O regime democrático em implantação teria se insurgido de dentro da ditadura do Estado Novo e as elites que controlaram o período de transição e o período constitucional pós 1945 eram compostas das mesmas pessoas que apoiavam e beneficiavam do regime anterior. A rede de interventores e prefeitos nomeados constituiu a base para a fundação do partido conservador, o PSD, que foi criado com recursos da patronagem à disposição da ditadura e controlou o congresso pós 1945. Desta forma, “o clientelismo que cresceu à sombra da estrutura social brasileira tornou-se um instrumento de engenharia política astuciosamente manipulado por aqueles que controlavam o poder”. (NUNES, 1997, p. 68).

Na opinião do autor, a persistência e o fortalecimento do clientelismo surgiram no processo de democratização, após o Estado Novo, e nas características dos partidos e das lideranças políticas que emergiram na época. Isso porque

Os partidos que se originaram dentro do regime cujo lugar vão ocupar (...) nascem com um estoque de recursos para patronagem que podem ser manipulados por elites identificadas com status quo, que precisam de apoio popular para permanecer no poder após a mudança de regime. (NUNES, 1997, p. 69).

Nesse sentido, podemos identificar, nos três maiores partidos políticos brasileiros entre 1945 e 1964 – o PSD, o PTB e a UDN –, características clientelistas cristalizadas e uma crescente distância do universalismo de procedimentos. Na opinião de Nunes (1997), os três partidos acabaram construindo uma coalizão para a patronagem.

Com a instalação do regime autoritário em 1964 e a adoção de um projeto de desenvolvimento que privilegiava o acentuado crescimento das cidades e gerava um acelerado e desordenado processo de urbanização se desenvolveu um quadro urbano com forte presença da miséria e exclusão social. Essa situação que convivia com o controle estatal (tanto municipal, tanto estadual ou federal) da prestação de serviços públicos que propiciaram a utilização de práticas clientelistas, por parte dos dirigentes do poder político, como forma de se fortalecerem politicamente.

Segundo Andrade (1990) o dado interessante desse período é que

além da reedição das velhas formas de clientelismo político nos pequenos municípios, foi nos estados mais desenvolvidos e urbanizados do país – São Paulo e Rio de Janeiro, que o clientelismo apareceu com mais vigor em sua versão urbana, patrocinado por forças políticas diferentes: a ARENA (partido situacionista) e o MDB (redutos das oposições e forças progressistas). (ANDRADE, 1990, p. 26).

Ao analisar o chaguismo no Estado do Rio de Janeiro, Diniz (1982b), afirma que é preciso considerar que, freqüentemente, são as condições políticas mais gerais que caracterizam a emergência de um sistema partidário. Dessa forma, na opinião da autora, a emergência de partidos com orientações da ação política tradicionais em sistemas sócio-econômicos mais desenvolvidos, pode estar relacionada às estratégias de competição intra partidárias, em um determinado contexto político.

Após 1979, o sistema partidário readquire uma importante base ideológica, mas a difusão do clientelismo, mesmo assim, permaneceu. De acordo com Nunes (1997), essa continuidade do clientelismo acontece porque, em sociedades sincréticas como a brasileira, a lógica da troca generalizada é transferida para associações, instituições políticas, agências públicas, partidos políticos e facções. Isso porque, o clientelismo no Brasil repousaria

num conjunto de redes personalistas que se essendem aos partidos políticos e cliques. Estas redes envolvem uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos – isto é, aqueles que apóiam o governo – têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho de Estado.... (NUNES, 1997, p. 32).

Essas características fizeram com que as instituições formais do Estado ficassem altamente impregnadas por esse processo de troca de favores, de modo que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem alguma intervenção externa. Por isso, o clientelismo se manteve forte, no decorrer dos períodos democráticos; não definhou durante o período do autoritarismo; não foi extinto pela industrialização e nem mostrou sinais de fraqueza, no decorrer da abertura política (Nunes, 1997).

Por outro lado, autores como Mainwaring (1999) e Andrade (1990) apontam a pobreza e a desigualdade social como um fator importante que deve ser cuidadosamente analisado nos estudos sobre o clientelismo. A partir desse entendimento, Andrade (1990) afirma que a escassez de recursos e a dimensão gigantesca dos problemas sociais constituem-se em um quadro favorável à realização de relações de troca e outras transações características do clientelismo político. Nas palavras da autora: “O clientelismo tende a florescer em contexto marcados pela escassez e deita raízes quando a grande massa de necessitados está incorporada politicamente, podendo fazer de seu voto a moeda de troca nesse mercado”. (ANDRADE, 1990, p. 33).

Entretanto, o estudo do clientelismo não deve considerar apenas a desigualdade social com elemento fundamental da relação clientelista. A contribuição de GRAZIANO (1983) que aponta para o fato de que o clientelismo não deve ser visto como um adendo, mas como um constitutivo de aspectos cruciais da ordem institucional de uma sociedade. Isso porque o clientelismo é necessário, tanto para clientes como para patronos, já que, permite a introdução

de algum grau de segurança e previsibilidade no que seria, de outra forma, um mundo mais ou menos hobbesiano.

De forma conclusiva, Mainwaring (1999) resume a lógica do processo de troca clientelista da seguinte forma: as pessoas participam de trocas clientelistas porque com isso elas obtêm recursos do Estado. Os políticos patrocinam as trocas clientelistas porque, com elas, eles passam a adquirir controle da máquina partidária; conquistam votos e formam uma base de apoio para o governo. Segundo Mainwaring (1999), isso faz com que o sistema de incentivos transforme a patronagem e o clientelismo numa resposta racional tanto para os clientes quanto para os políticos.

2.4 A Desarticulação do Clientelismo no Contexto da Descentralização Administrativa no Brasil

Ainda assim, Avelino Filho (1994) aponta para a competição clientelista como elemento regulador da competição clientelista eleitoral. Na opinião do autor, a política clientelista moderna é mais competitiva e suas relações tendem a ser muito mais frágeis, ao passo que são mais instrumentais. O processo democrático permite o surgimento de novos patronos. Esse surgimento aumenta a competitividade na relação clientelista. Assim, essa competitividade desestabilizaria as relações anteriores, pois o surgimento de patronos alternativos dá aos clientes a possibilidade de comparar os benefícios recebidos. A consequência disso é que as pressões distributivas tendem a crescer, aumentando os custos para manter a clientela. Alguns autores tendem a descartar esse aspecto inflacionário nas relações clientelistas, ao afirmarem que o requisito fundamental para seu êxito seja a manipulação dessa esperança de futuros benefícios. Por outro lado, o próprio autor afirma, que é o “monopólio das fontes de benefício que permite regular a competição política e suprimir a disputa entre patronos. Combinado com a desconcentração de demandas ao longo do tempo, o monopólio estabiliza os custos da manutenção da clientela”. (AVELINO FILHO, 1994, p. 228).

Assim, na opinião do autor, a

desarticulação das redes de clientelas, em nome de uma política mais universalista, precisa resolver satisfatoriamente o problema do fluxo de benefícios, das esperanças individuais e da confiabilidade. A solidez do clientelismo repousa na sua capacidade de oferecer perspectivas a seus clientes. De maneira que seus potenciais beneficiários não pretendam arriscar qualquer mudança que os possa prejudicar, trocando o certo pelo duvidoso. (AVELINO FILHO, 1994, p. 231).

Nessa perspectiva, a desarticulação dessas redes de clientela deve passar, necessariamente, pelo reconhecimento de que o clientelismo, no Brasil, é uma estratégia adotada pelos atores políticos brasileiros, para fazer valer seus interesses em conjunturas específicas e que acabam por se institucionalizar. Por outro lado, enquanto a escassez de recursos, que é um importante elemento explicativo da ativação de práticas clientelistas, tanto por parte de padrões como por parte dos clientes, em qualquer tipo de sistema, persistir, o clientelismo também persistirá. (ANDRADE, 1990).

Ainda assim, a autora reconhece que a desarticulação do clientelismo é um processo muito mais complexo. O clientelismo tem a capacidade de se reciclar em ambientes que, em tese, seriam hostis a sua reprodução. Isso porque o mecanismo de intermediação de interesses não se resume à troca direta, que se dá ao nível dos governos locais entre o Estado padrão e o cliente pobre, e que se constitui na mais importante fonte de poder para os governantes. O clientelismo se reproduz em outros níveis, o que nos levaria a falar de uma multiplicidade de clientelas agindo, em diferentes níveis, e em diferentes momentos do processo de “policy making”.

Existem vários trabalhos, na literatura brasileira, que apontam para a apropriação das políticas públicas por políticas clientelistas. MELLO (1989), ao estudar as políticas de habitação popular no Brasil, destaca as conseqüências da centralização dos recursos, para a conformação de práticas clientelistas, principalmente em momentos em que se aponta para a municipalização da política, sem que se proceda à descentralização dos recursos. Na opinião do autor, esse modelo de intervenção propicia a

conjunção de interesses entre executivos municipais, a burocracia central e grupos privados que atuam na prestação de serviços de intermediação. Esse arranjo representa uma profissionalização do padrão clientelista tradicional uma vez que nele se fundem a prestação de serviços técnicos especializados com a barganha política e intraburocrática de corte tipicamente clientelista. (MELLO apud ANDRADE, 1990, p.36.).

Na década de 1990, inúmeros trabalhos foram publicados no sentido de demonstrar o efeito desarticulador de clientelas produzido pelo processo de descentralização administrativa e com o respectivo aumento da participação da sociedade civil nas políticas públicas. “A desarticulação das redes de clientelas é descrita por Jacobi (2000) como o desafio de superação de uma a lógica tradicional para construção de uma nova institucionalidade”.

Para o autor

a construção da cidadania no Brasil, num contexto de crescentes desigualdades, implica necessariamente a superação de formas de dominação de uma cultura política baseada na tutela, no clientelismo e no patrimonialismo político. Cumpre substituir as práticas sociais existentes por novas formas de relação que tenham na participação um componente essencial. A erradicação do patrimonialismo político é tarefa complexa e demorada em virtude do enraizamento das práticas de instrumentalização. O desafio que se impõe é construir novos hábitos, neutralizar o clientelismo e aproximar o cidadão do processo decisório. (JACOBI, 2000, p. 143).

Nesse contexto, o debate sobre a necessidade de se buscar um novo tipo de relação entre Estado e sociedade, apontada pelos grupos que lutavam pela redemocratização do país, nas décadas de 1970 e 1980 ganharam força e se consagram com a aprovação do texto Constitucional de 1988. Dentro desse debate, cabe, aqui, destacarmos o ideal de descentralização político-administrativa.

Para os objetivos desse trabalho, o tema da descentralização será tratado especificamente à luz da conjuntura brasileira com fins a estabelecer uma relação entre o clientelismo e a universalização de procedimentos com as experiências participativas locais, em curso no país.

No Brasil, ao longo dos anos de 1980 e 1990, a tese do esgotamento do modelo de desenvolvimento do Estado (que foi estabelecido nos anos de 1950) ganhou força. A busca de soluções para os problemas ocasionados pela atuação excessivamente centralizada e somada ao ideal de participação popular difundido, principalmente, pelos movimentos sociais fez com que o tema da descentralização ganhasse força no país. Para Silva e Costa (1995), o processo de descentralização, no Brasil, está condicionado a dois fatores históricos. O primeiro seria decorrente da crise fiscal e financeira do Estado autoritário, cujos modelos de intervenção se esgotaram tanto financeira quanto institucionalmente. O segundo deve-se ao processo de redemocratização no país. Os opositores ao regime autoritário passam a ver a descentralização como um instrumento que garantiria uma maior permeabilidade às demandas da sociedade,

facilitando um maior controle do poder público. Essa perspectiva que teria repercutido no ordenamento jurídico da constituição de 1988, acreditava que o resultado desse novo arranjo político institucional garantiria uma maior equidade na distribuição de bens e serviços sociais com o concomitante aumento na eficiência das políticas públicas.

A descentralização também ganhou importância por propiciar um ambiente favorável ao exercício da participação da população para além dos processos eleitorais revelando-se um mecanismo inovador na relação do Estado com a sociedade civil. Da perspectiva dos movimentos sociais, essa participação funcionaria como um instrumento de reconstrução da prática democrática e visibilidade diante do Estado. (AZEVEDO; PRATES, 1990; AVRITZER, 1994).

Na perspectiva desses autores, a participação da sociedade civil na gestão pública, representa uma mudança qualitativa, na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado. Dessa forma, esse contexto propicia uma ruptura com os padrões do corporativismo territorial, gerando uma abordagem universal das questões da cidade, criando para os setores populares, conforme afirmam Azevedo e Prates (1990) e Avritzer (1994), uma opção viável e altamente competitiva de participação política, em relação às práticas clientelistas. “Aprendizado político permite combater certas posturas utilitaristas das organizações comunitárias, que se traduzem na competição por recursos escassos em práticas autoritárias e clientelistas comuns até mesmo nos próprios líderes comunitários...” (JACOBI, 2000, p.144).

Convém destacar aqui que, embora teoricamente os autores que advogam essa perspectiva estejam aparentemente corretos do ponto de vista teórico, do ponto de vista empírico, é possível demonstrar que, pelo menos em parte, isso não é verdade. Andrade (1990) aponta o fato de que existem elementos na estrutura social brasileira, como a pobreza, por exemplo, que diminuem consideravelmente a capacidade dessas políticas de combater as posturas utilitaristas e práticas, como o clientelismo. Não se trata aqui de afirmar que o universalismo de procedimentos seja impraticável, em sociedades marcadas pela pobreza e com grande desigualdade social e, sim, que o clientelismo tem, pelo menos no Brasil, a capacidade de se reciclar em ambientes que em tese seriam hostis a sua reprodução.

Dessa forma, admitir que o clientelismo seja um resquício do passado brasileiro (como faz a perspectiva histórica) faz com que nós não percebamos as diversas formas assumidas por ele, ao longo de nossa história. A premissa de que o clientelismo é um resquício de um passado pré-moderno desconsidera a existência atual do clientelismo, nas sociedades desenvolvidas. Da mesma forma, vincular a existência (ou persistência) do clientelismo

relacionada à pobreza, desconsidera o fato de que empiricamente, já foi demonstrado, que nas situações de pobreza, pode a classe pobre se mobilizar, em torno de políticas não clientelistas. (FARIAS, 2000).

É também relevante, aqui, contestar explicações para o clientelismo fundado na expressão “falta de consciência”. É necessário em primeiro lugar definir o significado do termo “falta de consciência”. Se a “falta de consciência” estiver relacionada com a falta de consciência da cidadania, existem elementos empíricos relevantes que demonstram exatamente o contrário. Segundo Farias, (2000) elementos da cidadania (liberdade, universalidade¹³) estão presentes em trabalhadores que participam de trocas clientelista. Isso ocorre por que não existe perspectiva de vantagens concretas, em romper com os esquemas de manipulação tradicionais.

Por outro lado se considerarmos a “falta de consciência” como falta de consciência de classe, podemos então entender que essa falta de consciência com a conseqüente fragilidade ideológica das organizações populares (associações, sindicatos e partidos) abre espaço para a proliferação de práticas clientelistas. Na opinião de Farias (2000), isso ocorre porque o acelerado processo de implantação do capitalismo criou dificuldades à cristalização da solidariedade de classe.

Devemos buscar, portanto, os fundamentos do clientelismo, não só nas situações de carência das classes populares, mas também, na estrutura social em que está envolvido o processo de troca. Compactuo aqui do princípio, como faz Farias (2000) de que o clientelismo é coerente com a lógica da competição política no capitalismo e que, portanto, não tem relação, direta, com o passado pré-moderno.

Reconheço aqui, também, que as relações clientelistas podem ser explicadas a partir da orientação que os intermediários políticos dão à ação coletiva. Nesse sentido compreender a ação, que as lideranças podem desempenhar, é fundamental para os objetivos desse trabalho.

2.5 O Papel da Liderança no Clientelismo de Massas e a Construção de uma Estrutura de Oportunidades

Uma hipótese que buscarei confirmar, é que as lideranças comunitárias, independentemente do partido ao qual estejam vinculadas, estabelecem com o sistema político

¹³ Liberdade é entendida pelo autor como a liberdade em fazer escolhas políticas e universalidade refere-se ao universalismo de procedimentos

uma função de intermediário tal qual descrita por Kuschnir (2000) e Bahia (2003). Essa liderança intermediária a relação entre um parlamentar e o morador.

O ciclo do clientelismo se fecha com a participação da liderança comunitária. O Líder comunitário funciona como elo entre o patron e a comunidade. Ao fazer com que o bem chegue à comunidade, a liderança associa sua concessão desse bem à solidariedade do patron estabelecendo assim uma dívida pessoal entre o cidadão e o patrão. A retribuição a esse ato de solidariedade é cobrada pela liderança por ocasião do processo eleitoral, fechando assim o ciclo de ajuda mútua. Muitas vezes essa retribuição vai além do depósito do voto na urna. A liderança consegue transformar a capacidade de mobilização da comunidade em uma verdadeira máquina de apoio político; a comunidade se transforma em um exército pronto para defender seu patrão, na batalha eleitoral. É assim que “uma mão lava a outra”.

Podemos perceber, portanto, que dessa perspectiva, o clientelismo de massas é perfeitamente compatível com a democracia participativa. O apoio político, mais que o simples voto, é a moeda de troca pelo bem ou serviço público.

Indo mais além, podemos considerar que, se as práticas sociais já estão incorporadas no capitalismo, não há nenhuma necessidade funcional para as regras do processo que determinam as relações de dominação. E isso só é possível, como aponta Offe (1984) porque o capitalista reconhece a racionalidade do comportamento individual, a partir de uma lógica de mercado e não a partir de uma sistematização da natureza da sociedade.

Por outro lado, aponta Offe (1984), a experiência das organizações não burguesas é totalmente diferente. Tanto o problema individual, quanto organizacional consiste em descobrir, no decorrer de um processo (que inevitavelmente está cumulado de erros, malentendidos e distorções) quais são as lições corretas a serem apreendidas, isto é, como as ambigüidades de orientação podem ser superadas, de modo a levar uma definição de interesses elaborada, esclarecida e coerente consigo mesma.

É por isso que a alternativa que as organizações não burguesas adotam – na ausência de modos de ação coletiva politicamente impostos, tais como corporativismo e a juridificação – o oportunismo como solução.

Segundo Offe (1984), é importante se explicar quais as condições conceituais e os mecanismos causais que incentivam práticas organizacionais oportunistas. De acordo com o autor, essas práticas poderiam ser caracterizadas sociologicamente por três elementos: em primeiro lugar, está a inversão da relação entre meios e fins, que leva a um engrandecimento dos meios institucionais, ou de outros meios imediatamente acessíveis, e a sua atuação como mecanismo de filtragem seletiva dos objetivos e princípios organizacionais (dimensão

substantiva). Em segundo, a sucessão dos vínculos entre as perspectivas de curto e longo prazo – a prioridade é dada às realizações imediatas e de curto prazo, enquanto oportunidades e conseqüências futuras são ignoradas ou negligenciadas (dimensão temporal). E em terceiro, estaria a ênfase dada aos critérios quantitativos de recrutamento e mobilização sindicais em vez de critérios qualitativos, tais como a formação e expressão de identidades coletivas (dimensão social).

Nessa perspectiva, o oportunismo seria, portanto, um tipo de prática organizacional que resolveria os problemas ligados à coexistência precária de duas lógicas da ação coletiva – o padrão monológico e o padrão dialógico¹⁴ – que encontramos como elementos específicos nas organizações operárias. A solução dada então, é o padrão monológico da ação coletiva.

Dessa forma, é possível então visualizar um modelo segundo o qual o deslocamento do eixo das práticas oportunistas da ação coletiva parece ser a solução, a um só tempo, racional e instável, para o dilema das organizações de classes trabalhadoras. Segundo Offe (1984), esse modelo é seqüencial e está estruturado em cinco estágios.

Estágio um representa o período de formação de uma organização da classe operária na qual a formação de identidade coletiva, o cultivo da disposição dos membros de agir, o tamanho relativamente pequeno, o conflito militante e um baixo grau de burocratização caracterizam a vida da organização.(...) O dilema entre os dois padrões dialógico e monológico surge no estágio dois. A organização se tornou suficientemente forte para acumular algum poder real (...), derivado do seu potencial de poder reconhecido. Em outras palavras, concessões lhe são provavelmente feitas não porque os membros da organização entraram em greve, mas a fim de evitar uma greve. (...) No estágio três a estratégia da organização o mais independente possível da motivação, da solidariedade e da disposição de agir dos membros (...). No estágio quatro a independência relativa da organização em relação a vontade de agir dos seus membros é alcançada e garantias internas são substituídas por externas; a organização não tem mais nenhuma capacidade de resistir a tentativas de retirada de suporte externo bem como dos estatutos institucionais e legais que lhe são proporcionados a partir do exterior. Em outras palavras, a própria organização se torna incapaz de garantir suas garantias. (...) O estágio cinco é alcançado quando há uma volta a um tipo de ação coletiva em que a disposição para agir dos membros é de importância vital, geralmente equivale ao estágio um do nosso modelo cíclico, mas dele difere em dois sentidos: primeiro, por que provavelmente está baseado em uma fração ou divisão no interior de uma organização já existente, e, segundo porque tende a focalizar um espectro muito mais amplo de arranjos políticos, legais e institucionais, que desempenham um papel tão importante quanto ilusório nos estágios anteriores. (OFFE, 1984 p.106 – 110).

¹⁴ De acordo com Offe (1984,) no padrão monológico a associação quase que exclusivamente agrega e transmite interesses: debates sobre os objetivos adequados da organização somente ocorrem, e se ocorrem, ao nível da liderança. No padrão dialógico a organização desempenha um papel ativo na definição e transformação dos interesses dos membros; a comunicação sobre objetivos é, portanto, pelo menos ocasionalmente essendida as bases.

De acordo com Offe (1984), a perspectiva do oportunismo implícita, no modelo acima desenvolvidos, difere do modo pelo qual o oportunismo tem sido tradicionalmente usado e continua a ser usado nos movimentos e organizações não burguesas. Em primeiro lugar porque apesar do termo oportunismo ser regularmente usado no discurso político das organizações de trabalhadores tanto no sentido pejorativo quanto no descritivo, o autor utilizou apenas em um sentido analítico, distinguindo três de suas dimensões interconectadas. Em segundo lugar, esta construção, permite-nos perceber que, enquanto o oportunismo é, via de regra, exclusivamente usado pelos adversários, ele pode muito bem ser defendido como única solução racional e realista para aquelas tensões, dilemas e contradições internas que se tornam manifestas como uma consequência do estágio dois, descrito anteriormente. E em terceiro lugar, porque apesar de ser perfeitamente legítimo, do ponto de vista da organização e do interesse aos quais ela procura servir, adotar estratégias oportunistas em resposta a dilemas que de outra forma, seriam insolúveis, também é uma solução derrotista e, portanto, “limitada em sua racionalidade”.

Partindo dessa perspectiva, fica claro, portanto, que a natureza do clientelismo está além dos elementos usualmente apontados pela bibliografia. Considerar o clientelismo apenas como um resquício da prática política tradicional, ou como produto da exploração da pobreza é perder de vista a dimensão estrutural do fenômeno e condenar sua análise a ação individual e auto-interessada. O que sustento aqui, é diferente disso: o clientelismo é fruto de condicionantes culturais e estruturais que se associam de forma ímpar em cada sociedade. Encaro a escolha pela opção clientelista para além de uma estratégia de maximização de benefícios, como uma solução para ação coletiva que enfrenta dilemas estruturais e culturais da sociedade. Assim o clientelismo seria um mecanismo de inclusão no processo político.

Por isso, a análise da prática clientelista, em um movimento social – como a que me proponho a fazer aqui – deve esforçar-se por isolar e apontar as particularidades de sua realidade específica, na tentativa de compreender e separar quais são e como se articulam os componentes de natureza estrutural e cultural.

3. O MOVIMENTO COMUNITÁRIO

O Universo do “movimento popular” é fundamental na construção de meus argumentos neste trabalho. Isso porque é a partir dele que pretendo demonstrar que a desarticulação das práticas clientelistas, pelas políticas participativas locais, não é possível apenas pela reorientação de políticas de caráter local.

Neste capítulo, pretendo demonstrar como o “movimento popular” ou “comunitário” como movimento social é caracterizado pela bibliografia, bem como as características de sua ação coletiva, buscando, sempre que necessário, contextualizar historicamente o modelo de ação coletiva, empreendida por esses movimentos. Pretendo, também, caracterizar e contextualizar esse movimento em Belo Horizonte, a partir da relação estabelecida entre o momento histórico, a organização social e as características da ação coletiva usadas por eles na prática da luta social. Por fim, pretendo apontar as principais características dos líderes comunitários.

Mas o que é o movimento popular ou comunitário? Esses “movimentos” são de fato movimentos sociais? A construção dessas respostas é fundamental para que consigamos cumprir com os objetivos deste capítulo.

Como acontece com muitos outros conceitos, não existe uma definição hegemônica do que é um movimento social dentro das Ciências Sociais. Em geral, as definições de movimento social podem ser caracterizadas (ou classificadas) dentro de uma linha que vai desde as definições menos abrangentes e conseqüentemente mais restritas, às definições mais abrangentes e generalizadoras. Dentre as definições mais restritas, temos como exemplo, o conceito utilizado por Touraine (1988). Segundo o autor, movimentos sociais seriam aqueles movimentos que atuam no interior de um tipo de sociedade, lutando pela direção de seu modelo de investimento, de conhecimento ou cultural. Essa definição restringe a condição de movimentos sociais apenas às iniciativas de grandes setores da sociedade, voltadas para sua ampla transformação estrutural. Nessa perspectiva, praticamente, seriam poucos os movimentos sociais no Brasil.

No outro extremo da linha, identificamos, como bem aponta Cifuentes (1986), que o conceito de movimento social é utilizado de maneira que acaba por incluir na definição qualquer conduta coletiva empiricamente observável, desconsiderando a centralidade do papel do ator, a amplitude de sua luta, os condicionamentos de sua ação, o seu conteúdo ideológico e os projetos político e social para qual sua ação está voltada. Esta ampliação do significado

do conceito de movimento social pode ser verificada, ao levantarmos na bibliografia, uma enormidade de trabalhos sobre uma ampla gama de movimentos temáticos (urbanos, rurais, ambientais, comunitário, de mulheres dentre inúmeros outros).

Assim, evitando entrar na discussão teórica a respeito do real significado do termo movimento social, já que esse não é o objetivo central deste texto, o que chamo de “movimento popular” ou comunitário é a atuação política coletiva de setores (ou conjuntos) da população de bairros e/ou favelas com objetivos relacionados à conquista de infra-estrutura de bens e serviços públicos, moradia e outros relacionados diretamente ao atendimento de carências imediatas dessa população. Faço aqui esta delimitação com o objetivo de focar o presente trabalho a um extrato da população carente de bens de serviços e infraestrutura pública e, que como veremos adiante, tem ampla maioria, na participação nos fóruns do Orçamento Participativo.

A bibliografia sobre movimentos sociais dá freqüentemente a esses movimentos a denominação de “novos movimentos sociais urbanos”. A demarcação conceitual entre os velhos e novos movimentos sociais é importante porque a partir dela podemos diferenciar as características no perfil ação coletiva, empreendida por esses movimentos, a fim de compreendermos melhor o discurso e a prática desses movimentos.

3.1. Os “Velhos” e os “Novos” Movimentos Sociais

O termo Movimento Social foi criado por volta de 1840, para designar o surgimento do movimento operário europeu (SCHERER-WARREN *apud* DOIMO, 1995). Mais tarde, foi apropriado pela teoria marxista para caracterizar a organização racional da classe trabalhadora, em sindicatos e partidos empenhados na transformação do modo capitalista de produção.

No Brasil, os primeiros trabalhos sobre os movimentos reivindicatórios urbanos datam do final da década de 1970 e postulavam, abstratamente, uma posição de autonomia e de antagonismo das organizações populares, com relação ao Estado. (SOMARRIBA, 1991, p.9)

Segundo Cardoso (1987), os estudiosos dos movimentos sociais, chegaram à década de 1970, vocacionados para o trabalho de campo, desconfiados das macroteorias disponíveis e perplexos com os novos processos sociais que se iniciavam na América Latina que apontavam para a necessidade de estudar a participação popular.

Ainda antes da queda do muro de Berlin e do colapso do leste europeu, esse conceito passou a sofrer alterações significativas, em função de uma mudança nos padrões de organização da sociedade, remetendo seu significado a uma multiplicidade de novas formas de participação emergentes e que também se orientavam pela alteração da lógica capitalista, mas que, agora, se organizavam espontaneamente, em outras esferas da vida social que não as feras da relação capital/trabalho. Destacam-se nesse campo as manifestações de gênero, étnicas e culturais, ambientais, dentre inúmeras outras.

Para encarar o desafio de estudar os movimentos sociais, nesse novo contexto, um conjunto de aspectos são freqüentemente relacionados à caracterização dos movimentos sociais urbanos. De acordo com Cardoso (1994), esses aspectos são:

a) Os movimentos urbanos são novos. Distinguem-se das formas tradicionais de atuar na política (partidos e sindicatos) e propõem formas específicas de participação porque afirmam novas identidades;

b) Acentuam-se seu caráter de resistência à dominação vigente, sendo, dessa maneira, formas de luta que desafiam o Estado;

Como são novas e são anti-Estado, essas formas de manifestações coletivas trazem, à cena política, uma nova potencialidade de transformação das estruturas de dominação. (CARDOSO 1994, p.03).

Nesse contexto, passa a operar, no campo analítico, uma substituição do plano estrutural (relativo ao universo da relação capital/trabalho), pelo plano cultural. Na perspectiva desses autores os movimentos sociais

não podem ser pensados como meros resultados da luta por melhores condições de vida, produzidos pela necessidade de aumentar o consumo coletivo de bens e serviços. Os movimentos sociais devem ser vistos, também (e neles, é claro seus agentes), como produtores da história, como forças instituintes que, além de questionar o Estado autoritário e capitalista, questionam, com sua prática, a própria centralização/burocratização tão presentes nos partidos políticos. (RESENDE apud SCHERER-WARREN 2005, p.51).

Assim, esses movimentos passam, em certa medida, a substituir, no plano da mobilização política, a ação de partidos políticos, na construção de um projeto político alternativo, em resposta às crises que os sistemas de representação tradicionais vêm sofrendo. Como afirma Doimo (1995, p. 44), a ação desses novos movimentos sociais é

forjada a partir do princípio da diversidade cultural e não a partir do pressuposto das contradições fundamentais da sociedade capitalista, a noção da identidade estabeleceu-se livre de qualquer significado substantivo apriorístico. Por isso mesmo, ela pode ser muito útil para a análise das relações que opõe entre si diferentes grupos ou facções no plano intraclasses, porém não é adequada para se pensar grandes embates entre categorias genéricas, ou classes, por meio das quais se imagina esta ou aquela consciência em luta contra a alienação. (DOIMO 1995: 44)

Clauss Offe (1984) faz uma crítica a esse tipo de abordagem. Segundo ele, não ocorre efetivamente um deslocamento com relação aos conflitos. O que ocorre, efetivamente, é a compatibilização das estratégias, nas quais o aparelho de dominação política deve reagir tanto às exigências quanto às necessidades, de acordo com as instituições políticas existentes e as relações de força societárias por elas canalizadas. Nessa perspectiva, dada a existência de um consenso entre a burguesia, que está cada vez mais dependente do planejamento estatal, e de uma classe trabalhadora mais conservadora em razão de suas concessões institucionalizadas pela representação política, é de se esperar que mesmo com o crescimento das classes médias – decorrente da crise do consenso em torno do Estado providenciário liberal-democrático – os novos movimentos seriam incapazes de reproduzir o padrão clássico do conflito de classe. Na opinião do autor, isso acontece porque os atuais conflitos seriam muito mais pautados em valores (sobretudo relacionados ao reconhecimento de identidades) do que em recompensas materialmente negociáveis.

O autor demonstra, ainda, que estas novas formas de participação tiveram inúmeras designações (novos movimentos de protesto, nova política, novo populismo, neo-romantismo, comportamento político não ortodoxo, política desordenada, anti-política). No Brasil esses movimentos foram denominados como movimentos sociais urbanos, movimentos de reivindicação urbana ou mesmo lutas urbanas (DOIMO, 1995, p.38).

Não pretendo, aqui, reproduzir o debate bibliográfico em torno das diferentes matrizes interpretativas desses novos movimentos sociais¹⁵. Aqui, apenas pretendo apontar brevemente, os deslocamentos analíticos que foram feitos na análise desses movimentos, no Brasil.

Doimo (1995) identifica três matrizes interpretativas desses movimentos no Brasil. A primeira inflexão é denominada pela autora de “estrutural-autonomista”, que buscou os determinantes da ação desses movimentos a partir de dois pressupostos básicos: 1) as

¹⁵ Esse debate pode ser acompanhado através de Gohn (2000)

contradições urbanas têm o potencial de acionar o conflito primordial da sociedade capitalista, na medida em que são determinadas pelo caráter classista do Estado, e na medida em que esse Estado financia a reprodução do capital em detrimento das garantias à força de trabalho e 2) a sociedade civil tem, em si mesma, uma capacidade ativa no sentido de organizar-se, autonomamente, contra a tradição política autoritária.

A segunda inflexão, apontada pela autora, é a “cultural-autonomista”. Essa inflexão, partindo da recusa da idéia do sujeito único, da negação da premissa que estabelece por antecipação a homogeneidade da classe e da descrença na eficácia de ideologias externas à própria ação, traz à tona a pluralidade de sujeitos e uma constelação de novos significados criados, a partir da própria experiência.

A terceira linha interpretativa dos novos movimentos sociais propostas por Doimo (1995) é denominada “enfoque institucional”. Nessa vertente analítica, as ações do movimento deixam de ser contra o Estado e passam a ser encarados como uma relação dinâmica, em que o Estado podia ser tanto aliado como adversário, dependendo do quadro de demandas, das alianças, dos pactos e dos conflitos internos.

Independentemente do debate conceitual, vale, aqui, apontar como fez Doimo (1995) que a

novidade fundamental dos novos impulsos movimentistas da sociedade contemporânea está precisamente no fato de se originarem fora da esfera produtiva e dos canais convencionais de mediação política, em espaços fortemente marcados por carências referidas ao vertiginoso crescimento e crise do Estado capitalista. (DOIMO, 1995, p. 50).

Essas implicações descritas por Doimo (1995) apontam para uma nova institucionalidade política, fundada não apenas em novas identidades, mas em um processo “participacionista” que amplia as possibilidades de surgimento de novos formatos de participação política. Esse novo cenário redefine a atuação do Estado frente aos movimentos sociais, reafirmando, conseqüentemente, alterações nas formas de ação coletiva. Nesse sentido, torna-se também relevante uma breve abordagem do contexto das produções teóricas sobre os movimentos sociais no Brasil, na medida em que essas produções podem identificar as mudanças na ação coletiva e, conseqüentemente, na relação entre Estado/Sociedade.

No decorrer da década de 1980, já existiam vários estudos empíricos sobre as interações reais dos organismos públicos, com as formas organizativas do chamado movimento urbano. Nessas análises, as freqüentes evidências empíricas que indicavam um intenso e contínuo contato das associações comunitárias com o Estado, sobretudo na permanente disposição dessas associações em negociar com os órgãos públicos as melhorias urbanas reivindicadas, existia uma tendência de atribuir a esse fato o caráter cooptador do Estado. (SOMARRIBA, 1991, p.10) A autora, ao analisar a relação Estado/sociedade, adota o pressuposto de que o “Estado, enquanto relação de poder, reflete as clivagens de interesses da sociedade; e de que os conflitos sociais, políticos e ideológicos e as lutas dos grupos organizados desempenham papel fundamental na definição das políticas sociais”. (SOMARRIBA, 1991, p.12).

Reconhecendo a proximidade dessa percepção com a teoria dos grupos de interesses¹⁶, a autora busca rejeitar qualquer associação a essa teoria, faz referência ao trabalho de Offe e Wiensentahal (1984). Segundo ela, os grupos dominantes, por serem menos numerosos, e “(...) terem idéias mais claras e homogêneas de seus objetivos e possuírem mais recursos para agirem concertadamente, possuem melhores oportunidades de acesso ao Estado e habilidade superior para defender e reproduzir o poder, comparativamente às camadas populares”. (SOMARRIBA, 1991, p.12).

Esse processo tem como consequência um viés que leva o Estado a favorecer certos interesses sociais dominantes. Para a autora, o grau de cristalização desse viés decorre do nível em que interesses diferentes se façam presentes e influentes junto ao Estado.

Concomitantemente, de acordo com a autora, haverá internamente no Estado, diferenças que se manifestarão, conforme a variedade dos interesses presentes e influentes em seus diversos aparelhos. Dessa forma o Estado, sob o capitalismo, possibilita assumir várias feições, conforme se tratar de distintas sociedades, ou até de uma mesma, ao longo do tempo.

Dentro dessa perspectiva, numa sociedade como a brasileira, caracterizada pela concentração de renda, existência de bolsões de miséria, crescentemente localizada no meio urbano, e por um sistema político tradicional marcado pelo autoritarismo, pelo populismo e pelo corporativismo, são enormes os desafios à produção de políticas sociais mais abrangentes, impessoais e universais, voltadas para as camadas populares.

¹⁶ teoria que considera que todos os grupos sociais, portadores de interesses, operaram de forma autônoma e em igualdade de condições uns com os outros

Nesse sentido, as iniciativas do poder público na construção de espaços participativos devem ser destacadas historicamente por fornecerem indicações de como se deu a participação nesses espaços.

É, na segunda metade da década de 1970, que a América Latina e o Brasil vivenciam o abandono das estratégias de desenvolvimento cepalinas. A crise de financiamento do modelo de desenvolvimento adotado pelos países da América Latina desde o pós-guerra acelera o processo de desgaste dos governos autoritários da região, levando a crescentes manifestações contra a sua falta de legitimidade política. Foi, também durante esse período, que surgiram mobilizações locais de moradores pobres das cidades brasileiras, com reivindicações organizadas em relação à moradia, ao transporte público, ao custo de vida, à saúde, ao acesso à água e canalizações, às creches, dentre outras tantas. (PAOLI, 1995) A partir desse momento, essas mobilizações passaram a ser denominadas de movimentos sociais urbanos.

Num contexto político, marcado pela crise de legitimidade do regime militar, as políticas sociais passaram a ser redirecionadas para programas de âmbito mais restrito e inaugurando, então, uma ênfase para participação das populações alvo na implementação de políticas. Nos maiores centros urbanos, esse processo encontrou o movimento comunitário num momento de grande vitalidade e facilitou muito a legitimação dessas organizações de moradores, como os verdadeiros interlocutores com as agências públicas. Essa conjuntura teria sido, portanto, incentivadora, em grande medida, da proliferação desse tipo de organização. (SOMARRIBA, 1991).

A autora aponta, que várias análises desses processos de planejamento participativo têm evidenciado

o fato de ele se dar no âmbito restrito de umas poucas agências públicas; de se limitar às atividades práticas de implementação, não envolvendo a definição global de prioridades; de propiciar a participação apenas de pessoas ou grupos diretamente afetadas pelos programas, gerando, em alguns casos, competição na atuação das entidades de base por recursos escandalosamente escassos; de não chegar a constituir um óbice mais sério à continuidade do jogo clientelista. (SOMARRIBA, 1991, p.19).

Azevedo e Prates (1990, p.20) classificam analiticamente a participação em duas formas. A primeira delas é a “participação restrita ou instrumental”, caracterizada pela participação direta da população beneficiada em um projeto específico, ou em um programa de âmbito local, pela via do fornecimento de mão de obra (voluntária ou sub-remunerada) e

em definição de micro-prioridades e alocação de certos recursos e equipamentos de consumo coletivo, diretamente concernente àquela iniciativa governamental específica. A segunda forma de classificação apontada pelos autores é a “participação ampliada ou neocorporativista” que seria a capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, as macro-prioridades, diretrizes e a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas urbanas. Segundo os autores, o primeiro tipo de participação é, nesse período, amplamente dominante dentre as organizações populares, caracterizando, a forma de atuação da quase totalidade das associações de moradores, tomadas individualmente. A participação ampliada seria perseguida, no movimento comunitário, pelos organismos federativos ou organizados, sob a forma de conselhos, que, no entanto, esbarrariam, ainda, em grandes resistências, da parte dos órgãos estatais.

Mas, ainda assim, qualquer que seja a estratégia adotada pelos atores no processo de participação na arena do Estado, um elemento central é relevante: as características organizativas do associativismo comunitário. Por isso, para compreendermos melhor as complexas relações que se dão no âmbito do tipo de participação, precisamos entender como é construída a lógica da ação coletiva dessas organizações.

3.2. A Organização do Movimento Comunitário

Segundo Boschi (1997), as mudanças estruturais que aconteceram, no Brasil, na década de 1970, têm relação direta com o fortalecimento do associativismo comunitário no país. Para o autor, nesse período, existe a emergência de uma nova classe média que seria resultante de dois processos; o primeiro é caracterizado por um fluxo de mobilidade social ascendente para o âmbito das profissões técnicas assalariadas; o segundo pode ser identificado pelo declínio de alguns segmentos das antigas classes médias.

Entretanto, não é apenas a emergência dessa “nova” classe média que faz com que o movimento de bairro¹⁷ ganhe força. A crescente exclusão dos setores populares ao acesso a bens e serviços públicos, bem como a reorganização da luta sindical entre os trabalhadores

¹⁷ BOSCHI (1984) chama de movimento de bairro a emergência de inúmeras organizações com foco de ação vinculado exclusivamente no local de moradia. O autor inclui no conceito as entidades criadas tanto em bairros de classe média quanto às criadas pelas classes pobres.

com menor qualificação, fizeram com que a organização em torno do local de moradia ganhasse grande expressão.

Boschi (1997) também aponta algumas dimensões específicas, no contexto de formação das associações, que são relevantes para a análise do processo de formação do movimento de moradores. A principal delas refere-se ao que diz respeito diretamente ao período autoritário, nas palavras do autor:

A arte da associação fora da esfera controladora do estado, com a criação de coletividades relativamente autônomas que barganham interesses específicos, é assunto complexo numa situação autoritária. O processo é afetado sobretudo pela dinâmica global, que determina oscilações no caráter, no ritmo, no estilo e mesmo na intensidade da participação. O dilema principal reside em como institucionalizar práticas coletivas capazes de escapar à ampla ingerência do Estado, mesmo na circunstância de uma abertura que supõe o abrandamento dos controles. (BOSCHI, 1987, p.72).

Outra dimensão específica relevante a este trabalho, na medida em que mostra a forma como se organiza a luta desse movimento, que é apontada pelo autor, refere-se aos dilemas relacionados à superação das barreiras que se antepõem aos esforços de construir e sustentar identidades coletivas. Vários autores afirmam (SOMARRIBA, 1984; BOSCHI, 1987; AVRITZER, 2002c) que as associações, na construção das práticas e processos internos, dedicaram-se a construir (promover ou incentivar) o convívio democrático, para se contrapor ao ambiente externo autoritário.

De acordo com Scherer-Warren (2005), o elemento que orienta o agir desse movimento é o da criação de um novo sujeito social, redefinindo assim, o espaço da cidadania. É o sentimento de uma tripla exclusão relativa – econômica, política e cultural/ideológica – que sempre esteve presente na história brasileira, mas que aumentou muito durante os anos mais duros do regime militar que está por trás, como o norteador desses movimentos, na medida em que vão se organizando.

A afirmação das novas relações societárias, sobretudo das relações comunitárias, que são obtidas a partir da incorporação da política, no cotidiano dessas comunidades, que dão sentido histórico à força do grupo (comunidade). É por isso que Somarriba (1984) afirma que as características das lutas reivindicatórias urbanas refletem as características da divisão em classes da sociedade. Dessa forma, as lutas movidas pelas entidades comunitárias dos bairros de classe média e alta são muito diferentes do padrão das lutas movidas pelas entidades

ligadas às classes mais pobres da população. Essa distinção feita entre as características das organizações de setores socioeconômicos da população é relevante, na medida em que o foco desse trabalho está voltado para as classes mais pobres.¹⁸ Dessa forma, podemos identificar pelo menos três características comuns, que articulam internamente essas associações. A primeira é o fato de que estão organizadas em torno do local de moradia. A segunda se refere a sua composição policlassista, na medida em que muitas vezes, numa mesma região, encontramos a participação de pessoas de classes distintas; e a terceira, é o fato de que a participação é mais ativa entre as classes menos favorecidas¹⁹. (SOMARRIBA, 1984, p. 18).

As três características apontadas acima, além de articularem internamente as associações, contribuem significativamente nos relacionamentos que essas estabelecem com outros setores da sociedade. Para os fins deste trabalho, destaco os relacionamentos das associações de moradores com a Igreja Católica e com os partidos políticos.

3.2.1. A participação da Igreja na Organização dos Movimentos

Outro elemento importante que se refere à organização do movimento comunitário é a forte presença da Igreja Católica atuando na organização da população carente, durante o período da ditadura. A Igreja Católica contribuiu enormemente para a disseminação de um discurso militante que acentua a consciência nascida da experiência e a homogeneidade de interesse entre os discriminados e das organizações populares desde que a Teologia da Libertação fundamentou sua opção pelos pobres. Ao impulsionar a criação de Comunidades Eclesiais de Base, deu um passo decisivo na direção dessas novas mobilizações, introduzindo o ideário da democracia participativa, nos bairros populares. (CARDOSO, 1987).

De acordo com Doimo (1995), a Igreja tem sido a principal estimuladora das formas comunitárias de organização social. Segundo a autora:

grande parte dos movimentos sociais que vêm ocorrendo no Brasil (...) valorizam os laços interpessoais, a solidariedade, a ajuda mútua, a participação entre iguais, as decisões tomadas coletivamente etc. Características que se contrapõem a valores fundamentais do capitalismo (competitividade, individualismo, atomização da

¹⁸ Como veremos no próximo capítulo a participação das organizações populares no Orçamento Participativo é predominantemente dos setores mais pobres da população.

¹⁹ Esta informação poderá ser confirmada no capítulo seguinte.

existência, etc.) e à tradição política brasileira (centralização de poder, populismo, paternalismo, etc.) Esses movimentos, sejam eles urbanos, rurais ou operários, organizados com base no modelo comunitário, promovem mudanças significativas no plano da cultura política. (DOIMO, 1986, p.124).

Segundo a autora, a disputa interna na Igreja Católica entre progressistas e conservadores, marcou profundamente o associativismo católico, se considerarmos os reflexos para seu interior. Essa disputa fortaleceu o setor da ação social, em detrimento do assistencialismo, fazendo inclusive, que alguns grupos radicalizassem e rompessem com a hierarquia da Igreja. (DOIMO, 2005, p.159) Essa divisão fez com que o associativismo leigo e religioso se polarizasse entre o anticomunismo e as organizações católicas (Ação Católica Operária, Ação Católica Independente, Juventude Estudantil Católica, Juventude Universitária Católica).

Esse elemento da participação ativa da Igreja Católica, na organização desse movimento ganha ainda mais importância, na medida em que as práticas sustentadas por uma ótica cristã passam a concorrer com modelo de organização política dos partidos de esquerda, sobretudo durante o período de resistência armada à ditadura. Na obra “Mosca Azul: Reflexões sobre o poder” Frei Betto (2005, p. 49), ao relatar sua percepção do que ocorria nos anos 70 diz:

Enquanto a luta armada retrocedia – no Araguaia a caça aos guerrilheiros rurais havia sido implacável, dizimando dezenas – o movimento popular ascendia. (...) Ao deixar a prisão me surpreendi com um movimento popular que não havia sido organizado por nós da esquerda carimbada, ornados de teorias professadas num lapidar rigor acadêmico que transsubstanciava em dogmas religiosos.

Nas palavras de Frei Betto (2005), podemos ver como a orientação da Igreja Católica, sobretudo a partir do Concílio Vaticano II, foi capaz de construir, no interior nos movimentos populares, uma nova dinâmica, uma “nova” prática coletiva. Frei Betto (2005) ainda aponta os elementos que facilitaram essa mudança na orientação da ação coletiva

Nós os agentes da pastoral tínhamos ao nosso favor a linguagem religiosa. Não hermético vocabulário de esquerda, o dialeto estranho aos ouvidos dos pobres, a correlação de forças, antagonismo de classe, a contradição histórica. Era a linguagem popular, essa matéria-prima que tece, em categorias religiosas, a

ideologia mais elementar, e nem por isso menos crítica e revolucionária. (BETTO, 2005, p. 52).

O que Frei Beto desconsidera é que muitos dos militantes da esquerda durante o período da ditadura, se estabeleceram no interior dessas comunidades – com o objetivo de se esconderem da perseguição política – e em conjunto com a atuação da Igreja fizeram uma reorientação de sua intervenção, promovendo a emergência de uma nova “ética” da ação coletiva. Esse processo se deu de tal forma, que muitos ao se estabelecerem nessas localidades, se envolveram com as experiências de educação popular, sobretudo, com a aplicação do método de Paulo Freire²⁰. (DOIMO, 1995).

A bibliografia também mostra que essa nova forma de ação coletiva que se relaciona diretamente com as relações de reciprocidade²¹, afetaram diretamente a autonomia das organizações populares – ainda que o tema da autonomia tenha sido enfatizado pelas organizações católicas, tal como demonstra Doimo (1995). Podemos verificar isso na medida em que a autora aponta a Igreja Católica como uma espécie de incubadora de movimentos. A autora também relata a presença ativa da Igreja, em manifestações sindicais, reivindicações de direito à moradia, no movimento de luta contra o desemprego concluindo que esses não teriam existido sem a mediação da Igreja Católica. Isso porque para além da relação mútua de realimentação entre esses grupos, as questões, que em princípio deveriam ser somente do movimento, eram transpostas e equacionadas, em instâncias, no interior da Igreja.

É desta forma que a pastoral do mundo do trabalho, irá alimentar os movimentos de oposição sindical e metalúrgico. A pastoral da periferia dará origem a diversos movimentos reivindicativos, inicialmente, contra o aumento do custo de vida e, posteriormente, em torno dos temas de saúde, moradia, trabalho e direitos humanos. A problemática urbana sempre foi tema destacado, nos planos das pastorais, que se somado ao tema da participação popular, (aí a questão do popular vem carregada de significados simbólicos, morais e políticos) e influenciados pelo Concílio Vaticano II²², promovem uma “reificação do movimento popular

²⁰ A proposta de Freire parte do Estudo da Realidade (fala do educando) e a Organização dos Dados (fala do educador). Nesse processo surgem os Temas Geradores, extraídos da problematização da prática de vida dos educandos. Os conteúdos de ensino são resultados de uma metodologia dialógica. Cada pessoa, cada grupo envolvido na ação pedagógica dispõe em si próprio, ainda que de forma rudimentar, dos conteúdos necessários dos quais se parte. O importante não é transmitir conteúdos específicos, mas despertar uma nova forma de relação com a experiência vivida. (extraído de <http://www.paulofreire.org/metodo.htm> em 26/09/2006)

²¹ Tal como demonstrado no primeiro capítulo desta dissertação as relações de reciprocidade são caracterizadas pela a valorização dos laços interpessoais, a solidariedade, a ajuda mútua, e a participação entre iguais

²² Mais sobre o tema ver Doimo 2005

e a valorização suprema da participação, em detrimento da representação” (DOIMO, 2005, p. 166).

Diferentemente do que aconteceu em São Paulo, onde a participação da igreja católica foi mais intensa, a autora aponta para o fato de que em cidades onde as arquidioceses tinham à frente bispos conservadores, (como era o caso de Belo Horizonte) os dirigentes dos movimentos sociais foram obrigados a buscar a construção de consensos que tornassem possíveis a implementação da ação reivindicatória, construindo assim um espaço “salutar de convivência com a diferença” (DOIMO, 2005, p.173) Podemos assim, perceber como os compassos e descompassos internos da Igreja Católica demarcaram e impactaram as forças e a ação do movimento social “popular” das cidades brasileiras.

3.2.2. O Movimento Comunitário e os Partidos Políticos

A bibliografia que estabelece a relação entre movimentos sociais e partidos políticos é extensa e comporta inúmeras controvérsias. Não está entre os objetivos desta dissertação tentar reconstruir esse intenso debate. Contudo, não posso me furtar a essa discussão, na medida em que são ricas as contribuições do tema, aos meus objetivos de identificar a presença de relações clientelistas, na prática política do movimento comunitário.

Parto do pressuposto de que movimentos sociais e partidos políticos possuem papéis e objetivos distintos, no que se refere à conquista e consolidação do poder na sociedade, mas podem formar uma aliança virtuosa, em campos e momentos específicos. Isso porque os movimentos sociais, quanto mais estiverem com suas atividades restritas a questões locais, mais tendem a afirmar sua identidade, e portanto menos tendem a apresentar demandas que atuem sobre o sistema político e a requererem representação política, conforme aponta TORAINE (1988).

Por isso, os movimentos sociais, ao se apresentarem fragilmente articulados ou estruturados, passam a encarar a probabilidade de se submeterem à estratégia de conquista do Estado em suas relações com os partidos políticos. (RUCHEINSKY, 1998). Talvez, até por isso, o espaço concedido à participação dos movimentos sociais na configuração dos partidos no Brasil não costuma ser dos mais generosos. (RUCHEINSKY, 1998).

Rucheinsky (1998, p. 88) aponta que “É de fundamental importância distinguir as orientações partidárias, pois não possuem homogeneidade quanto a sua relação com a base social e assim entenderão de forma diferenciada os movimentos sociais”.

É nessa perspectiva, que o surgimento do PT (Partido dos Trabalhadores) ganha importância. Segundo MENEGUELLO (1989), o PT surgiu a partir de espaços não institucionais e forneceu abrigo político institucional às mobilizações populares. O fato de o partido possuir funcionamento fora dos períodos eleitorais²³, fazia com que, a importância dada aos movimentos sociais, fosse maior e em consequência disso, a proximidade com os movimentos sociais também era maior. (RUCHEINSKY 1998).

O autor cita o trabalho de KECK (1991) que percebe as relações entre o PT e os movimentos como “particulares contribuições em prol da viabilização de uma conduta social para o patamar da institucionalização”. Da mesma forma, a autora reconhece que o relacionamento com os movimentos sociais se apresenta mais complexo e complicado do que poderia parecer, porque há militantes identificados com a ação de ambos e porque as pautas permanecem diversas. (RUCHEINSKY, 1998, p. 93).

Rucheinsky (1998), a partir dos trabalhos de Novaes (1993), aponta para uma diminuição da influência das bases partidárias, nas decisões da direção, e por consequência, há uma diminuição da participação dos movimentos sociais. Isso se deve, sobretudo, à necessidade de ampliação das bases eleitorais, para além dos movimentos sociais.

O Partido dos trabalhadores nasce sob a bandeira de ser o catalisador dos movimentos sociais, através da sua ótica participativa (...) todavia o discurso sofre um impacto ao assumir o poder e altera a visão das formas de participação direta e o pretendido controle do poder pela base da sociedade. (...) Como a concorrência e a disputa por posições vantajosas de poder regeram a ótica partidária na administração, também os espaços dos movimentos sociais passaram a ser alvo especial para reafirmar posições, para congregar simpatizantes de quadros filiados e para a obtenção do endosso em função da posição de uma ou outra facção política. (RUCHEINSKY, 1998, p. 95).

É preciso destacar que o trabalho de Rucheinsky (1998) está se referindo à bibliografia disponível sobre o tema, nos anos 80 e, que nos anos 90, essa produção diminuiu consideravelmente. Entretanto, o autor afirma que o eixo central da reflexão continua

²³ Na perspectiva do autor, o funcionamento do partido fora dos períodos eleitorais refere-se ao fato de que o PT, independentemente do período eleitoral, trabalha a partir da mobilização de setores da sociedade na luta por bandeiras específicas.

problematizando dois elementos: a) a relação dos movimentos sociais com as instituições existentes; e b) a questão da instrumentalização, a partir do momento em que esses movimentos se tornarem ou se aproximarem do patamar organizacional das instituições.

Nessa perspectiva, o autor destaca que as exigências requeridas pelos programas estatais forcem a um enquadramento jurídico das associações de bairro, bem como de parcela das lutas sociais, como forma de organização regulada, fazendo com que essas organizações sejam aproximadas do rigor que rege as organizações partidárias.

Nesse sentido, o tema da autonomia do movimento social, frente ao Estado e partido, merece ser abordado como forma de qualificar melhor o campo de ação dos movimentos sociais.

3.3. A Autonomia do Movimento Comunitário

Doimo (1995) aponta para uma ambivalência na característica central da ação coletiva no movimento popular. Segundo a autora, o movimento popular possui um padrão de sociabilidade caracterizado pela alternância de uma face expressivo-disruptiva (marcadas por conduta de negação à institucionalidade política) e de uma face integrativo-corporativa (marcada pela integração seletiva com o Estado). Na opinião da autora, a grande sustentabilidade desse movimento foi dada pela institucionalidade da Igreja Católica e esse fato ajudaria a explicar suas ambigüidades internas.

Segundo Doimo (1995), a opção pela ação direta tem interferência da cultura religiosa em questão, por pelo menos, duas razões. O primeiro

tem a ver com o próprio fundamento institucional da igreja que referindo à transcendência da pessoa, se opõe visceralmente ao fundamento do Estado, baseado na racionalidade. A segunda tem a ver com a assimetria entre estrutura autocrática de poder e a forma democrática de representação política. Significa dizer que as exigências de unidade interna não combina com a lógica partidária que, como o próprio nome diz, agrega uma parte e lida com as diferenças. Mas é precisamente em razão dos posicionamentos abstratos que a igreja emite (o voto consciente, corajoso, independente e comprometido com bem comum) carregados de um sentido poético (negação do clientelismo, do voto de cabresto e a afirmação do voto comprometido com as classes populares), que se abre uma ampla margem para a ação modernizadora sob a sua guarda (DOIMO, 1995, p.98).

Em Belo Horizonte, embora as CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) não tenham adquirido a expressão que adquiriram em São Paulo, as diversas pastorais apoiaram os movimentos de Bairro (SOMARRIBA, 1984, p.54).

Por outro lado, podemos perceber também que, simultaneamente à diminuição da ação direta da igreja (como resultado de uma nova orientação interna), e ao aumento dos espaços de participação dos movimentos na gestão pública, o movimento comunitário passa a atravessar uma crise, que de acordo com Monteiro (2004), é, em grande parte, derivada da opção por orientações técnico instrumentais, em detrimento de lógicas cívicas e solidárias.

Embora continue a se reforçar o discurso por um movimento cada vez mais autônomo (a bibliografia sobre Novos Movimentos Sociais, em geral, tem demonstrado isso), a relação desses movimentos com o Estado, em um processo de participação e até co-gestão na formulação, implantação e execução de políticas públicas tem imposto a esses movimentos uma relação “ambivalente”, na definição das alternativas de ação. Nessa perspectiva ambivalente, as alternativas oscilam entre uma gestão instrumental de sua ação de um lado, e a ação orientada pela defesa de um projeto político próprio, de outro. Nas palavras de Monteiro (2004, p. 144), são “opções que podem efetivamente contribuir para fragilizar a independência dessas associações relativamente aos poderes reguladores do Estado ou, ao invés, contribuir para novas formas de afirmação de caráter alternativo e autônomo da intervenção associativa”.

Para Monteiro (1994), nesse contexto ambivalente, há, por um lado, uma perda de força no sentimento de uma absoluta autonomia e/ou oposição em relação ao Estado, por outro, o Estado é reconhecido, cada vez mais, como um ator determinante do tipo de ação associativa. Contudo, o aprofundamento dessa ambivalência não significa, de forma alguma, a eliminação do caráter autônomo e alternativo desse tipo de associativismo. Significa, apenas, que essa autonomia passa a ser desejada e gerida de forma diferente.

A autonomia do movimento comunitário poderia então ser classificada, a partir de duas designações propostas por Monteiro (1994). A primeira delas é a “autonomia tutelada” que se caracteriza, principalmente, pelo fato de a associação passar a aceitar uma orientação política e programática, delineada pelo poder público regulador. Para o Estado, essa condição permite descentralizar competências no âmbito da execução das políticas sociais, cabendo a ele a definição dos princípios gerais, para a concessão de bens ou serviços públicos. A outra designação é a de “autonomia negociada” que se caracteriza por uma ação pautada por valores e princípios próprios, distinguindo-se, assim, do tipo de autonomia regulada. As organizações se afirmam como protagonistas de uma ação democrática solidária e aberta, portadora de

capacidades para promover novas práticas de inserção e de reconstrução dos laços sociais; organizar novas práticas de participação local; mobilizar as comunidades para construírem sua ação autonomamente. Essas organizações exigem da parte do Estado o reconhecimento e a disposição de atuar conjuntamente (como parceiro), respeitando suas peculiaridades; seu caráter autônomo e, ao mesmo tempo, legitimando suas ações por sua contribuição, no desenvolvimento de formas mais solidárias de intervenção social. (MONTEIRO, 2004).

Percebemos assim uma ambivalência. As distintas formas, como cada organização (tomadas individualmente) incorporam princípios de valorização das oportunidades e de participação pessoal e coletiva distintas, permitindo, assim, que as associações possuam canais de negociação com o Estado, dotados dessa ambivalência.

Resta-nos, portanto, verificar como esse padrão ambivalente de ação coletiva opera dentro do movimento comunitário, no sentido de garantir, ou não, sua autonomia frente ao poder do Estado ou de setores políticos, com interesses eleitorais.

A partir desse ponto, reconhecendo as várias dimensões que fazem com que as características das lutas empreendidas sejam diferentes em função da classe social e da origem da orientação ideológica da organização, é importante a compreensão de sua cultura política, das práticas de suas lideranças e do conhecimento da história organizativa local, para reconhecermos o padrão de ação coletiva em curso. Faço a seguir algumas considerações a respeito do papel da “liderança” e, logo em seguida pretendo demonstrar a cultura política e organizativa das associações de moradores, em Belo Horizonte.

3.4. A Liderança Comunitária

A discussão teórica à cerca do tema da liderança tem importância porque, dentre todos os conceitos e temas desenvolvidos (o clientelismo e o movimento comunitário) ou que ainda serão abordados (como é o caso do Orçamento Participativo), é o líder quem aparece com um papel privilegiado, em todas elas, na medida em que é a ação desse ator que possibilita a presença do clientelismo, nas relações sociais estabelecidas entre políticos e movimentos sociais.

As preocupações teóricas, à cerca do papel dessas lideranças, não são uma novidade na Ciência Política. A bibliografia disponível sobre o tema aponta referências que remontam à Grécia Antiga.

A bibliografia, datada da Grécia antiga, descreve o líder como um indivíduo ímpar, portador de aptidões que não são comuns ao indivíduo mediano e lhe originam seu poder de mando. São as qualidades inerentes ao líder que lhe conferem destaque e poder, além de fazer dele um ator fundamental para o sucesso da vida política. A partir dessa bibliografia, Sento-Sé (1999) descreve três modelos para ilustrar a liderança. No primeiro modelo, a singularidade do líder é derivada de seu saber prático, de sua capacidade de conduzir os negócios públicos com habilidade e de insuflar nos comandados, a confiança em suas resoluções. No segundo modelo, o líder extrai a legitimidade de seu poder de comando do fato de ser aquele que se dedica “à contemplação da verdade última das coisas”. E no terceiro modelo, o líder é “capaz de seduzir e conduzir as grandes e turbulentas massas urbanas que surgem na esteira do processo de industrialização e urbanização”. (SENTO-SÉ, 1999, p. 200). A esses três modelos, somam-se três outras importantes características: a centralidade na figura do líder – de sua atuação depende o sucesso da ação – a capacidade “estadista” do líder – o líder tem poder privilegiado para manter o equilíbrio entre participação popular, nos processos decisórios e os possíveis “excessos” decorrentes dessa participação – e por último, mas igualmente importante, é a capacidade do líder de teatralizar sua virtudes.

O primeiro clássico do pensamento político moderno, Maquiavel, também aborda o papel do líder. Em *O Príncipe*, Maquiavel, ao se preocupar com o papel do Príncipe como fundador do Estado, descreve um conjunto de qualidades necessárias para que o soberano possa adquirir, aumentar e manter o poder político. Nesse sentido, para Maquiavel, citado por Sento-Sé (1999, p.202): “o líder é aquele que domina as técnicas de condução dos homens não apenas do ponto de vista material, mas principalmente, simbólico. É aquele capaz de se apresentar como detentor das qualidades que o vulgo julga fundamentais, ainda que não as possua”.

Com os movimentos de massas no Séc. XIX, são retomadas as discussões teóricas em torno do líder como agente político. De acordo com Sento-Sé (1999, p.211), o líder passa a ser visto, nesse momento, como o líder de massas.

Ele faz parte da massa, sem nela desindividualizar-se. Pelo contrário, emerge de seu interior como radicalização do poder individualizado que se exponencia até o paroxismo. Sua vontade e seus caprichos são componentes da ordem que estipula. Estabelece com as massas uma relação de comunicação direta, de ordem empática, emocional, veiculada mediante símbolos de forte apelo e quase irresistível poder hipnótico. (Sento-Sé 1999: p.211),

Sento-Sé (1999) identifica ainda três traços em comum na discussão em torno do papel do líder. O primeiro traço é a assimetria que sempre existe na relação entre líder e liderado. O segundo traço aponta para uma espécie de laço religioso, na relação que liga os líderes e liderados. E no terceiro traço, é que, nas prefigurações dos tiranos dos sistemas totalitários da primeira metade do Séc. XX, podemos encontrar a figura do líder de massas.

Para os objetivos deste trabalho, a análise da bibliografia está concentrada na figura do líder de massas. Isso porque como Weber aponta, o carisma tende a recuar com o desenvolvimento crescente de formações institucionais permanentes. Nesse processo, o carisma transformar-se-ia de uma graça pessoal para uma qualidade pessoal que é transferível ou não, vinculado não a uma pessoa e sim, a um cargo. Esse “carisma de cargo”, apontado pelo autor, se manifestaria de duas formas: uma, na agraciação de uma instituição social; a outra, nas relações internas aos submetidos ao poder diante do poder estatal, que devido à sua natureza diversa, pode assumir atitudes distintas (amistosa ou inimiga), diante do carisma do cargo.

A consolidação do Estado em sua forma contemporânea (burguesa) proporcionou uma transformação na natureza e no papel da liderança. Os atributos pessoais do líder, diminuem sua influencia e passam a se submeter à dinâmica das organizações.

Robert Michels (2001), em sua obra clássica “Para uma Sociologia dos Partidos Políticos na Democracia Moderna” apresenta uma importante contribuição a esta discussão. Segundo Michels (2001), nas massas (incluem-se aí os partidos operários) é enorme a necessidade de uma direção e, essa direção, muitas vezes, está intimamente ligada a elementos carismáticos. Essa necessidade de direção decorre, ainda segundo o autor, do fato de que as massas são incapazes de sair da inércia e agir sozinhas.

Segundo o autor, as qualidades pessoais que permitem ao líder dirigir as massas e que por isso devem ser vistas como características específicas da direção, são de vários tipos, embora não precisem estar todas presentes, ao mesmo tempo. Dentre as características pessoais (carismáticas) descritos por Michels (2001), podemos destacar 1) o dom da oratória – de acordo com o autor a massa é sugestionada pelo poder do discurso e por intermédio da sugestão fica submetida ao orador; 2) a beleza física; 3) a energia – é necessária a energia da vontade para fazer valer suas vontades, sobre as vontades dos mais fracos; 4) a fama – as massas acham uma grande honra poder oferecer a um homem famoso um cargo honroso; e 5) a idade – o homem mais velho tem mais prática que o mais jovem, nas relações causa/efeito

no que se refere à condução da política de massas, tendo também mais sensibilidade às bases, estando em melhores condições para a estudar.

O autor tem a preocupação, também, de destacar a importância dos líderes do movimento operário nesse movimento. De acordo com ele, a “instituição do séquito pessoal” continua a ser um hábito. Isto associado à acumulação de poderes, num número relativamente pequeno de indivíduos, como é o caso do movimento operário, leva tendencialmente ao abuso do poder. Os dirigentes passam, então, a ser dominadores, já que

com a constituição de direções estáveis tem imediatamente o início do processo de formação de uma casta superior, processo esse que é favorecido pela longa permanência no exercício de funções e que atinge o seu máximo aperfeiçoamento no sistema de cooptação... (MICHELS, 2001, p.194).

Esse processo se agrava, à medida que os dirigentes vão-se tornando cada vez mais imprescindíveis e, como consequência disso, mais independentes. De acordo com Michels (2001), a influência que exercem e a segurança econômica de seu status fascina cada vez mais as massas e estimulam dentro delas, o desejo de passar a fazer parte da privilegiada burocracia do movimento operário, tornando-se assim, esse movimento, cada vez mais incapaz de produzir uma juventude com qualificação adequada para fazer oposição aos velhos dirigentes. Como resultado desse processo, os dirigentes tendem a fechar o círculo por volta de si próprios, produzindo uma espécie de carterização no movimento, ao produzirem uma barreira, que só é permeável, a elementos favoráveis.

Todo esse processo, dado pela dinâmica das organizações, promove, nas palavras de Michels (2001), uma “metamorfose psicológica” do líder. De acordo com o autor, a consciência do valor próprio e a compreensão da necessidade de liderança por parte das massas atuam, conjuntamente, acomodando no militante e na sua natureza de dirigente, a imagem de homem vocacionado para o exercício do poder. Por outro lado

O poder obriga sempre à ampliação dos respectivos meios[para se manter no poder]. Quem chega a uma posição de poder, por regra, passa a aplicar sua energia no desenvolvimento e no reforço do poder que detém, rodeando constantemente o lugar que ocupa com novos dispositivos de defesa e tratando de escapar ao controle e à jurisdição das bases. (MICHELS, 2001, p. 248).

Isso faz com que a personalidade do líder sofra uma completa transformação, na medida em que ele muda de dirigido a dirigente ou vai alcançando níveis de direção superiores. Da mesma forma, a passagem de oposição para a participação no poder instituído, tem nítida influência no psiquismo dos dirigentes.

Dessa perspectiva o autor pontua uma importante consideração que pode ser aplicada ao caso brasileiro. No Brasil, a democracia é jovem e, por isso, apenas recentemente as formas de organização e participação das classes trabalhadores e populares poderiam sair da clandestinidade. Esse elemento é importante no pensamento de Michels (2001), porque segundo ele

é absolutamente claro que, num período de clandestinidade e perseguição por parte da sociedade e do Estado, o nível ético da direção partidária se mantém elevado, quanto mais não seja porque essas situações mantêm afastados do partido os elementos mais egoístas e de ambições estreitas. Os períodos de vitória e paz, pelo contrário, fazem baixar o nível das direções partidárias. (MICHELS, 2001, p.250).

Essa situação é extremamente relevante para os objetivos desta dissertação, na medida em que os movimentos sociais estudados estarão sob essa situação e é provável que esse fenômeno tenha acontecido a suas lideranças, como veremos mais adiante.

As alterações psíquicas descritas pelo autor levam “naturalmente” a liderança a se afastar das bases. Isso acontece, segundo Michels (2001), porque, ao afastar um indivíduo de seu contato cotidiano com trabalho da fábrica, para tratar exclusivamente dos interesses dessa base, mediante o pagamento de um salário o que é feito despercebidamente, é excluí-lo dessa classe e inseri-lo em outra, o funcionalismo. Se considerarmos a realidade do movimento popular, podemos considerar como válida a abordagem de Michels (2001), porque e apesar de os líderes comunitários não receberem remuneração por parte da comunidade, uma grande parte deles sobrevive, inteiramente, da militância no movimento.

Curiosamente, o fato de que essa liderança não é diretamente remunerada pela comunidade, facilita a sua retórica de continuar a designar-se como um membro integral daquela comunidade, reforçando a comunhão com as bases e aumentando a influência de elementos carismáticos sobre sua imagem, reforçando, assim, sua liderança e legitimando o seu papel de representante e mediador.

Nessa perspectiva, a liderança também passa a reproduzir as deficiências do papel de representante. “Jamais a vontade do representado é satisfeita integralmente, porque o universo representação é sempre complexo e resultante de disputas políticas de múltiplos interesses para recursos (...) escassos”. (MENDONÇA, 2004, p.82).

Mendonça (2004) destaca a importância do “efeito presença” nesse processo. Segundo o autor, esse efeito induz ao representado uma perigosa ilusão. Nessa situação, o representado é incapaz de fazer a distinção entre os seus interesses e os interesses do líder. O que é fundamental, nessa referência, é a alienação da vontade do representado pela vontade do líder. Assim, a partir dessa “auto-alienação”, a vontade do dominado passa a não ter mais um sentido em si, na medida em que é substituída pela vontade do líder. Segundo o autor essa referência é importante porque o princípio do “efeito presença” em última instância aponta para o fim do pluralismo e do surgimento de uma unicidade que pode chegar ao totalitarismo. Situação essa que é apontada tanto por Weber, quanto por Michels (2001).

Feitas as considerações teóricas sobre o papel da liderança, cabe, agora, um estudo sobre as características do líder do movimento comunitário no Brasil.

3.4.1. A Liderança Comunitária no Brasil

Várias são as referências que abordam as características e o papel das lideranças na bibliografia brasileira. Por isso vou me concentrar, dentro desta literatura, especificamente nos traços comuns da abordagem feita às lideranças do movimento comunitário.

Segundo Herkenhoff (1995), apesar de o depoimento de vários líderes do movimento social servirem para fornecer dados aos estudos sobre movimentos sociais, o tema da liderança nesses movimentos tem sido secundarizado, na Sociologia e na Ciência Política.

A Psicologia Social²⁴, ao tentar apontar um conjunto das características comuns ao movimento social urbano, tem apontado para o fato de que é relativamente pequeno o distanciamento entre as lideranças e os participantes. Esse fato tende não a confirmar a

²⁴ Destaco aqui a contribuição de CARDIA (1989), N. O papel dos líderes intermediários nos movimentos sociais em Favelas na cidade de São Paulo. Psicologia e sociedade. Belo Horizonte: ABRAPSO v.4 n.7 p73-89, 1989 e DEL PRETTE, A. (1990) Movimentos sociais em uma perspectiva psicológico social. O movimento de luta contra o desemprego Tese doutorado

contribuição de Michels (2001), já descrita nesse trabalho. Contudo, essas abordagens, não consideram as transformações ocorridas na personalidade das lideranças decorrentes da dinâmicas das próprias organizações (tal como Michels aponta).

Paul Singer (1981), ao analisar o movimento de moradores em São Paulo, percebe que os líderes desse movimento, além de serem ideologicamente distintos dos liderados, satisfazem seu ego com o sentimento de poder dado pela capacidade de mover as massas.

O trabalho de Córdia (1989), ao estudar o papel das lideranças “intermediárias”, apontou um conjunto de características nos papéis desenvolvidos por elas, destacando em primeiro lugar que a participação contínua é consequência de uma prática dirigente que favorece a ampla participação da comunidade. Em segundo lugar, o estilo de liderança do líder principal tem, como referência, a liderança dos líderes comunitários intermediários. Essa referência também tem importância para a comunidade. Em terceiro, as lideranças intermediárias funcionam como um ponto de equilíbrio na formulação de idéias, na identificação de problemas e na proposição de linhas de atuação. Em quarto lugar o aumento dos estilos de liderança propiciariam condições que favoreceriam a participação de um número maior de moradores. E por último, a participação dos líderes expondo opiniões, externando divergências, serviriam de modelos para que a participação da população pudesse se relacionar sob outros padrões de autoridade e poder. A partir disso, podemos inferir que a atuação das diversas lideranças (e com graus diferenciados de liderança) funciona diretamente como elemento que potencializa o aumento da participação. Podemos também inferir que a identidade do líder se constrói dentro de uma relação que tem, de um lado, seu grupo social (e as instituições a ele relacionadas) e, de outro, o Estado.

O trabalho de Doimo (1995) traz uma importante contribuição para a análise das lideranças comunitárias. Segundo a autora, as lideranças comunitárias se constroem na luta cotidiana e são selecionadas pela capacidade de articular e expressar a vontade do grupo. O líder comunitário tem a sua forma de ação, influenciada pela cultura de sua época e pelas conjunturas local e nacional. Nesse cenário, as características pessoais dos líderes trabalham associadas aos fatores conjunturais e os líderes intermediários são fundamentais para o aumento da participação dos moradores.

Do ponto de vista conjuntural é importante destacar que o líder está em um campo da política em que a disputa pelos escassos recursos do Estado, facilita a presença da Igreja Católica, das ONG's, das entidades profissionais. Todos esses elementos contribuem para a formação da identidade da liderança, construindo, assim, sua forma de relacionar dentro do grupo e com o Estado.

Mas, ainda assim, qualquer que seja a estratégia adotada pelos atores no processo de participação, na arena do Estado, um elemento central é relevante: as formas com que o Estado dispõem para se relacionar com os agentes em questão. Por isso, para compreendermos melhor as complexas relações que se dão no âmbito do tipo de participação, precisamos entender como é construída a lógica da ação coletiva dessas organizações.

Passamos a seguir a demonstrar o plano conjuntural, sob o qual, as lideranças do movimento comunitário de Belo Horizonte se articulam e constroem seu campo de ação. No capítulo seguinte irei abordar o processo de participação em Belo Horizonte.

4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A compreensão do contexto político social é de grande importância para a compreensão dos pilares sob os quais as experiências diretas de participação do cidadão iniciaram seu processo de maturação.

Conforme já foi demonstrado neste trabalho, foi a partir da segunda metade da década de 1979 que a crise de financiamento do modelo de desenvolvimento adotado pelos países da América Latina, desde o pós-guerra, acelerou o processo de desgaste dos governos autoritários da região, levando a crescentes manifestações contra a sua falta de legitimidade política. Foi também durante esse período, que surgiram mobilizações locais de moradores pobres das cidades brasileiras, com reivindicações organizadas em relação à moradia, ao transporte público, ao custo de vida, à saúde, ao acesso à água e canalizações, às creches, dentre outras tantas. (PAOLI, 1995).

Esse processo de desgaste, do regime militar, propiciou o ambiente para que houvesse uma mudança na orientação das políticas públicas. As políticas sociais passaram, desde então, a ser redirecionadas para programas de âmbito mais restrito, inaugurando assim, uma ênfase para participação das populações alvo na implementação de políticas públicas. Nos maiores centros urbanos, esse processo, conforme, também, já apontado no capítulo anterior, encontrou o movimento comunitário num momento de grande vitalidade. Toda essa conjuntura, facilitou muito a legitimação das organizações de moradores como interlocutores legítimos junto às agências públicas, propiciando a proliferação desse tipo de organização. (SOMARRIBA, 1991).

A autora aponta que várias análises desses processos de planejamento participativo tem evidenciado

o fato de ele se dar no âmbito restrito de umas poucas agências públicas; de se limitar às atividades práticas de implementação, não envolvendo a definição global de prioridades; de propiciar a participação apenas de pessoas ou grupos diretamente afetadas pelos programas, gerando, em alguns casos, competição na atuação das entidades de base por recursos escandalosamente escassos; de não chegar a constituir um óbice mais sério à continuidade do jogo clientelista. (SOMARRIBA, 1991, p.19).

Conforme mostra Avritzer (2002), o processo de urbanização, no Brasil, foi marcado por um aumento exorbitante da população urbana e de uma administração pública e racional. Contudo, esses aumentos não foram seguidos pela ampliação dos serviços públicos. Ao contrário, a carência de infra-estrutura ainda é grande nas cidades brasileiras. Isso aconteceu, na opinião do autor, devido a, principalmente, dois fatores: o primeiro é o baixo nível de organização da população e o segundo é a fortíssima tradição clientelista com sua evidente distorção na distribuição de bens públicos. Foi somente ao longo dos anos 70, que se iniciou um processo de formação de associações comunitárias independentes do sistema político.

Segundo Grazia de Grazia (2003), é a partir daí que, ao longo do ainda inconcluso processo de redemocratização da sociedade brasileira, emergiram novas culturas políticas e concepções da responsabilidade dos partidos políticos, na administração de custos públicos. Ainda segundo a autora, foi a partir dos anos 80, que surgiram concepções inovadoras sobre os vínculos entre movimentos sociais e vida partidária.

Ainda assim, o processo de redemocratização brasileira permitiu que, ao mesmo tempo em que inovações foram implementadas, grandes continuidades, no fazer político tradicional, eram mantidas. Uma importante continuidade, que encontramos nesse período, é a gestão orçamentária. A influência das redes clientelistas sobre o sistema político é ampliada, sobretudo, a partir da institucionalização, em 1986, das emendas de parlamentares. Com essas emendas, o orçamento clientelista é preestabelecido, fazendo com que os recursos destinados às emendas de parlamentares fossem pulverizados.

Dentre as inovações da nova constituição brasileira, destacam-se as propostas de fortalecimento do poder de influência dos atores sociais e, sobretudo, com as iniciativas populares e da abertura, para a participação de representantes de associações, populares no processo de organização nas cidades. De acordo com Avritzer (2002), o reconhecimento da importância da participação das associações, no processo de planejamento urbano, foi uma das heranças da constituição de 1988 que levou a importantes mudanças institucionais em nível local. São essas mudanças que propiciam a criação do orçamento participativo.

Como já mencionado neste trabalho, os estudos sobre os Orçamentos Participativos geralmente têm privilegiado a ótica das relações entre sociedade civil / Estado e das instituições de participação. Por essa perspectiva analítica, seria correto afirmar que o Orçamento Participativo é uma inovação institucional democratizadora da relação Estado / sociedade civil, na medida em que proporciona uma maior transparência na alocação de

recursos e na determinação de prioridades nos investimentos públicos. Ao mesmo tempo permite também um aumento no controle do estado por parte da sociedade civil e ganho de eficácia na aplicação dos recursos públicos.

Ainda assim, várias limitações já foram apontadas a essa política. Alguns autores já se debruçaram – ainda que com preocupações distintas – sobre a presença do clientelismo no Orçamento Participativo. Esses autores apontam indícios, portanto, de que o clientelismo continua presente no cotidiano de nossas relações políticas, ainda que, de forma distinta. Nesse sentido parece razoável supor que com a mudança na natureza das relações “tradicionais” entre Estado e sociedade, o tradicional clientelismo urbano também tenha se transformado, conforme já foi demonstrado neste trabalho.

Cabe a esse capítulo, portanto, buscar elementos que permitam fundamentar uma discussão a fim de viabilizar uma análise da possível existência de formas de clientelismo, atuando no interior e, paralelamente, no Orçamento Participativo. Procurarei fazer este debate, a partir da atuação das associações de moradores de Belo Horizonte.

Ao fazer a apresentação do livro “Experiências de Orçamento Participativo Brasil - período de 1997 a 2000”, Avritzer (2003) afirma que o Orçamento Participativo é a experiência mais bem-sucedida de política participativa no Brasil. Em outra obra, o autor, ao fazer um balanço crítico, afirma que o orçamento participativo é a experiência de participação local mais discutida no Brasil.

O Orçamento Participativo, na forma que conhecemos hoje, foi implantado pela primeira vez, na cidade de Porto Alegre (RS), em 1989 e possui inúmeros desenhos e graus de implantação próprios de cada iniciativa.

Mas, o que é o Orçamento Participativo? Como defini-lo? Avritzer responde a estas questões afirmando que

o orçamento participativo é uma política participativa em nível local que responde a demandas de setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. ele inclui atores sociais, membros de associações de pais e cidadãos comuns em processo de negociação e deliberação”. (AVRITZER, 2002, p. 576).

Para Fedozzi (2001, p. 97), o orçamento participativo é uma modalidade de gestão pública, baseada na participação direta da população, nas diversas fases que compõem em

elaboração e execução do orçamento público municipal, especialmente, na indicação das prioridades, para alocação dos recursos de investimento. Segundo Grazia de Grazia (2003, p.19), o que caracteriza, de forma concreta, uma experiência do orçamento participativo é a gestão pública orientada para a participação direta da população e / ou por meio de sua representação organizada (entidades) nas diversas fases de elaboração e execução do orçamento.

É justamente por esse caráter, que desde o seu surgimento na capital, gaúcha em 1989 e sua implantação, em Belo Horizonte, a partir de 1993, o Orçamento Participativo (OP) tem gerado muita curiosidade como "nova forma de governar" e vem pautando inúmeros estudos e debates, tanto na academia, quanto no interior de governos, movimentos sociais e partidos políticos.

Segundo a Avritzer (2002, p.575), o processo de criação do orçamento participativo como uma instância de deliberação sobre orçamento está ligado à ação de múltiplos atores e à superposição de dois elementos. O primeiro deles é a existência de novos elementos culturais, nas comunidades locais, associados à pré-existência de um forte movimento comunitário. O segundo elemento está relacionado à incorporação, na constituição de uma idéia de cidadania, voltada para a participação de associações e atores comunitários, proporcionando, assim, condições para a inovação institucional. Percebemos, aqui, que o associativismo comunitário é fundamental para gestação do Orçamento Participativo. “O orçamento participativo decorre das reivindicações de movimentos populares frente aos limites da democracia representativa no país” (GRAZIA 2003, p. 17).

4.1. O Orçamento Participativo em Belo Horizonte

Em Belo Horizonte, esse processo foi o coroamento de um processo de mudanças institucionais que vinha ocorrendo na cidade, desde os últimos anos da década de 1970, e que teve grandes avanços, no final da década de 1980.

O modelo do Orçamento participativo adotado em Belo Horizonte distingue-se, dos demais, pelo fato de combinar a participação das associações populares – de moradores, principalmente, pela indicação das obras a serem submetidas à apreciação popular e da indicação de delegados natos, para as instâncias deliberativas – com a participação de cidadãos não organizados. O Calendário das discussões do OP está compreendido entre os

meses de julho a setembro. Inicia-se com três rodadas de assembleias populares²⁵, nas diversas sub-regiões²⁶ da cidade. Após as assembleias, são realizadas as caravanas de prioridades, que consistem num evento em que os delegados eleitos vão verificar in-loco as obras apontadas como prioritárias, nas assembleias sub-regionais. Em seguida, realiza-se o fórum regional, onde é votada a lista de obras e serviços prioritários da região e elege-se a CONFORÇA²⁷. O encerramento do processo do OP acontece no Fórum Municipal, que é uma instância de relevante importância política e é apresentado para todos o conjunto de obras aprovadas, durante o processo de deliberação. A partir daí, o conjunto das obras é inserido no orçamento municipal e encaminhado para a aprovação na Câmara Municipal.

Dessa forma, segundo Avritzer (2002, p. 26):

o que parece ser mais relevante na estrutura do OP é precisamente o elemento que se repete, ou seja, as assembleias por região. A importância dessas assembleias deriva do fato de que elas criam um método público de decisão acerca das obras pela população, fornecendo uma resposta ao particularismo e à forma obscura de decisão que costuma ser prática corrente nas administrações municipais no Brasil.

Outro elemento na constituição do OP, que na opinião de Avritzer merece destaque, é o processo de monitoramento – exercido pela população - da execução das decisões tomadas. O autor parece, portanto, convencido de que esse monitoramento é capaz de garantir que a população influencie na execução de suas decisões. Na opinião do autor, a participação e a discussão com critérios claros substituem a forma particularista de distribuição de recursos existentes anteriormente. (AVRITZER, 2002, p. 26).

4.2. O Orçamento Participativo e a Transformação na Relação Estado Sociedade

Fedozzi (2001), afirma que a racionalização política realizada pelo Orçamento Participativo, por meio das regras e do método de definição dos recursos de investimentos,

²⁵ Na primeira rodada, os participantes são informados sobre as receitas e despesas do município e os recursos disponíveis para investimentos. As rodadas seguintes destinam-se a apurar e sistematizar as reivindicações de cada sub-região e finalmente escolher os delegados ao fórum regional.

²⁶ Agrupamentos de bairros próximos

²⁷ As CONFORÇA compostas por delegados eleitos no Fórum Regional e são responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do andamento das obras aprovadas. O mandato de cada CONFORÇA essende-se até a conclusão da última obra aprovada naquele ano.

estabelece um novo padrão de interação estado/sociedade que cria obstáculos objetivos, às formas convencionais de utilização privada / clientelista de recursos públicos. Segundo o autor, esses obstáculos podem ser identificados em, pelo menos, três fatores importantes. O primeiro, é o controle público sobre os governantes. Na prática da dinâmica do OP,

a legitimidade dos pleitos da sociedade civil é constituída pela mediação de critérios transparentes (conhecidos) de justiça redistributiva que tendem, no confronto entre as demandas particulares entre si e entre essas e as de sentido mais universal, a preservar os interesses públicos enquanto conteúdo da gestão sócio-estatal e princípio definidor da res-publica. (FEDOZZI, 2001, p.149).

O segundo, são os critérios objetivos e dinâmicos internos às regiões, na medida em que essa dinâmica interna está, antes de mais nada, vinculada à forma como cada organização comunitária resolve os dilemas referentes aos problemas do processo de tomada de decisões. E em terceiro lugar, a alteração na relação dos vereadores com as comunidades.

A desconstrução de barreiras burocráticas tradicionalmente interpostas entre o Poder Público e a sociedade civil parece ter gerado um efeito em que a população passou a prescindir da função do agenciador de demandas ou mesmo do papel de desbravador dos meandros burocráticos do Estado comumente prestado pela atividade parlamentar. (FEDOZZI, 2001, p. 153).

Para os objetivos deste trabalho vou, desde já, restringir a discussão do Orçamento Participativo em torno do debate sobre a substituição das práticas clientelistas, por práticas democráticas de natureza universal.

4.3. Os Limites das Transformações Promovidas pelo Orçamento Participativo

A Bibliografia sobre o Orçamento Participativo já vem apontando para os limites que o Orçamento possui, na substituição das práticas particularistas, por práticas de caráter universalista. Em Porto Alegre, Navarro (2002, p.119) mostra que, em regiões onde a trajetória associativa é mais débil, a presença do OP apresentou como um dos resultados de

uma ação política que se assemelha a um tipo de “clientelismo de quadros (ou partidário)”. Segundo o autor os espaços de mobilização social do OP,

passaram gradualmente a ser vistos como espaços privilegiados de reprodução política, aproveitando-se da intensa imbricação de operadores partidários-governamentais com as lideranças comunitárias e por extensão, com os cidadãos (e eleitores) (...) Quebrando os padrões do clientelismo típicos do passado, o OP aos poucos reinstituiu, contudo, outro tipo de clientelismo, desta vez de quadros (ou partidário), que, infelizmente, vem bloqueando a potenciação do processo. A magnitude e os impactos desse clientelismo de novo tipo são de difícil aferição, em virtude da inexistência de pesquisas específicas, sendo mesmo provável que ainda permaneçam predominantemente, variadas intencionalidades de outras ordens para justificar a participação e o interesse no processo (como, por exemplo, o aberto pragmatismo que orienta a maioria, buscando soluções para seus problemas mais imediatos e locais). Entretanto, a inexistência de uma isenção de cunho partidário tira sua potencialidade universalizante e ao, mesmo tempo, impede que outros interesses adentrem tais espaços, disputem suas demandas e arranjos societários e, também estabeleçam formas procedimentais que efetivamente possam alcançar representatividade social e portanto, irrepreensível legitimação social. (NAVARRO, 2002, p. 119).

O autor ainda adverte que a potencialidade, vitalidade e o crescimento do processo do OP, que se tornaram tão influentes em vista de suas repercussões, que extrapolam o ambiente local, têm sido minados por um viés instrumentalista, de cunho eleitoral. Nas palavras do autor:

a mecânica de funcionamento, as formas de recrutamento de operadores comunitários, as escolhas realizadas nas reuniões, com inquietante frequência, expressam menos uma potencialidade universal inscrita nas regras e procedimentos, e mais os interesses políticos em jogo, (...) torna-se problemática se circunscrita a apenas uma visão política da sociedade. (...) (NAVARRO, 2002 , p.121).

O trabalho de Andrade (2005) analisa a possibilidade da presença do Clientelismo nos Orçamentos Participativos de Porto Alegre e Blumenau, a partir de três variáveis analíticas. A primeira delas é escolaridade dos participantes, a segunda, é a identidade partidária e a terceira variável, é o tempo de participação, no Orçamento Participativo.

Ao analisar a escolaridade e relacioná-la com a identificação partidária, a autora afirma que, quanto mais escolaridade (e conseqüentemente mais identidade partidária) menor a é a possibilidade de o sujeito concordar com a prevalência do interesse dos poucos a em

detrimento da coletividade, só que isso não ocorre para sujeitos com média capacidade cognitiva²⁸. (Andrade, 2005, p. 212) Por fim, a autora conclui que a variável escolaridade influencia a percepção dos delegados, em relação a questões que envolvem a percepção e do processo em seu funcionamento prático.

Como conclusão de sua análise, a partir da variável identidade partidária, a autora afirma que existe uma relação entre a identidade partidária e a avaliação que os delegados fazem do orçamento participativo, levando-os a procederem a uma avaliação plebiscitária desse mecanismo, politizando-o e, dessa forma, criando impedimentos para sua credibilidade plena. (ANDRADE, 2005, p. 220) Em última instância, isso significa dizer que os delegados do OP decidem efetivamente, conforme a orientação do partido ao qual se identificam.

Por último, ao analisar tempo de participação no orçamento participativo, a autora, formula duas hipóteses. A primeira remete para o fato de que quanto mais tempo o de participação tenha delegado, mais ele confia nos mecanismos democráticos e do orçamento participativo e se percebe como sujeito ativo no processo, confiando que as deliberações são democráticas e não movidas, nem por interesses particularistas, nem pela tentativa da concentração de poder, com o objetivo de dominar outros indivíduos. A segunda hipótese parte do princípio de que, quanto mais tempo de participação, mais o delegado se envolverá ideologicamente com o partido que dá sustentação à proposta, e com isso, deliberadamente, isenta-se de fazer qualquer avaliação negativa do orçamento participativo, com medo de que isso forneça instrumentos aos adversários do processo.

Apesar de não conseguir provar nenhuma das hipóteses, a autora, aponta indícios de que a segunda hipótese é a mais verossímil. Isso porque existem evidências empíricas em seu trabalho de que quanto maior é o tempo de participação no orçamento participativo, maior é a identificação partidária. Desta forma os indivíduos ficariam comprometidos com a consolidação da linha política, defendida por esse partido.

De acordo com Andrade (2005, p. 227), os depoimentos colhidos evidenciam que no orçamento participativo

existe espaço para manobras e lutas por direitos particulares ainda , é o que não sejam de indivíduos, mas de grupos o que comprova a o caráter do clientelismo de massas, pois, ao contrário do tradicional (ou de quadros), exhibe tanto aspectos relacionais e hierárquicos quanto elementos de identidade e organização coletiva. (ANDRADE, 2005, p. 227).

²⁸ Aparentemente, para a autora capacidade cognitiva parece indicar nível de escolaridade.

Da mesma forma, alguns estudos já demonstram que as práticas clientelistas se manifestam dentro do Orçamento Participativo da Habitação²⁹ em Belo Horizonte. Ribeiro (2005), ao estudar o OP habitação, identifica comportamentos que ele caracteriza como “práticas predatórias”.

foi constatado que parcela significativa dos coordenadores de núcleos, revestidos do papel de liderança política e detentores exclusivos do processo de indicação, estavam reproduzindo com muita destreza a cultura política tradicional, cujo projeto de exercício de poder as administrações democrático populares pretendem justamente combater: o clientelismo político, o mandonismo e a política do favor. Nesse processo constata-se as primeiras evidências de que os coordenadores não seriam tão somente mediadores privilegiados, na intrincada rede do movimento dos sem casa entre as famílias e o espaço público de negociação gerado pelo OPH, mas também agentes políticos com interesses particularistas. Esses, reconhecendo as possibilidades do cargo que lhes dão oportunidade de acesso, utilizam-se de códigos de autoridade e poder, visando ampliar seu prestígio como liderança comunitária e/ou angariar benefícios pessoais. (RIBEIRO, 2005, p. 142).

O autor também aponta para a impermeabilidade e ou movimento de resistência por parte do movimento comunitário, quando o executivo faz gestões (ou alguma intervenção) no sentido de romper com esse processo perverso. Em outras palavras as associações (e ou lideranças) comunitárias mobilizam-se politicamente, pelo argumento da independência do movimento, para garantir a continuidade dessas relações clientelistas.

Somarriba (2005, p. 101) afirma ser “inegável que durante os primeiros anos de implantação do OP ocorreu a recriação, nos espaços de atuação política por ele proporcionados, de relações clientelistas entre grupos populares participantes do OP e vereadores/candidatos originários de partidos políticos mais afeitos a esse tipo de comportamento”.

Para Azevedo e Mares Guia (2005, p. 81) o Orçamento Participativo em Belo Horizonte:

²⁹ Criado em 1996 Orçamento Participativo da Habitação constituiu-se uma parceria entre a PBH e o Movimento de Luta pela Moradia para enfrentar o problema habitacional em Belo Horizonte. Por não ser uma questão de envolvimento apenas municipal, a Prefeitura de Belo Horizonte, juntamente com o movimento social, buscou a participação dos governos estadual e federal. Houve então a implantação e implementação de um processo democrático e participativo, no qual há deliberação entre associações e núcleos de sem-casa sobre a produção de novas famílias a serem beneficiadas. OPH, que diferentemente do OP Regional, tem na sua apropriação um caráter individual.

atinge frontalmente as práticas clientelistas de alocação de recursos. De fato, considera-se o maior mérito do OP consiste em combinar as características democráticas e progressistas com a capacidade de competir vantajosamente com as práticas clientelistas. Tanto assim que, naquelas municipalidades onde o orçamento participativo tem sido adotado regularmente, mesmo políticos de tradição clientelista vêm percebendo contrapor-se a ele tem resultado em expressivo ônus político.

Mesmo assim existem tentativas da parte de partidos políticos tradicionais de:

capturar o OP, pois o novo sempre vem em maior ou menor grau misturado com o velho. Os políticos de corte clientelista e grupos que possuem controle sobre algum tipo de recurso estratégico procuram, por vezes, atuar no sentido de adaptar práticas clientelistas aos novos procedimentos do Orçamento Participativo. (AZEVEDO E MARES GUIA, 2005, p. 81).

Por fim, Azevedo e Mares Guia (2005) reconhecem que alguns dos “novos atores” (associações e lideranças comunitárias) em Belo Horizonte, que emergiram com o Orçamento Participativo, utilizam-se de práticas que poderiam ser denominados neoclientelistas.

As constatações de Azevedo e Mares Guia (2005) apontadas acima demonstram proximidades com a literatura sobre clientelismo, já apresentadas neste trabalho.

A constatação de que os partidos tradicionais tentariam capturar o OP, por meio de suas práticas clientelistas está de acordo com a discussão apresentada no capítulo anterior quando abordo as relações entre partidos e movimentos sociais. No mesmo sentido, Nunes (1997) aponta ainda o fato de que tanto os partidos ideológicos como os fisiológicos utilizam o clientelismo como forma de consolidação partidária. Assim, a utilização do clientelismo, para manter o apoio político, é um ato que é resultado de um cálculo racional.

Outra constatação feita por Azevedo e Mares Guia (2005) que merece uma observação mais cuidadosa é a identificação de que os novos atores que surgiram a partir do Orçamento Participativo fazem uso de práticas clientelistas.

Autores como Silva (2002) apontam, em sua análise, para a relevância da existência de uma tradição associativa prévia, como fator que contribui com o sucesso da experiência do Orçamento Participativo. Porém, o autor não qualifica qual o perfil das práticas associativas seria o ideal para esse sucesso do Orçamento Participativo. Na verdade, ao ignorar as características particulares desse associativismo prévio, o autor se afasta de uma discussão sobre as tensões geradas, a partir da implantação do OP entre as formas anteriores de

reivindicação do movimento social (na verdade sua forma anterior de relacionamento com o meio político) e uma nova forma de relacionamento com o Estado.

A história associativa prévia também nos coloca à frente de duas outras questões relevantes. A primeira delas refere-se ao engajamento político das lideranças comunitárias - conforme abordado no capítulo anterior - que participam do OP. Costa (1991), por exemplo, demonstra esse engajamento, quando, na década de 1980, a participação popular foi utilizada com fins a cooptação eleitoral.

A outra questão relevante que merece ser explorada com mais cuidado, refere-se ao fato de que o associativismo prévio pode estar vinculado a uma tradição clientelista. Dessa forma, pretendo me concentrar na identificação de práticas das associações de moradores que reproduzam características como o acesso a recursos econômicos e políticos sob controle ou sistema decisório concentrado, relações hierárquicas e assimétricas, relações difusas e excludentes, e relações baseadas em incentivos seletivos e na lealdade ou confiança (credibilidade) entre os que operam a troca ou permutas políticas.

É nessa perspectiva que dou direção a este trabalho, preocupo-me fundamentalmente, com a ação instrumental da atuação das associações de moradores, no interior do Orçamento Participativo, voltada para a uma estrutura de oportunidades que, de um lado, atende a demanda por bens (ainda que coletivos) e, por outro, demarque o campo de um projeto político eleitoral.

É nessa perspectiva que, no próximo capítulo, pretendo demonstrar como as associações comunitárias atuam favorecendo a persistência de diversas práticas clientelistas, no interior do Orçamento Participativo.

5. O MOVIMENTO COMUNITÁRIO, O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E O CLIENTELISMO

5.1. O Movimento Comunitário e o Poder Público em Belo Horizonte

Em Belo Horizonte, a tradição associativa visando a melhorias na infraestrutura urbana se confunde com a história da cidade. Existem registros de entidades associativas locais, datadas da época de sua fundação. De acordo com Somarriba (1984), já em 1902, nasce a União dos moradores do bairro Santa Efigênia, com o objetivo de construir uma capela e reivindicar melhorias urbanas. Na mesma década, moradores do bairro Floresta e Lagoinha passam a reivindicar melhorias na distribuição da água. No mesmo período, os moradores do bairro Calafate reivindicam o serviço de bonde.

A criação da Câmara Municipal em 1936, proporciona um clima de mobilização que leva a população, em seus diversos estratos, a se organizar em partidos políticos, embora mantenha as reivindicações específicas de seus bairros. De acordo com Somarriba (1984) isso acontece porque, nesse período “as relações Estado-classes populares dão-se com maior liberdade pela própria necessidade de, através da cooptação, garantir-se a continuidade do modelo instaurado em 1930”. (SOMARRIBA, 1984, p. 34).

A partir da implantação do Estado Novo, em 1937, os movimentos sociais da cidade passam por um processo de intensa desmobilização. Nesse período, não se têm relatos da atuação de formas associativas locais em Belo Horizonte.

No período democrático – entre 1946 e 1964 – é noticiada a criação de um grande número de Comitês Pró-Melhoramento³⁰, dado a grande acentuação do processo de “favelamento” em Belo Horizonte. (SOMARRIBA, 1984, p. 39). De acordo com a autora, esses comitês, muito provavelmente, têm sua origem nos diretórios políticos dos bairros, do início dos anos 30. Entretanto, sua proposta é distinta destes, pois postulam ser entidades apolíticas. Convém destacar que, no entanto, suas ligações com o Estado são mantidas e continuam, nesse período, a serem estabelecidas pela intermediação dos políticos. Nos anos 60, essa forma de associativismo se constituía em um dos vários canais de expressão popular.

Com o golpe militar e a instalação de um novo regime, o período compreendido entre 1965 e 1973, caracteriza-se pela desmobilização do movimento. Durante os meses de março a

³⁰ Os Comitês pró-Melhoramento tinham como objetivo encaminhar as reivindicações dos moradores de favelas, principalmente no que se refere à infraestrutura urbana.

agosto de 1964, a Federação dos Trabalhadores Favelados sofre intervenção federal. Após esse período, ela é extinta por ter sido considerada subversiva. Vários líderes do movimento de favelados são intimados a depor no Departamento de Vigilância Social e alguns são indiciados e cumprem penas de reclusão.

Em 1966, coexistem duas entidades que congregam as associações locais: a Federação dos Comitês e a Associações Pró-Melhoramento de Belo Horizonte e o Movimento Pró-Melhoramento dos Bairros e Vilas de Belo Horizonte. Os Comitês Pró-Melhoramento, continuam sendo, até o início dos anos 70, a forma dominante de associativismo local, nos bairros de Belo Horizonte. Segundo Somarriba (1984, p. 47), a intermediação das demandas em infraestrutura urbana, desempenhada por vereadores, marca profundamente a atuação do associativismo local nesse período.

A partir de 1968, algumas lideranças de favelas começam a se articular e a reorganizar clandestinamente órgãos representativos e a marcar reuniões para tratar dos despejos sofridos pelos favelados. Em 1970, a reorganização das lideranças comunitárias chega a promover manifestações de favelados, na tentativa de impedir a desapropriação das favelas Alecrim, Andradas e Abadia.

Contudo, somente em 1974, no “processo de abertura” e conjuntamente com o restante do país, é que várias entidades começam a tomar corpo. Em Belo Horizonte, novas associações comunitárias são criadas e passam a exigir, de forma explícita, o cumprimento dos planos governamentais, principalmente os referentes à habitação para a população de baixa renda. Durante a segunda metade de 1970 e durante a década de 1980, há a intensificação da criação de associações comunitárias. Surgem também, nesse período, iniciativas para aglutinar as diversas associações e que também colaboram para a criação de diversas entidades em favelas.

Nesse período, mais especificamente a partir de 1979, a Prefeitura de Belo Horizonte, então sob a direção de Mauricio Campos (PDS), em função da abertura política, muda a forma de se relacionar com as comunidades e passa a reconhecer o movimento de associações como um interlocutor legítimo. O prefeito assume uma postura claramente populista e passa a visitar bairros, receber representantes de moradores. Além do PRODECOM³¹ (Programa de Desenvolvimento das Comunidades, criado pela secretaria de Estado de Planejamento), outras

³¹ O PRODECOM (Programa de desenvolvimento de comunidades) teve uma forte atuação nas favelas e aglomerados de Belo Horizonte. O Programa possuía uma gama de projetos de obras públicas tais como: implantação de infra-estrutura básica para implantação de serviços de eletricidade, água, esgoto e telefone, a pavimentação de ruas e passeios, a delimitação de praças públicas e de lazer, dentre outras melhorias urbanas. A maioria da mão de obra era da população local através de mutirão.

situações tais como comemorações cívicas, esportivas culturais e artísticas são criadas pelo poder público municipal, para que as associações possam participar, representando seus bairros. Atenta aos desdobramentos decorrentes do processo de abertura política em curso no país, sobretudo à maior mobilização da população, a prefeitura passa também a estimular o processo de criação de associações. e participar dele. Como exemplo, na região de Venda Nova, os depoimentos de lideranças coletados por Somarriba (1984) apontam para o fato de que quase todas as associações são criadas da noite para o dia, por iniciativa direta do poder público, pela ação da assessoria de imprensa da administração Regional. (SOMARRIBA, 1984, p. 53).

Nos anos compreendidos entre 1983 e 1988, durante a gestão do Prefeito Sérgio Ferrara (PMDB), que se apoiava em uma prática política fortemente populista, são criadas mais sete administrações regionais³², que, ainda com pouca autonomia, somam-se às outras duas criadas anteriormente, ainda nos anos 70 (Venda Nova e Barreiro), demonstrando um processo de descentralização e de aproximação da administração municipal com a população em âmbito local.

Na administração seguinte – 1989 a 1992 – Pimenta da Veiga / Eduardo Azeredo (PSDB) também são adotadas duas outras iniciativas que merecem destaque. Uma foi a proposta de criação de Conselhos Comunitários por Administração Regional, que frutifica apenas em Venda Nova e no Barreiro, em decorrência do maior envolvimento dos administradores regionais com a idéia, da maior densidade organizativa dos setores populares locais e da configuração mais clara de uma identidade regional nas duas áreas. Outra foi o PROPAR (Programa Participativo de Obras Prioritárias), que consiste na realização de assembléias regionais, com a presença do prefeito, nas quais são definidas, em caráter apenas indicativo, as obras que os participantes julgam prioritárias, em suas áreas. Tais iniciativas criam condições institucionais para uma mudança na maneira de governar (principalmente no caso da descentralização), já que, de certa forma contribuem para manter alguma vitalidade das formas de organização popular em que elas já tinham maior enraizamento.

A administração municipal, eleita em 1992, que tem como prefeito o até então Vereador Patrus Ananias (PT), define – a partir de entendimentos entre o prefeito, seus auxiliares mais diretos, vereadores de sua base de sustentação e dirigentes dos partidos que compõem a Frente – que o processo de participação direta da população na administração deve ser introduzido, ainda no primeiro ano de governo. Assim, o Orçamento Participativo é

³² Além das Administrações Regionais Barreiro e Venda Nova, criadas na década de 1970, foram criadas também as Administrações Regionais, Norte, Nordeste, Noroeste, Centro Sul, Leste, Oeste e Pampulha

implantado mesmo sem que a burocracia municipal se prepare para executar uma nova forma de se relacionar com a população. (SOMARRIBA, 1997, p. 395). O Orçamento Participativo em Belo Horizonte, devido a seu formato, confere às associações comunitárias um papel destacado na identificação de demandas, na mobilização da população e na definição de prioridades orçamentárias. Conforme foi abordado no capítulo anterior.

5.1.1. Características gerais do Movimento Comunitário em Belo Horizonte

A literatura tem destacado algumas características gerais dos movimentos populares com organização comunitária no Brasil. Em primeiro lugar, é marcante o fato de que, em sua grande maioria, a base social dos movimentos comunitários tem baixa renda e exerce profissões “marginais”, na nova realidade econômica, isto é, estão “mal integrados”³³ no mercado de trabalho. Em segundo lugar, o nível de escolaridade desses participantes é pequeno; em terceiro lugar, a capacidade de mobilização dessas comunidades parece estar diretamente relacionada a temas voltados para a sobrevivência imediata, como, por exemplo, saúde pública, transporte coletivo, moradia, saneamento básico, dentre outros. (DOIMO, 1995, p. 61).

Considerando as características que o associativismo comunitário assume em Belo Horizonte, Somarriba (1984, p.121) afirma que a “*conjuntura política influenciou, ao longo do tempo, tanto as formas organizativas locais quanto ao tipo de participação da população*”. Deste modo, a autora elabora uma síntese do comportamento das associações, ao longo dos anos.

Sendo assim, Somarriba (1984) identifica os diversos momentos do processo de construção do movimento de associações de bairro em Belo Horizonte. A aproximação das associações com partidos políticos é identificada a partir de 1930, quando o populismo toma conta do cenário político nacional. Nesse período, a aproximação é tão grande que “as associações vão se constituir em diretórios dos vários partidos políticos que se formavam então, agregando aos objetivos de filiação partidária reivindicações específicas do bairro onde atuavam”. (SOMARRIBA, 1984, p. 121).

³³ Para a autora o termo “mal integrados” refere-se ao fato de que esses movimentos possuem uma base social dispersa por diferentes grupos que, não vinculados a qualquer relação social fundamental, acabam ocupando uma posição liminar entre o Estado, o mercado e a cultura. (DOIMO, 1995, p. 61-62)

O Período democrático, que se inicia em 1946, também propicia, ao movimento das associações de moradores da cidade, uma nova forma organizativa. Nesse período, surgem as UDCs (União de Defesa Coletiva) que orientam suas ações por meio de iniciativas que visam a pressionar o poder público com grandes concentrações de favelados. Nesse mesmo período, podemos verificar, na atuação dos comitês Pró Melhoramentos, ligações clientelistas que reforçam o modelo populista vigente até então. (SOMARRIBA, 1984).

Em 1964, essas formas associativas se desmobilizam por força da repressão sofrida. O crescimento desordenado das cidades e o fechamento dos canais de participação durante o período autoritário, fazem com que, durante o processo de abertura, aconteça o reaparecimento de formas associativas, tanto no sentido de buscar soluções para seus problemas, quanto para buscar espaços, para a participação social ganhar força ainda na década de 1970.

Ainda segundo a autora, é durante a década de 1970 que as entidades que surgem passam a se denominarem associações comunitárias. Contudo, a mudança é muito mais de denominação do que em função de suas características substanciais de associativismo.

“Embora estas associações se afirmem apolíticas e critiquem a atuação clientelista dos homens públicos, esses continuam a ser usados como mediadores para as demandas”. (SOMARRIBA, 1984, p. 122).

A prática clientelista está, portanto, presente durante todo o processo histórico de construção do movimento das associações de moradores de Belo Horizonte. A utilização do clientelismo, como forma de interlocução com o Estado, constitui-se numa característica importante desse movimento na cidade.

Outra característica importante que permanece é a pequena participação interna dos moradores nessas associações. Nas associações de bairros periféricos, é uma tendência as pessoas com o “estrato mais alto” da área (funcionários públicos, pessoas com maior nível de instrução) assumirem a liderança das associações. Na opinião da autora, esse processo configura o estabelecimento de uma relação tipo cliente-agente, no interior da própria comunidade. Essas lideranças tendem a ser personalistas e se legitimam diante de suas possibilidades de se obter recursos junto ao Poder Público. Dessa forma “a dependência em que as associações e a população se colocam, dos benefícios outorgados pelo Estado, não só leva a uma baixa participação, como indica uma prática política clientelista, impedindo a construção de uma maior autonomia”. (SOMARRIBA, 1984, p. 241).

Os estudos mais recentes sobre o movimento comunitário, em Belo Horizonte, como o de Ribeiro (2005) e que não têm como preocupação central determinar o perfil e as

características organizacionais desse movimento, continuam a identificar a presença do clientelismo e da pequena participação da população nos fóruns do orçamento participativo da habitação. Conforme demonstrado no Capítulo anterior.

O acompanhamento da literatura sobre as práticas associativas do movimento comunitário, em Belo Horizonte, mostra-se, de certa forma, com as mesmas características ao longo de sua história e com a presença de uma contradição que lhe parece essencial. Enquanto, ao longo dos anos, vêm anunciando seu caráter apolítico (e até mesmo antipartidário) como forma de reafirmar sua autonomia, ao mesmo tempo, vêm reeditando as relações clientelistas, como forma de conseguir bens e serviços públicos. Observa-se também a reprodução dessa prática clientelista entre a associação de moradores e os próprios moradores, na medida em que as lideranças comunitárias adquirem, aos olhos de seus pares, uma imagem que os distinguem dos demais moradores, passam a funcionar como interlocutores privilegiados, para obtenção dos benefícios, gerando uma relação de dependência, nas relações locais. Ao mesmo tempo, também, podemos identificar que a baixa participação, relativa, da população na vida e nas decisões das associações, sempre foi outra característica marcante do movimento na cidade.

Considerando a persistência das práticas clientelistas ao longo da história do movimento das associações de moradores de Belo Horizonte e as indicações teóricas de que a participação direta da população nos processos de deliberação pública constitui-se em um obstáculo à reprodução do clientelismo (conforme já demonstrado nos capítulos anteriores), podemos, portanto, investigar se, de fato é possível verificar nos dias de hoje, mais de 10 anos após a instauração do Orçamento Participativo na cidade e se o clientelismo continua sendo para o movimento de moradores, uma importante via de acesso ao poder público.

Com o objetivo de identificar possíveis evidências, que permitam a confirmação empírica da presença de práticas clientelistas³⁴ na orientação da ação política desses movimentos, dentro do Orçamento Participativo, em Belo Horizonte, foi realizado um levantamento bibliográfico à cerca da história das associações de moradores bem como a história de suas práticas políticas. Também foi realizado um survey³⁵ para apontar as principais características do movimento comunitário, nos dias de hoje, sobretudo, no que se refere à atuação das associações no interior do Orçamento Participativo. Com esse objetivo, optamos pela realização de um survey exploratório em que o universo da amostra foi definido

³⁴ Entendo por prática clientelista uma das três formas de Clientelismo descritas no primeiro capítulo desta dissertação – o clientelismo tradicional, o clientelismo de massas e o clientelismo de quadros.

³⁵ A metodologia do survey está descrita no Apêndice A.

como sendo o conjunto das associações de moradores que participou do Orçamento Participativo 2004-2005 – foram aplicados, in loco, 80 questionários às lideranças que participaram do processo nesse ano. A partir dos dados extraídos do survey, foram realizadas entrevistas com lideranças comunitárias, um vereador e assessores parlamentares.

5.2. A Cultura Associativa, o Orçamento Participativo e o Clientelismo Tradicional

As informações obtidas estão discutidas a seguir, de modo a primeiro caracterizar o universo das associações de moradores que participaram do OP 2004 –2005; logo em seguida, das informações obtidas sobre a atuação dessas associações, no Orçamento participativo. Sempre que possível, os dados obtidos pelo survey estarão em diálogo com as entrevistas semi-estruturadas.

Os dados levantados pelo survey nos permitem fazer algumas considerações sobre as práticas políticas das associações comunitárias no Orçamento Participativo.

Os números obtidos no survey nos mostram que a dinâmica associativa promovida pelo OP, favorece o estabelecimento de uma cultura voltada para a participação do cidadão. Dentre as lideranças comunitárias entrevistadas, 48,8%, afirmam que suas associações se reúnem com a comunidade, pelo menos uma vez por mês.(Tabela 6, Apêndice C). É interessante perceber que as lideranças também se reúnem dentro da associação com uma grande frequência: em 78,8% das associações as reuniões de diretoria acontecem pelo menos uma vez por mês. (Tabela 5, Apêndice C).

Também é importante pontuar que a participação da população nas reuniões é elemento central na definição dos encaminhamentos para o Orçamento Participativo. 93,6% das lideranças afirmam que as obras de cada comunidade são definidas com a participação direta da população.

Podemos perceber, portanto, que a atividade das associações constitui-se num instrumento de mobilização social importante, na medida, em que proporciona uma aproximação entre a comunidade e a liderança comunitária. A liderança comunitária desempenha um papel fundamental nesse processo. Ainda assim, depoimentos de lideranças deixam transparecer que, embora a oportunidade de participar seja ampla e aberta, são poucos e quase sempre os mesmos participantes.

Na literatura sobre o tema, vários têm sido os trabalhos que apontam para o associativismo prévio como elemento determinante do sucesso do Orçamento Participativo (AVRITZER 2002; SILVA 2002; JESUS 2004).

Silva (2002), por exemplo, sustenta a importância do associativismo prévio na consolidação do Orçamento Participativo a partir de dois elementos. O primeiro deles se refere ao fato de que a inserção do indivíduo, em estruturas associativas, constitui uma espécie de pré-requisito para que sejam assumidos os papéis de representação, no Orçamento Participativo. O segundo se refere à capacidade de que esses indivíduos, inseridos em estruturas associativas têm no processo de organização e mobilização social para a participação.

Os dados colhidos no survey nos permitem identificar que, conforme já foi apontado neste capítulo, 57,7% das associações foram criadas há mais de 10 anos, portanto, antes do surgimento do OP. Há, pois, um grande número de associações que organiza as reivindicações desses moradores, anterior ao processo de implementação do OP.

A existência dessa forma de associativismo anteriormente à implementação do OP é considerada, por diversos autores, como um elemento determinante do sucesso dessa política em Belo Horizonte. Os dados indicam contudo, conforme já apontado neste capítulo, que tradicionalmente o clientelismo sempre esteve próximo ao movimento de associações de Belo Horizonte. Visto que o clientelismo não é uma prática social facilmente banida, é provável, portanto, que ele continue presente na atuação dessas associações. Nesse sentido, a análise da relação entre liderança e comunidade ganha relevância e merece ser discutida com mais cuidado.

As entrevistas semi-estruturadas recolhidas com as lideranças comunitárias nos mostram que a confiança entre comunidade e líder é um fator determinante desse processo de mobilização. “É o Carisma que agrega em torno da liderança. É a pessoa que tem capacidade de convencimento. Normalmente é aquela pessoa antiga no bairro que conhece todo mundo, que tem trânsito na igreja e na escola e com isso consegue convencer melhor”. (Depoimento Informal).³⁶

Dessa forma, a confiança que a população deposita na liderança comunitária parece ser um instrumento fundamental na capacidade de mobilização de uma associação. A liderança comunitária tem consciência desse fato. Podemos encontrar nos depoimentos das lideranças entrevistadas, elementos que me permitem inferir isso. São trechos como: “A

³⁶ Liderança 6, em 01/06/2006.

gratidão do cidadão para com a liderança que resolve uma questão para ela, é eterna”, e “A verdadeira liderança é construída ao longo dos anos eles não são colocados para ser liderança (...). Ela [a liderança] usa a história de vida para criar uma relação de confiança com o eleitor”.

Talvez, até em função dessa necessidade de construção de uma trajetória histórica para a afirmação de sua liderança, que, a grande maioria dos líderes comunitários entrevistados pelo survey, tenha idade superior a 41 anos, conforme mostra a tabela abaixo. Os depoimentos analisados em conjunto com os dados parecem indicar que, em geral, a liderança comunitária tem uma imagem e uma respeitabilidade que se afirmam ao longo do tempo.

Tabela 1
Idade das lideranças comunitárias entrevistadas

	Frequência	Percentual	Percentual Corrigido	Percentual Cumulativo
Abaixo de 30	2	2,6	2,6	2,6
De 31 a 40	9	11,6	11,6	14,2
De 41 a 50	23	27,8	27,8	42,0
De 51 a 60	26	33,5	33,5	75,5
De 61 a 70	18	18	22,0	97,5
Acima de 71	2	2,5	2,5	100
Total	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Como consequência dessa confiança o líder comunitário passa a ser um interlocutor privilegiado entre a comunidade e o Estado. Os dados obtidos no survey nos mostram que em 83,6% dos casos as deliberações da comunidade, em suas reuniões, são, encaminhadas ou pelo presidente ou pela diretoria da associação. (Tabela 7, Apêndice C).

É curioso perceber, no entanto, que o OP proporcionou o surgimento, no interior do movimento de associações, de uma liderança com características distintas às lideranças tradicionais do movimento.

Essas novas lideranças são chamadas pelas “antigas” lideranças de “liderança do OP”. A liderança do Orçamento Participativo é aquela liderança que surge nas comunidades, em

função de uma demanda específica que lhe desperta o interesse diretamente. Logo após a satisfação dessa demanda a “liderança do OP” não mobiliza mais a comunidade. Nas palavras da Liderança 6 (Depoimento Informal).³⁷:

é aquela pessoa que tem a sensibilidade de perceber que a comunidade está doida para resolver um determinado problema. Então essa pessoa começa a articular com os moradores. Ela não tem e não precisa ter qualquer vínculo com a associação [de moradores]. Acaba que isso enfraquece a organização da comunidade. Ao invés de fortalecer enfraquece. Essa liderança do OP quase sempre tem vinculação com um vereador ou outro e acaba entrando numa rixa política dentro do bairro com a própria associação de moradores.

De acordo com os depoimentos, podemos perceber que a liderança do OP não tem compromisso com a tradição da associação de moradores ou com uma cultura ou prática do movimento. Ela está focada exclusivamente na aprovação da obra. É a partir desse objetivo que a “liderança do OP” orienta sua ação política. Parece ser justamente esse elemento que confere legitimidade à liderança do OP junto à comunidade.

Também é interessante perceber que a construção da confiança na liderança no OP se dá por meio do contato direto entre a comunidade e a liderança. De acordo com o Survey realizado, em 62,5% das associações comunitárias entrevistadas, a mobilização da comunidade para os fóruns do Orçamento Participativo é feita com visitas domiciliares. (Tabelas 15a-15f, Apêndice C).

Outro elemento importante mencionado pela literatura sobre o movimento comunitário em Belo Horizonte é o fato de que as associações comunitárias se considerarem apolíticas³⁸. A pesquisa nos mostra que 68,8% dos líderes comunitários diz não fazer parte de qualquer partido político (Tabela 20, Apêndice C) e em 62,7% dos casos nenhum diretor das associações é filiado a partido político. Parece não haver, portanto, na maioria das associações, ligações com partidos políticos.

Outro dado importante que leva a corroborar essa posição das associações de moradores é o pequeno número de lideranças que se lançou candidatos, nas últimas eleições. Apenas 5,1% deles foi candidato (Tabela 24, Apêndice C) e 48,5% das lideranças afirmam não ter apoiado nenhum candidato, nas últimas eleições.

³⁷ Liderança 6, em 01/06/2006.

³⁸ Somarriba (1984, p. 122) citado na página 83 deste trabalho.

De fato, não há evidências no Survey que permitam a identificação de elementos que compõem o clientelismo tradicional³⁹ na ação política das associações de moradores de Belo Horizonte, ou seja, pelos dados levantados, não há o aparelhamento das associações por meio dos partidos políticos, com fins eleitorais.

5.3.Os Vínculos entre as Lideranças Comunitárias e os Parlamentares: O Clientelismo de Quadros

Ainda assim, a não identificação do clientelismo tradicional, no interior do movimento de associações em Belo Horizonte, não elimina a possibilidade de existência de outras formas de práticas clientelistas, no interior do movimento.

Se, por um lado o survey permite identificar a forte afirmação do caráter apolítico das associações comunitárias, pelos poucos relacionamentos entre lideranças e partidos, como demonstrado no item anterior; por outro, ele também permite identificarmos uma relação muito mais próxima entre a liderança comunitária e os parlamentares ou o executivo municipal.

Os dados fornecidos pelo survey nos mostram que as interações entre as lideranças e parlamentares são um pouco maiores do que inicialmente aparentavam (Tabela 28-29, Apêndice C). Para facilitar o entendimento, podemos arbitrariamente classificar as preferências em três grupos. No primeiro grupo, estariam os contatos mínimos com vereadores e Partidos e estaria nele compreendido o somatório das preferências entre 0 e 3. No segundo grupo, estariam os contatos médios e compreenderiam os somatórios das preferências no intervalo de 4 a 6. No terceiro grupo, estariam os contatos altos e compreenderiam as preferências de 7 a 10. Abaixo a tabela 2 ilustra a simplificação das Tabelas 28 e 29 do Apêndice C, conforme descrito anteriormente.

³⁹ Conforme discutido no primeiro capítulo deste trabalho

Tabela 2
Intensidade do contato das lideranças com vereadores e Partidos

Intensidade do Contato	Vereadores (%)	Partidos (%)
Pequena	54,5	73,5
Média	24,0	8,8
Grande	21,5	17,8

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

A tabela acima nos permite perceber que o contato das lideranças comunitárias é maior com os parlamentares, o que pode, eventualmente, caracterizar o estabelecimento de relações muito mais pessoais do que institucionais, visto que são consideráveis as diferenças entre os contatos estabelecidos com os parlamentares, em relação ao contato estabelecido com os partidos. Esses dados indicam um fenômeno que é discutido com mais profundidade na literatura sobre Partidos Políticos no Brasil e demonstram como os atributos pessoais políticos contam mais que a estrutura partidária, no estabelecimento de relações com a sociedade civil organizada.

A tabela reproduzida abaixo (Tabelas 23 e 24 do Apêndice C) aponta mais indícios das relações pessoais de lideranças comunitárias com parlamentares.

Tabela 3
Pessoas diretamente ligadas à associação que trabalham na Prefeitura ou Câmara Municipal (%)

Lideranças diretamente ligadas à Associação	Sim	Não
Trabalhando na Prefeitura	25,6	74,4
Trabalhando na Câmara Municipal	29,1	70,9

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Podemos perceber que 25,6% das lideranças entrevistadas têm conhecimento de pessoas da associação trabalhando na prefeitura; 29,1% das lideranças identificam pessoas diretamente ligadas às associações, trabalhando na Câmara Municipal, o que demonstra que existe uma relação muito próxima entre a liderança comunitária e o vereador, confirmando os

dados da bibliografia que remetem a um constante processo de intermediação de demandas pelos políticos, ao longo da história, do movimento de associações de Belo Horizonte.

As entrevistas realizadas com as lideranças apontam para três formas de vínculos que envolvem o repasse de dinheiro do vereador (em alguns casos deputados) para as lideranças comunitárias.

O primeiro caso se dá pela contratação direta aos gabinetes e cargos de recrutamento amplos (conforme demonstrado na tabela acima e nas Tabelas 23 e 24 do Apêndice C). O segundo, pelo pagamento de uma remuneração de caráter não formal mas, que garante renda à liderança para que ela possa “trabalhar a comunidade em tempo integral”. Essa forma de remuneração é denominada por algumas lideranças de “guarda-chuva”. E, por último, o provimento de empregos terceirizados. Existe no interior do executivo e legislativo municipal em função das práticas de terceirização de mão de obra, um número imenso de empregos cuja exigência de qualificação quase sempre é mínima - faxineiros, porteiros, ascensoristas e outras funções afins – e que funciona como um mecanismo que supre as demandas de emprego imediatas das lideranças importantes, mas que também serve para recrutamento para lideranças de menor expressão.

Pelos depoimentos de algumas lideranças, também, podemos identificar essa relação “O político paga a liderança, ele faz um contrato de trabalho, ele não paga só pela boca de urna. Dessa forma a liderança negocia o voto das pessoas. Tem lideranças que usa isso para conseguir as coisas. (Depoimento Informal)”.⁴⁰

Os depoimentos acima, nos permitem, mostrar que o contato que as lideranças estabelecem com os vereadores está muito além da simples cooptação. As lideranças comunitárias também têm objetivos e interesses claros nesse tipo de relação. O acesso à “área de influência do parlamentar” parece fortalecer a posição da liderança junto à comunidade.

Também é interessante relatar que o poder executivo também colabora na reafirmação da imagem de provedor que tem a liderança comunitária. Isso acontece porque a prefeitura utiliza da rede de relacionamentos⁴¹ que tem a liderança junto à comunidade, para que essa possa fazer chegar, em situações emergenciais, a ajuda às famílias necessitadas.

A liderança é tão aliada da prefeitura que, por exemplo, quando tem uma enchente, eles [a comunidade] não ligam pra prefeitura, eles ligam pra mim. (...) Quando a

⁴⁰ Liderança 2, em 08/03/2006.

⁴¹ Conforme demonstrei no item anterior a liderança comunitária consegue manter uma grande proximidade física de sua comunidade por meio de sua estratégia de mobilização da comunidade, indo de porta em porta.

prefeitura envia ajuda ela encaminha a ajuda para a minha casa. Eu é que faço a distribuição [do colchão, da cesta básica, das roupas, etc...]. A liderança trabalha de graça para a prefeitura. Isto acaba ajudando a liderança também, porque na eleição quem deu o colchão foi você. Eles [comunidade] acreditam mais na sua solução do que na prefeitura. (Depoimento Informal).⁴²

O grifo na última frase da liderança 2 serve para apontar uma possível instrumentalização das formas de acesso. Na medida em o que importa é a solução, e, quem é o responsável pelo encaminhamento da solução do problema é a liderança⁴³ esta se vê sempre na necessidade de estar bem posicionada, a fim de obter um canal acesso⁴⁴ que seja vantajoso.

Mas, como essa prática de cooptação que envolve a remuneração de lideranças comunitárias e o OP estão relacionadas? Em Belo Horizonte, mesmo após a implementação do orçamento participativo, obras de infraestrutura urbana continuaram a ser realizadas pelos mecanismos tradicionais de alocação de recursos. A Tabela 12 do Apêndice C, nos mostra que 30,4% das lideranças comunitárias afirmam já ter conseguido obras por outras formas que não o Orçamento Participativo.

As lideranças entrevistadas afirmam a importância de formas de acessos privilegiados para se conseguir essas obras “por fora” do OP. Segundo elas, essas obras são sempre pequenas obras feitas pela SUDECAP⁴⁵, em caráter emergencial, com recursos da verba de manutenção, mas que envolvem interesse de grupos ligados a parlamentares instalados na máquina municipal e da intervenção direta desses parlamentares. Segundo as lideranças: “estas obras então são a forma do vereador dar respaldo para a liderança. Às vezes o recurso de manutenção é pouco e então o vereador consegue uma verba com o deputado(...) (Depoimento Informal)”.⁴⁶

A SUDECAP- Superintendência de desenvolvimento da Capital, que não faz parte da estrutura de funcionamento do Orçamento Participativo, parece funcionar como uma estrutura que dá suporte e sobrevida às práticas clientelistas. Os depoimentos indicam que é por meio dela que os políticos, com influência na prefeitura, conseguem encaminhar suas demandas particulares de obras públicas.

⁴² Liderança 2, em 08/03/2006.

⁴³ conforme demonstrei no tópico anterior é a liderança comunitária que é responsável pelo encaminhamento das demandas da comunidade

⁴⁴ Acesso aqui é abordado tal como aponta Kuschinir (2000) já citado no primeiro capítulo.

⁴⁵ SUDECAP - Superintendência de desenvolvimento da Capital – é o órgão da Prefeitura de Belo Horizonte Responsável pelo planejamento de intervenções (obras) na cidade, entretanto não faz obras do OP ou qualquer obra em vilas e favelas.

⁴⁶ Liderança 3, em 25/05/2005.

O que parece acontecer nos processos descritos neste trabalho é uma “espécie” de aproveitamento da “estrutura de oportunidade” - tal como a apresentada por Offe (1985), já descrita neste trabalho – criada a partir do OP.

Dadas as grandes necessidades das comunidades carentes, o Orçamento Participativo, contraditoriamente, reintroduz, nas comunidades, uma visão competitiva que força a liderança a buscar caminhos não formais. Desse modo, a lógica da ação segue conforme indicada por Kuscinir (2000) – também já abordado neste trabalho – que as relações políticas, nessas condições, se constroem em torno de um melhor posicionamento a acessos privilegiados. Podemos ilustrar isso por meio de alguns depoimentos: “O Vereador consegue viabilizar obras não aprovadas através da SUDECAP”. (...) “A SUDECAP faz a obra por cima de outras instâncias da prefeitura”⁴⁷. (Depoimento Informal)⁴⁸. “A SUDECAP está fazendo uma intervenção [estão asfaltando uma rua] no setor 11 onde não estava prevista nenhuma intervenção até que algumas famílias fossem retiradas de lá porque é área de risco” (Depoimento Informal)⁴⁹.

*A SUDECAP, destruiu o nosso posto policial e construiu no bairro um centro de referencia do cidadão. O centro não é nada mais que um escritório político do Deputado Roberto Carvalho (PT) e do Vereador Paulo Lamac (PTN) que é dono do pré-vestibular que funciona no local. (Depoimento Informal)*⁵⁰.

Em consequência disso, as lideranças apontam que a população começa a insinuar e, em alguns casos, tencionar pela volta dos mecanismos tradicionais de obtenção de recursos orçamentários. Alguns depoimentos ilustram isso: “O OP virou Orçamento Politiqueiro. Antes era sério. As pessoas precisavam de comprovante de endereço para participar das plenárias. Agora as pessoas com força política trazem gente de longe pra votar aqui”⁵¹.(Depoimento Informal).⁵² “Conseguimos algumas obras por fora do OP. Uma revitalização de praça, revitalização de rua, calçamento. A gente protocola um ofício na

⁴⁷ Em tese a SUDECAP não deveria realizar obras vinculadas a demandas que habitualmente são incorporadas pelo OP. As obras do OP seriam uma atribuição da URBEL (Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte).

⁴⁸ Liderança 6, em 01/06/2006.

⁴⁹ Liderança 6, em 01/06/2006.

⁵⁰ Liderança 6, em 01/06/2006.

⁵¹ A Liderança está se referindo ao fato de que alguns vereadores levam ônibus de moradores que residem em região distinta da região a qual eles querem aprovar as obras que tem interesse.

⁵² Liderança 3, em 25/05/2006.

prefeitura e a prefeitura faz a obra. O contato com um vereador funciona.(Depoimento Informal).⁵³ “lá no Taquaril está caracterizado o seguinte: esse negócio de descer pro orçamento é besteira. A gente desce e a obra não acontece. Aquele povo nem foi e as obras estão sendo feitas”.(Depoimento Informal).⁵⁴

Aparentemente, a tensão entre as duas formas de gestão orçamentária em Belo Horizonte, no que se refere à realização de obras, vem favorecendo grupos ligados à estrutura burocrática da prefeitura. Nesse sentido, parece haver a ação consciente de parlamentares do PT, em driblar os mecanismos do Orçamento Participativo com o objetivo de atender a demanda de obras de comunidades onde as lideranças comunitárias vinculadas a ele atuam.

Essa ação deliberada parece fortalecer os laços que o movimento comunitário, em Belo Horizonte, tem com práticas de caráter clientelista.

5.4.Transformando obras em votos: as relações entre o OP e o Clientelismo de Massas

A implementação do Orçamento Participativo inaugurou um novo paradigma nas relações entre o poder público municipal e as associações de moradores, como já foi apresentado no capítulo anterior.

De acordo com as lideranças entrevistadas, o que mudou a partir da implantação do OP foi o fato de que, antes, o movimento era adversário do poder público – uma vez que ele não participava do processo de tomada de decisão e, dessa forma, não tinha nenhum compromisso com o governo – e, agora, ele é aliado, pois o movimento comunitário contribuiu com a elaboração dos princípios do OP e ajudou a eleger os responsáveis por conduzir todo esse projeto de participação. O OP ampliou os canais de interlocução com o movimento social e passou a partilhar com ele do processo de deliberação orçamentária.

A Liderança 2 (Depoimento Informal).⁵⁵ demonstra perceber tal fato ao afirmar que:

a prefeitura tem todas essas pessoas na mão com o OP (...). hoje você não precisa pedir ao vereador pra te ajudar com uma obra. A Prefeitura passa a ter contato

⁵³ Liderança 5, em 31/05/2006.

⁵⁴ Liderança 6, em 01/06/2006.

⁵⁵ Liderança 2, em 08/03/2006.

direto com as lideranças. É uma forma de estar prendendo o movimento. O movimento passa a estar ligado com a prefeitura”. E continua “po que quando você tem autonomia você pode encher um ônibus pra poder lutar pelas coisas, ir na porta da prefeitura e brigar pra conseguir as coisas. Está tudo muito organizado, a Prefeitura está aberta para receber o movimento e isso é bom, mas bom entre aspas, porque o dinheiro que vem para o OP é muito pouco, então as coisas ficam pra daqui a 2 anos e você concorda com isso. Então é só daqui a dois anos que eu posso pedir a obra de novo.

Porém, essa partilha teve um custo para o movimento social – a sua autonomia. A perda da autonomia, na ação política das associações de moradores, é percebida por lideranças, vereadores e membros do executivo municipal.

A Liderança 4, por exemplo, afirma que depois da implantação do OP o movimento das associações comunitárias se “esvaziou”.

Da mesma forma, membros do legislativo, percebem o estabelecimento dessa nova relação de dependência. Sobre a questão o vereador entrevistado apontou:

O movimento não consegue exigir mais do que tem. Não consegue fazer o enfrentamento porque ele faz parte do governo, ele elegeu o governo, ele defende as políticas e assim ele entra em contradição. Como é que ele briga com ele mesmo? É brigando com o espelho que ele se sente sentado na cadeira do prefeito. O Movimento Social precisa de independência em relação ao governo, mas ao mesmo tempo ele é o sustentáculo desse governo. (Depoimento Informal).⁵⁶

O Orçamento Participativo impõe ao movimento das associações de moradores uma contradição. Se, por um lado, o OP incorpora as reivindicações históricas do movimento popular de ser ouvido no processo de elaboração orçamentária e de participar dos processos de elaboração e implementação de políticas públicas, por outro, o OP obriga o movimento a respeitar seus limites. Dessa forma, não há possibilidades legítimas para as reivindicações das associações de moradores que não estejam incluídas nas regras do Orçamento Participativo. O movimento tem sempre de esperar mais dois anos para apresentar novamente suas demandas ao poder público.

Dessa forma, o movimento não encontra mecanismos para a mobilização da população sem enfraquecer a política que ajudou a criar. Essa contradição provoca uma imobilização das associações que, por uma questão de coerência não mais podem expor o Prefeito a uma manifestação pública.

⁵⁶ Vereador, em 19/03/2006.

Para além da não mobilização das comunidades, o movimento das associações de moradores incorporou a necessidade de que ,para manter o OP, é também necessário apoiar eleitoralmente aqueles candidatos que apóiam o OP. Talvez, por isso, os resultados eleitorais dos candidatos identificados com o orçamento Participativo sejam proporcionalmente muito melhores que os dos demais candidatos. (SOMARRIBA, 2005)

As lideranças Comunitárias percebem bem esse fato. Segundo uma das lideranças entrevistadas, há inclusive um discurso que é usado junto à comunidade que serve para reforçar essa tendência. “Nós temos de votar no prefeito porque se não o OP vai acabar. Nós temos de votar no Prefeito porque a obra que havia sido aprovada e está atrasada não vai sair mais se o prefeito não for eleito.(Depoimento Informal).”⁵⁷

Essa nova relação entre o poder público municipal e o movimento popular produz um dilema, que surge a partir da incorporação das bandeiras dos movimentos sociais nas políticas implementadas por uma gestão de orientação política orientada pelos ideais da esquerda. A participação direta, na gestão orçamentária dos investimentos em infra-estrutura, é uma bandeira histórica do Movimento Popular. E como o direito a essa participação é uma conquista desse movimento, as lideranças se vêem constrangidas a buscar, pela via da mobilização pública, a solução de problemas que não foram atendidos pelos fóruns deliberativos. Ao mesmo tempo são “obrigadas” a apoiar, eleitoralmente, os políticos que apóiam o processo sob pena de perderem o espaço de participação. Isso estaria fazendo com que algumas lideranças voltassem a buscar os antigos mecanismos particularistas para satisfação imediata de demandas.

A necessidade de apoio aos políticos que defendem o OP, e que surge a partir desse dilema, faz com que, como mostram alguns depoimentos, imediatamente após a aprovação e/ou execução da obra, algumas lideranças estabeleçam uma relação entre a obra conquistada e um vereador. A liderança vincula sua história de vida e, a suposta importância daquele parlamentar, para a conquista da obra (na maioria das vezes um vereador, mas foram relatados alguns casos que deputados também possuem essa prática de apropriar-se das obras aprovadas no OP), conforme indicam alguns trechos dos depoimentos transcritos abaixo:

⁵⁷ Lideranças Comunitárias, em 12/03/2006.

O vereador dá uma ajuda para dar respaldo para algumas lideranças porque o líder comunitário muitas vezes é desacreditado pela comunidade⁵⁸... atrás da gente tem que ter uma retaguarda. Atrás do vereador tem que ter uma retaguarda que é o deputado. O deputado também tem uma retaguarda é uma hierarquia. (Depoimento Informal)⁵⁹.

Soma-se a isso a mudança, por parte dos partidos de esquerda, – que compõe a direção política do município e acolheu as demandas dos movimentos populares – em suas estratégias eleitorais. Como disse o vereador entrevistado, as campanhas da esquerda, cada vez mais se parecem com as campanhas dos candidatos dos partidos tradicionais. A militância voluntária politizada é cada vez mais substituída por mão de obra profissionalizada. As campanhas passam a custar verdadeiras fortunas, a formulação e conscientização políticas passam para um segundo plano. Na opinião do vereador, a mudança do comportamento eleitoral dos partidos dessa frente propiciou as condições para que se instalassem, atualmente, mecanismos de tutela e controle do movimento popular.(Depoimento Informal).⁶⁰

As lideranças comunitárias entrevistadas, embora em diferentes graus, percebem claramente o tipo de relação que elas estabelecem com os mandatos dos vereadores. A Liderança 2, por exemplo, afirma que esse relacionamento entre liderança e vereador, em alguns casos, é tão intenso que “quando você olha para a pessoa [liderança] você vê é o retrato do vereador. Essa é a forma que eles [lideranças e vereadores] trabalham hoje no OP.(Depoimento Informal).⁶¹ “Se eu tenho um candidato a vereador, aí o vereador vai e me lança [para a presidência da associação]. Ele resolve os documentos da associação e pronto. Então eu vou ser empregado daquele vereador”.(Depoimento Informal).⁶²

Os depoimentos das lideranças comunitárias colhidos, nos indicam, que, é a partir da imagem pessoal da liderança comunitária, que se estabelecem os vínculos com os mandatos ou políticos.

a liderança vincula o parlamentar a obra de duas formas. Na primeira delas a liderança afirma para a comunidade que foi com o apoio de fulano que conseguimos a obra. Em todas as obras existe a tentativa de vincular aquilo que foi conquista coletiva a imagem dele. Isso tem na cidade inteira, (...) basta acompanhar a inauguração das obras que isso fica claro. Aparece vereador que nunca esteve na comunidade(...). No segundo caso a vinculação é mais amena, mas dela ninguém

⁵⁸ É interessante perceber que esta liderança identifica claramente o fato de que toda a “força” ou “crédito” da liderança comunitária está na capacidade que esta liderança tem de assegurar a realização das demandas da comunidade.

⁵⁹ Liderança 3, em 25/05/2006.

⁶⁰ Vereador, em 19/03/2006.

⁶¹ Liderança 2, em 08/03/2006.

⁶² Liderança 4, em 29/05/2006.

*escapa. Nós só conseguimos aprovar a obra porque o vereador fulano de tal arrumou ônibus, faixa ... (Depoimento Informal).*⁶³

É relevante para os objetivos deste trabalho, apontar, aqui, um paradoxo entre os dados levantados pelo survey e os depoimentos dos diversos atores envolvidos no processo. Os dados da pesquisa quantitativa nos mostram que as associações estabelecem apenas em um pequeno grau uma dependência financeira dos mandatos. Apenas 12,5% das lideranças Comunitárias afirmaram que suas associações recebem ajuda financeira dos mandatos (Tabela 8a-88e, Apêndice C). E em 53,8% dos casos as associações se manteriam a partir de recursos obtidos junto às comunidades.

Entretanto, nos depoimentos recolhidos do assessor parlamentar, do vereador e das lideranças Comunitárias, obtivemos declarações que apontam para o oposto do verificado no survey. O assessor parlamentar entrevistado, por exemplo, disse que além da remuneração, a liderança vai sempre ao gabinete buscar ajuda para os membros mais “importantes” da comunidade. Destacou o fornecimento de materiais de construção (que são gentilmente cedidos ao vereador por empresários do setor que são seus apoiadores); o pagamento de algumas despesas com a comunidade (uma pequena festa, um churrasco), o fornecimento de uniformes para os times de futebol e, até mesmo, algumas obras menores que são feitas como se fosse manutenção. No mesmo sentido, o vereador, destacou que, durante o período eleitoral, as reivindicações vão ainda mais além “alguns mais audaciosos chegam e falam: eu preciso de um carro porque o bairro é muito grande e eu preciso me locomover, outros pedem um celular, alegando que precisam se comunicar. (Depoimento Informal).”⁶⁴

O trabalho de ANDRADE (2005), apresenta uma hipótese que pode ajudar a explicar em parte esse paradoxo. Na opinião da autora, quanto mais tempo de participação no OP, mais o delegado se envolverá ideologicamente com o partido que dá sustentação ao programa, e com isso, deliberadamente, isenta-se de fazer qualquer avaliação negativa ou que possa comprometer o orçamento participativo, com medo de que isso forneça instrumentos aos adversários do processo.

Os dados da relação entre movimento, políticos e partidos já apresentados neste capítulo, pela da tabela 2⁶⁵ (pg.90) nos mostram que o contato com os mandatos tende a ser maior que com os partidos. Nesse sentido, seria a relação que a liderança Comunitária

⁶³ Liderança 6, em 01/06/2006.

⁶⁴ Vereador, em 19/03/2006.

⁶⁵ Os dados também podem ser verificados nas tabelas 28 e 29 do Apêndice C

estabelece com os mandatos (e não com os partidos como supôs a autora) que a leva a, deliberadamente, omitir possíveis informações que exponham o programa e aqueles que apóiam o programa. Isso parece claro no depoimento da Liderança 1 (Depoimento Informal).⁶⁶ “Não queria deixar a impressão de que a nossa associação era clientelista, que estamos aqui para ganhos pessoais (...) A minha luta é pela melhoria das condições de nosso bairro.”

Ainda que os dados levantados no survey não possibilitem a confirmação desse fato, parece ser razoável, supor, portanto, que, em função do conceito de clientelismo ser reconhecido amplamente como uma relação comercial (em que um lado vende suas convicções, e, o outro compra apoio político), tal qual a definição de clientelismo tradicional, os elementos que puderam ser identificados como clientelistas por parte das lideranças fossem intencionalmente omitidos.

5.5.Clientelismo: Uma alternativa conscientemente construída

Embora o conceito de clientelismo tradicional seja o conceito de clientelismo reconhecido pelas lideranças comunitárias, as outras duas formas do fenômeno (de quadros e de massas) não passam despercebidas pelas lideranças comunitárias.

Na percepção das lideranças, o que leva ao estabelecimento de suas relações com parlamentares é a questão econômica. A dependência econômica que algumas lideranças têm dos parlamentares faz com que elas se sujeitem a práticas que criam uma relação de submissão entre a liderança e o parlamentar.

O vereador não pode chegar num bairro e mobilizar. Mas em todo bairro tem uma pessoa seja ela uma liderança, um assessor que interessa ao vereador que a obra passe no OP. Então ele dá uma estrutura pra essa pessoa estar trabalhando, tem convite, tem camisa, ele paga passagem, arruma ônibus, carro, Kombi, pra levar

⁶⁶ Liderança 1, em 01/02/2006.

essas pessoas. Acho isso legítimo. Eu faço isso também. E depois a gente vinculou toda obra à pessoa que a gente queria. (Depoimento Informal).⁶⁷

A mesma liderança aponta situações que freqüentemente acontecem, quando alguma iniciativa autônoma de mobilização da comunidade é tomada pela associação comunitária.

O movimento popular tem que se libertar dos enlaces com parlamentares. Porque é isso que está travando o movimento popular (...) Quase todas as lideranças políticas [do movimento popular] hoje estão ligadas a alguém. (...) Quando alguém se movimenta autonomamente contra a prefeitura recebe sempre um telefonema, um recado, uma represália. (Depoimento Informal).⁶⁸

Dessa forma, parece estar claro para a liderança comunitária que a participação do vereador no processo não é um ato exclusivamente ideológico. É nítido, para as partes envolvidas, o estabelecimento de uma relação verticalizada entre o detentor do mandato e a liderança. Os laços de fidelização entre parlamentar, liderança e comunidade são construídos a partir do financiamento que possibilita a conquista da obra.

Há, portanto, a consciência da perda de autonomia que esse tipo de relação impõe ao movimento das associações de moradores, todavia é a forma encontrada pela liderança, para tornar viável o atendimento das demandas da comunidade e continuar mantendo seu respaldo junto aos moradores.

O conjunto dos dados demonstrados neste trabalho aponta evidências de que o clientelismo (tanto de massas como o de quadros) continua a funcionar como um importante mecanismo de integração das associações de moradores no cenário político local, mesmo após o estabelecimento contínuo, por mais de dez anos, de uma política de caráter participativa e universalizante dos procedimentos de elaboração orçamentária do município.

Suponho que esse fato se deva, principalmente, a três motivos que atuam conjuntamente. O primeiro parece ser de natureza estrutural. Na medida em que o OP não consegue dar conta com agilidade das inúmeras carências da população pobre, essa se vê diante de uma escolha, ou aguarda com suas reivindicações por mais dois anos, até que se abra novamente o processo de discussão do Orçamento participativo ou, por outro lado,

⁶⁷ Liderança 2, em 08/03/2006.

⁶⁸ Liderança 2, em 08/03/2006.

procure a intermediação dos interesses da comunidade, por meio de algum político, para que a questão seja resolvida pelas vias tradicionais.

O segundo motivo, deriva do primeiro, e é de natureza cultural. Em primeiro lugar, porque a tradição populista do movimento de associações de moradores facilita a incorporação e a reprodução de práticas sociais que favorecem a ação de um indivíduo em detrimento das práticas de natureza coletiva. Em segundo, porque mesmo com o estabelecimento de critérios universalizantes do Orçamento Participativo, ainda existe uma forte cultura patrimonialista na gestão pública, que favorece a apropriação privada de serviços públicos por parte de políticos, tal qual demonstrado com a ação da SUDECAP

O terceiro motivo relaciona-se com os limites da própria democracia participativa. Tal qual apontado por Dagnino (2002), a questão da partilha efetiva do poder é um elemento fundamental para a consolidação da democracia participativa. Conforme apontado pela autora, as experiências participativas possuem um elemento recorrente: “a existência de indivíduos em posições-chave no interior do aparato estatal que se comprometem individualmente com projetos participatórios.” (DAGNINO, 2002, p. 287).

Nesse sentido, o sucesso do OP, no que se refere ao abandono das práticas clientelistas para obtenção de obras públicas, está muito mais relacionado ao projeto político de um indivíduo do que a instalação de uma burocracia⁶⁹ que garantisse políticas de caráter universal.

Nesse quadro, é relevante apontar que a necessidade de se garantir, eleitoralmente, os mandatos que apóiam o projeto político, que dá sustentação ao Orçamento Participativo, tem provocado, tal como já descrito, neste capítulo, uma mudança no comportamento dos políticos dos partidos de esquerda. A competição eleitoral tem reorientado a conduta dos políticos no sentido de garantir um melhor acesso de suas bases eleitorais aos benefícios públicos. A competição eleitoral funcionaria, portanto, como um incentivador para de práticas clientelistas.

Na democracia participativa, são frágeis os instrumentos que garantem a universalização dos acessos às políticas públicas.

Os dados levantados neste trabalho fornecem indícios, portanto, de que a prática clientelista continua presente nas relações políticas que as associações de moradores de Belo Horizonte estabelecem com o poder público e constitui-se numa alternativa assumida, conscientemente, pelas lideranças comunitárias.

⁶⁹ Burocratização aqui deve ser entendida no sentido Weber na forma do tipo ideal de burocracia racional-legal

6. CONCLUSÃO

O Objetivo central desta dissertação foi o de verificar a possível coexistência de práticas que pudessem ser caracterizadas como clientelistas ancoradas (ou vinculadas) ao Orçamento Participativo, em Belo Horizonte. Nesse sentido, todo o percurso foi realizado procurando se extrair da realidade os elementos que organizam e articulam a ação política das associações de moradores dessa cidade.

Ao contrário do que, eventualmente, possa ter transparecido em algum momento, o foco deste trabalho não é o de dizer se o Orçamento Participativo é ou não uma política de cunho clientelista. As instâncias de participação, sobretudo, as locais, muito têm contribuído para a incorporação de uma grande parcela de cidadãos que antes eram excluídos dos processos de discussão e deliberação sobre políticas públicas. Vários dados apresentados no interior deste trabalho, apontam nessa direção.

Porém, como parte da literatura aponta, o clientelismo é ainda parte constituinte de nosso modo de fazer política. Nesse sentido, o fundamental é discutir se o clientelismo foi ou não capaz de se adaptar ao Orçamento Participativo.

Dentro dos limites deste trabalho, tentei demonstrar que práticas que possuem características semelhantes às do clientelismo continuam presentes, no interior da ação política dos movimentos sociais, mesmo depois de 10 anos da implantação do Orçamento Participativo. Não é possível afirmar, entretanto, se esse clientelismo aumentou, diminuiu ou simplesmente continua existindo no mesmo grau. Mas, é perceptível o fato de que o clientelismo continua sendo uma estratégia de relacionamento entre o público e o privado que transcende, e em muito, os limites e possibilidades do OP.

O clientelismo, tal como propôs Edson Nunes, em seu trabalho, “A gramática Política do Brasil, Clientelismo e Insulamento Burocrático”, é uma das gramáticas de institucionalização no Brasil. Nesse sentido, não é surpresa que o clientelismo seja o mecanismo pelo qual uma parcela da população encontre seu espaço na disputa política local. Este trabalho apresentou elementos que apontam nessa direção.

O processo participação, pelo menos no Orçamento Participativo de Belo Horizonte, não tem sido capaz de eliminar a utilização da prática do clientelismo por parte das associações de moradores da cidade. Apesar de não encontrarmos evidências das práticas

clientelistas em sua forma tradicional, o clientelismo de quadros e de massas parece estar presente no cotidiano político das associações de moradores.

Percebemos evidências da presença do clientelismo de quadros sobretudo quando pudemos identificar lideranças comunitárias recebendo recursos financeiros oriundos de atividades executadas para vereadores.

Da mesma forma, os indícios da presença do clientelismo de massas puderam ser identificados quando a SUDECAP, por meio da ação de vereadores, executou obras, não previstas no Orçamento Participativo para atender demandas de comunidades que compõem a base eleitoral desses mesmos vereadores.

Curiosamente, um problema paralelo surgiu durante a realização deste trabalho. Nas palavras de uma das lideranças “tudo o que foi iniciado pela frente BH popular já era. Acabou”. O que aconteceu com o espírito inicial do OP descrito de forma virtuosa nos primeiros trabalhos que avaliaram a experiência em Belo Horizonte? Onde foi que aquele espírito inicial se perdeu? Não é o objetivo deste trabalho responder a essas questões, entretanto, parece haver, na percepção dos vários entrevistados, que a necessidade de ser competitivo eleitoralmente, conforme demonstrado no trabalho, provocou um processo de instrumentalização do OP para esses fins.

É justamente um fenômeno antagônico que se torna claro com o desenvolvimento deste trabalho. O movimento comunitário encontra seu espaço na divisão política do poder, por meio da implantação do Orçamento Participativo. Torna-se, desde então, um interlocutor privilegiado entre o poder público e a sociedade civil. O OP inverte prioridades nos investimentos em infra-estrutura democratizando, assim, o acesso aos serviços públicos. O poder público passa a enxergar o movimento social como um aliado central.

Por outro lado, a imensa carência da população pobre da cidade, excluída de bens e serviços públicos essenciais, impõe ao movimento popular um dilema. Se a demanda não for aprovada pelo orçamento participativo, o que fazer? Mobilizar a comunidade “contra” a Prefeitura exigindo a solução imediata do problema? Ao fazer isso, o movimento está indo de enfrentamento a uma prática pela qual ele lutou para implementar – a gestão não particular de recursos. Há evidências de que a resposta que o Movimento Popular em Belo Horizonte tem dado a essa questão tem sido a ação particularista em detrimento da mobilização da comunidade. Porque se levantar contra essa situação é levantar-se contra sua criação. O que observamos hoje é, portanto, uma dependência do movimento social do poder público, em outras palavras o movimento popular passa a ser tutelado e perde sua autonomia frente à Prefeitura.

A questão que se coloca a ser respondida, tanto pelos atores sociais envolvidos no processo, tanto pela academia, está em como construir uma política inclusiva, fundada na formação política, voltada para a emancipação humana e com uma ação política prática, sem criar um mecanismo que limite ou tutele o movimento social.

Qualquer política pública que queira superar a política atual tem que, necessariamente, responder de forma satisfatória a questão acima.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Mariza Rezende. **Programas Públicos Participativos: Democratização da Administração ou novo Clientelismo Urbano?** 1987. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

ANDRADE, Edinara Terezinha de. **Democracia, Orçamento Participativo e Clientelismo: Um Estudo Comparativo das Experiências de Porto Alegre RS de Blumenau SC.** 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

ANDRADE, Ilza Leão de. **O Clientelismo e sua Capacidade de ser Mutante: Um passeio pela Bibliografia** 1990.

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. Ano 11. n. 31. Jun.1996. Extraído do **CD-Rom - Revista Brasileira de Ciências Sociais (contém os nº 1 a 50)**

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. n. 40. v. 14. jun. 1999. Extraído do **CD-Rom - Revista Brasileira de Ciências Sociais (contém os nº 1 a 50)**

AVELINO FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. **Novos Estudos Cebap**. São Paulo. n.38, Mar. 1994. p.225-240.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey.1994.

AVRITZER, Leonardo. Orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez. 2002.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática. In: SANTOS, Boaventura Souza.; AVRITZER, Leonardo (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002b. p. 561-598.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra. 2002c. p. 17-45.

AVRITZER, Leonardo. Apresentação. In RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, GRAZIA de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil Período de 1997 a 2000**. Petrópolis:Vozes. 2003.p. 15-16.

AZEVEDO, Sergio; PRATES, Antônio. Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva. **Ciências Sociais Hoje**. v. 1. 1991. p. 122-152.

AZEVEDO, Sergio; MARES GUIA, Virgínia Rennó. Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: Potencialidades e Desafios. In: AZEVEDO, Sergio; FERNANDES, Rodrigo (Org.). **Orçamento Participativo: Construindo a Democracia**. Rio de Janeiro: Revan. 2005. p. 71-88.

BABELO, Ricardo Fonseca. **Institucionalização ou transformação? Um Estudo sobre Projetos Políticos Culturais dos Movimentos Sociais Urbanos**. 1985. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

BAHIA, Luiz Henrique. **O Poder do Clientelismo: Raízes e Fundamentos da Troca Política**. Rio de Janeiro: Renovar. 2003.

BAIERLE, Sérgio. A explosão da experiência. Emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org.). **Cultura e política dos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: UFMG. 2000. p. 185-217.

BARBOSA, Maria Lúcia Victor. **O Voto da Pobreza e a Pobreza do Voto: A Ética da Malandragem**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1988.

BARREIRA, Irllys Firmo Barreira. A Representação como Espelho: Universo Cultural e Político das Candidaturas Populares. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. n.26 Out. 1994.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Metodologia do OP 2005-2006**. Belo Horizonte: PBH. 2004.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Plano Regional de Empreendimentos: Orçamento Participativo 2005/2006**. Belo Horizonte: PBH. 2004.

BETTO, Frei. **A Mosca Azul: Reflexão sobre o Poder**. Cidade: Rocco. 2006.

BOSCHI, Renato Raul; DINIZ, Eli. Burocracia, Clientela e relações de Poder: Um Modelo teórico. **Revista Dados**. Rio de Janeiro. n. 17. Jan. 1978. p. 97- 116.

BOSCHI, Renato Raul. **A arte da Associação: Política de Base e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Vértice. 1997.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Revista Dados**. Rio de Janeiro. n. 4. v. 42. Jan. 1999. p. 665-690.

CANIELLO, Márcio. Patronagem e rivalidade: observações iniciais sobre processos de modulação ética numa cidade do interior. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. Ano 5. n.14, Outubro 1990. p.46-58.

CARDIA, Nancy. O Papel dos Líderes Intermediários nos Movimentos Sociais em Favelas na Cidade de São Paulo. **Psicologia e Sociedade**. Belo Horizonte. ABRAPSO, v4, n.7. p 73-89. 1989

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. Movimentos Sociais na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. n.3, v. 1. Fev. 1987. Extraído do CD-Rom - Revista Brasileira de Ciências Sociais (contém os nº 1 a 50).

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A Trajetória dos Movimentos Sociais. In DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense. 1994. p. 81-90.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Revista Dados**. Rio de Janeiro. n. 2. v.40. 1997. p.229-250. Extraído da internet em 23/11/2006 http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso

CARVALHO, José Murilo de. Rui Barbosa e a Razão Clientelista. **Revista Dados**. Rio de Janeiro. n. 1. v.43. 2000. p.229-250. Extraído da internet em 23/11/2006 http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000100003&lng=en&nrm=iso

CIFUENTES, M. E. Movimientos Sociales en América Latina: Notas para un Debate Urgente. XVI Congresso Latino Americano de Sociologia. Rio de Janeiro. Março. 1986

COSTA, Sergio. **Política para quem precisa de política: Movimentos urbanos, participação e democracia. A Emergência de diferenças: O Movimento de moradores e as disputas eleitorais**. 1991. Dissertação (Mestrado Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

D'AVILA FILHO, Paulo; JORGE, Vladimir; COELHO, Ana Fernanda. Acesso ao Poder: Clientelismo e Democracia Participativa desconstruindo uma dicotomia. Civitas – **Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre. n.2. v. 4. Jul. – Dez. 2004 .p. 211-233.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra. 2002.

DA MATTA, Roberto. **Carnavais Heróis e Malandros: Para uma Sociologia do Dilema Brasileiro**. Rio de Janeiro: Rocco. 1997.

DANTAS, Ibarê. **Coronelismo e dominação**. Aracaju: UFS. 1987.

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

DIAS, Márcia Ribeiro. Democracia e novas formas de Participação Política. Civitas – **Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre: n.2. v. 4. Jul. – Dez. 2004. p. 205-209.

DINIZ, Eli. Clientelismo urbano: ressuscitando um antigo fantasma? **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo. n.4. v.1. nov. 1982a. p.21-26.

DINIZ, Eli. **Voto Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1982b.

DOIMO, Ana Maria. **Movimento social urbano, Igreja e participação popular: o Movimento de Transporte Coletivo de Vila Velha, ES**. Petrópolis: Vozes, 1984. v.1. 116 p.

DOIMO, Ana Maria. Os rumos dos movimentos sociais nos caminhos da religiosidade. In: P. J. Krischke; S. Mainwaring. (Org.). **A Igreja nas bases em tempos de transição: 1974 - 1985**. Porto Alegre: L&PM/CEDEC, 1986, p. 101-129.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.

DOIMO, Ana Maria. Pluralidade Religiosa à Brasileira, associativismo e movimentos sociais em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **A Participação em São Paulo**. São Paulo:Unesp. 2005. p. 123-196

DUARTE, Luiz Fernando et. al. Vicissitudes e limites da conversão à cidadania nas classes populares brasileiras. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. Ano 8. n.22, Jun. 1993. p.5-19.

EINSENSTADT, S. M; LEMARCHAND, R. Political Clientelism, Patronage and Development. Contemporary Political Sociology. v.3 Londres. Sage Publications 1981

FARIA, Claudia Feres. **Democratizando a Relação entre o Poder Público Municipal e a Sociedade Civil: O Orçamento Participativo em Belo Horizonte**. 1996. Dissertação (Mestrado Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

FARIAS, Francisco Pereira. Clientelismo e Democracia Capitalista: Elementos para uma Abordagem Alternativa. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba. n. 15. Nov. 2000. p. 49-65

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre:Tomo Editorial. 3 ed. 2001.

FERREIRA, Marcelo Costa. Associativismo e contato político nas regiões metropolitanas do Brasil 1988-1996: Revisitando o problema da participação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. n. 41. v. 14. Out. 1999. Extraído do **CD-Rom - Revista Brasileira de Ciências Sociais (contém os nº 1 a 50)**.

FLACKS, Dick. A Questão da Relevância nos Estudos dos Movimentos Sociais. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Coimbra. n. 72. Out. 2005. p 45-66.

GOHN, Maria da Gloria. **Teoria dos movimentos sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos**. 2 ed. São Paulo:Loyola. 1997.

GRAZIA, GRAZIA de; RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil Período de 1997 a 2000**. Petrópolis:Vozes. 2003.

GRAZIANNO, Luigi. Political Clientelism and Comparative Perspectives. **International Political Science Review**. vol. 4. n.4. 1983. pp. 425 - 434

HELLMANN, Michaela. **Movimentos Sociais e Democracia no Brasil: Sem a gente não tem jeito**. São Paulo. Marco Zero. 1995.

HERKENHOFF, Beatriz Lima. **O Papel do Líder Comunitário**. Vitória:UFES. 1995.

JACOBI, Pedro. **Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania**. Rio de Janeiro: FGV. 2000.

JACOBI . **Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: Apontamentos para o Debate**. São Paulo: Lua Nova. n. 20. 1990.

JESUS, Cláudio Roberto de. **Orçamento Participativo e associativismo comunitário**. Belo Horizonte: Newton Paiva. 2004.

KOWARICK, Lucio. Movimentos urbanos no Brasil Contemporâneo: Uma análise da literatura, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. n 3 Fev. 1997. Extraído do **CD-Rom - Revista Brasileira de Ciências Sociais (contém os nº 1 a 50)**.

KECK, Margaret. **PT: a lógica da diferença**. São Paulo: Ática. 1991

KUSCHNIR, Karina. **O Cotidiano da Política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2000.

LEGG, K. R. Patrons, Clients and Politicians. New Perspectives on Political Clientelism. Berkley. Institute of International Studies. University of Califórnia. (1975)

LOPES, Juarez Brandão. A Cultura Política do Mando: Subserviência e Nossas Populações pobres. **Revistas Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. n 25. Jun. 1994. Extraído do **CD-Rom - Revista Brasileira de Ciências Sociais (contém os nº 1 a 50)**.

MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: O Caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV. 1999.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo, Ediouro, 2000.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã.** São Paulo: **Hucitec.** 1996.

MELLO, Marcus André B. C. Políticas Públicas e Transição Democrática. Notas sobre o Reformismo Conservador na Política Social e de Habitação no Brasil 1974-1984. In MOURA, Alexandrina Sobreira (org). **O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática.** São Paulo. Vértice, Editora Revista dos Tribunais, Recife, Fundação Joaquim Nabuco. 1989

MENDONÇA, Daniel de. Notas sobre o Efeito de Presença da Representação. **Revista de Sociologia e Política.** Curitiba. N 23. . Novembro 2004. p. 79-87.

MENEGUELLO, R. **PT: A Formação de um Partido, 1979-1982.** Paz e terra. São Paulo 1989

MICHELS, Robert. **Para uma Sociologia dos Partidos Políticos na Democracia Moderna.** Lisboa: Antígona. 2001.

MONTEIRO, Alcides. Renunciar à autonomia ou o movimento associativo numa encruzilhada. O Exemplo das iniciativas de desenvolvimento Local (IDL's) em Portugal. **Revista Crítica de Ciências Sociais. Cidade.** Coimbra. n 69. Out. 2004. p. 139-157.

MOTA, Arlindo. **Governo Local, Participação e Cidadania.** Lisboa: Vega. 2005.

NAVARRO, Zander. O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1999-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo.; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo.** São Paulo: Cortez. 2002. 88-128

NOVAES, Carlos. PT Dilemas de Burocratização. **Novos Estudos Cebrap.** São Paulo. n. 35. Mar. 1993. p. 217-237.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1997.

OFFE, Claus; WIESENTHAL, Helmut. Duas Lógicas da Ação Coletiva: Anotações Teóricas sobre Classe Social e Forma Organizacional. In: OFFE, Claus (Org.). **Problemas Estruturais do Estado Capitalista.** Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. 1984. p.55-137.

PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais no Brasil: Em Busca de um Estatuto Político. In HELLMANN, Michaela (Org.). **Movimentos Sociais e Democracia no Brasil.** São Paulo. Marco Zero. 1995. p. 24-55.

RABELO, Ricardo Fonseca. **Institucionalização ou transformação? Um estudo sobre projetos políticos culturais dos movimentos sociais urbanos.** 1985. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, GRAZIA de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil Período de 1997 a 2000**. Petrópolis:Vozes. 2003.

RIBEIRO, Frank de Paula. Orçamento Participativo da Habitação e Democratização na Gestão da Política Habitacional em Belo Horizonte. In: AZEVEDO, Sergio; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org.). **Orçamento Participativo: Construindo a Democracia**. Rio de Janeiro: Revan. 2005. p. 133-152.

RUCHEINSKY, Aloísio. Nexos entre Atores Sociais: Movimentos Sociais e Partidos Políticos. **Berufsverband Information Bibliothek-BIB**. São Paulo. N 46. 2 sem 1998. p 73-112.

SALES, Tereza. Raízes da Desigualdade Social na Cultura Política Brasileira. **Revistas Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo .n 25. Jun. 1994. Extraído do **CD-Rom - Revista Brasileira de Ciências Sociais (contém os nº 1 a 50)**.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**. Rio de Janeiro. v. 40, n. 3, 1997. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=en&nrm=iso. Access on: 11 Dec 2006. doi: 10.1590/S0011-52581997000300007

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O Ex-Leviatã Brasileiro: Do Voto Disperso ao Clientelismo Concentrado**. Rio de Janeiro: **Civilização Brasileira**. 2006

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola. 3 ed. 2005.

SENTO-SÉ, João Trajano. **Brizolismo: Estilização da Política e Carisma**. Rio de Janeiro: FGV. 1999.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Vera Lúcia Cabral. Descentralização e Crise da Federação. In: SILVA, Pedro; AFONSO, Rui de Brito (Org.) **A Federação em Perspectiva: Ensaios Selecionados**. São Paulo: FUNDAP. 1995. p. 211-304.

SILVA, Marcelo Kunrath. A expansão do Orçamento Participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre: Condicionantes e Resultados. In: AVRITZER, Leonardo.; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez. 2002. 157-188

SINGER, P. São Paulo: **O Povo em Movimento**. Petrópolis: Vozes, 1980.

SOMARRIBA, Maria das Mercês; VALADARES, Maria Gezica; AFONSO, Maria Rezende. **Lutas Urbanas em Belo Horizonte**. Petrópolis:Vozes. 1984.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes; AFONSO, Mariza Rezende. **As relações estado-movimentos sociais urbanos: novas tendências**. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 1985.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes. **Reivindicações Urbanas em Belo Horizonte e a Política. Mimeo.** Texto apresentado ao Concurso de Professor Titular do Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais. 1991

SOMARRIBA Maria das Mercês Gomes. Movimento Reivindicatório Urbano e Política em Belo Horizonte. In: DULCI, Otávio Soares (Org.). **Belo Horizonte: Poder Política e Movimentos Sociais.** Belo Horizonte: c/Arte. 1996. p. 55-74

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes; Dulci, Otavio. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sergio (Org.). **Reforma do estado e democracia no Brasil.** Brasília:UNB. 1997. p. 391-425

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes. Orçamento Participativo e Comportamento Eleitoral da população de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, Sergio; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org.). **Orçamento Participativo: Construindo a Democracia.** Rio de Janeiro: Revan. 2005. p.89 - 106

SOUZA, Jessé. **A Construção Social da Subcidadnia: Para Uma sociologia Política da Modernidade Periférica.** Belo Horizonte: UFMG. 2003.

SOUZA, Claudia Moraes de; MACHADO, Ana Claudia. **Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo.** São Paulo: Loyola. 2001.

TEJERINA, Benjamin. Movimentos Sociales, Espacio Público y Ciudadanía: Los Caminhos de la Utopía. **Revista Crítica de Ciências Sociais.**Coimbra. N 72. Out. 2005. p 67-97.

TOURAINÉ, Alain. **O Pós-Socialismo.** São Paulo: Brasiliense. 1988.

WEBBER, Max. **Ciência e Política: Duas Vocações.** São Paulo:Cultrix. 1972.

WEBBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva.** v. 2. São Paulo:UNB. 2004.

APÊNDICE A: METODOLOGIA

Para o cumprimento dos objetivos central e específicos deste trabalho foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos: a) levantamento bibliográfico; b) Survey com fins a realizar um levantamento de informações que orientasse a posterior exploração qualitativa dos elementos indicativos de práticas clientelistas que estivessem relacionadas ao Orçamento Participativo. Com esse objetivo optamos pela realização de um survey exploratório em que o universo da amostra foi definido como sendo o conjunto das associações de moradores que participaram do Orçamento Participativo 2004-2005; c) Entrevista semi-estruturada com lideranças comunitárias (indicadas pelos entrevistados), vereadores, assessores parlamentares.

O levantamento das associações de moradores que participaram do OP 2004-2005 foi feito junto as Gerências Regionais do Orçamento Participativo no qual obtivemos um total de 265 associações.

Paralelamente, foi construído um questionário que abordava, exploratoriamente, características das associações e as características da ação política dessas associações no que se refere ao contato com a comunidade e o contato com o meio político formal (partidos e detentores de cargos e mandatos).

O Pré-teste do questionário foi aplicado em dez dirigentes de associações. Para a construção do questionário foram utilizadas informações das entrevistas não estruturadas com os gerentes do Orçamento Participativo.

O tamanho da amostra foi calculada usando a seguinte formula $n_0 = z^2 \sigma^2 / E_0^2$, onde n_0 é o tamanho da amostra, z é o nível de confiança desejado, σ é a variância e E_0 é o erro amostral. Por questões operacionais e econômicas ficou definido que o nível de confiança desejado é de 90% o erro amostral é de 10%. Obtivemos assim uma amostra com o tamanho de 80 associações.

O modelo de amostragem sistemática foi utilizado para a realização do sorteio aleatório das associações. Estas foram todas colocadas em uma planilha numeradas sequencialmente pela ordem em que foram fornecidas pelas gerências do Orçamento Participativo (a grande maioria ordenada por UP, mas sem ordem aparente dentro de cada UP) a partir da Regional Barreiro até a Regional Venda Nova seguindo a ordem alfabética das regionais. Em seguida, foi calculada a razão inteira entre o tamanho do universo e o tamanho da amostra. Através do software Microsoft Exell® foi feito um sorteio aleatório entre os números inteiros que compõem o tamanho da amostra. Nesse caso o número inteiro da razão

foi 3 e o sorteio apontou o número inteiro 2. Assim a partir do número 2 a cada 3 associações foi escolhida uma. O procedimento foi repetido várias vezes devido a dificuldade de contato com as associações. Foi respeitado o número de associações por Região apontado no primeiro sorteio.

Os responsáveis em cada associação sorteada pela inscrição dos empreendimentos foram as pessoas procuradas para responder pela associação.

Dois novos sorteios foram feitos para atender aos casos em que as lideranças comunitárias estivessem inacessíveis.

A partir dos dados levantados no questionário, um roteiro para entrevistas semi-estruturadas foi elaborado. Foram entrevistados 1 vereador, 2 assessores, 6 lideranças populares. A partir daí, procedeu-se à análise dos dados.

APÊNDICE B: QUESTIONÁRIO

1-IDENTIFICAÇÃO			
1a. Nome : _____		1b. Idade _____ anos	
1c. Profissão: _____		1d. Escolaridade : _____	
1e. Endereço: _____		1f. Telefone: _____	
1g. Região: _____		1h. UP: _____	
2. Qual é a função que o Sr(a). exerce na associação?			
1 <input type="checkbox"/> Presidente	2 <input type="checkbox"/> Vice Presidente	3 <input type="checkbox"/> Secretário	4 <input type="checkbox"/> Diretor 5 <input type="checkbox"/> Outro cargo
5a Qual outro cargo: _____			
3. A quanto tempo o Sr(a). exerce esta função?			
1 <input type="checkbox"/> menos de 2 anos		2 <input type="checkbox"/> entre 2 e 4 anos	
3 <input type="checkbox"/> entre 5 e 8 anos		4 <input type="checkbox"/> entre 9 e 10 anos	
5 <input type="checkbox"/> acima de 10 anos			
4. O Sr(a). sabe me dizer a quanto tempo esta associação foi fundada?			
1 <input type="checkbox"/> menos de 4 anos		2 <input type="checkbox"/> entre 4 e 7 anos	
3 <input type="checkbox"/> entre 8 e 10 anos		4 <input type="checkbox"/> entre 11 e 15 anos	
5 <input type="checkbox"/> acima de 15 anos			
5. Com que frequência a diretoria da associação se reúne?			
1 <input type="checkbox"/> mais de uma vez por mês		2 <input type="checkbox"/> uma vez por mês	
3 <input type="checkbox"/> Uma vez a cada 2 meses		4 <input type="checkbox"/> Menos que uma vez a cada dois meses	
5 <input type="checkbox"/> raramente se reúne		6 <input type="checkbox"/> nunca se reúne	
6. Com que frequência a associação faz reuniões com a comunidade?			
1 <input type="checkbox"/> mais de uma vez por mês		2 <input type="checkbox"/> uma vez por mês	
3 <input type="checkbox"/> Uma vez a cada 2 meses		4 <input type="checkbox"/> Menos que uma vez a cada dois meses	
5 <input type="checkbox"/> raramente se reúne		6 <input type="checkbox"/> nunca se reúne	
7. Por quem são encaminhadas as demandas da comunidade?			
1 <input type="checkbox"/> Pelo presidente da associação		2 <input type="checkbox"/> Por uma comissão de moradores	
3 <input type="checkbox"/> Pela direção da associação		4 <input type="checkbox"/> Outro	
8. Como a associação consegue recursos financeiros para se manter?			
1 <input type="checkbox"/> Contribuições da comunidade		2 <input type="checkbox"/> Contribuições de políticos (Vereadores / Deputados)	
3 <input type="checkbox"/> Convênios com a Prefeitura		4 <input type="checkbox"/> Contribuições dos diretores	
5 <input type="checkbox"/> Atividades na Comunidade		6 <input type="checkbox"/> Outro	
9. A associação trabalha junto com outras entidades na organização da comunidade?			
1 <input type="checkbox"/> Sim		0 <input type="checkbox"/> Não	
9 a. Que tipo de entidade é essa? _____			
9b. Como? (pode marcar mais de um)			
1 <input type="checkbox"/> Empréstando suas instalações para as reuniões		2 <input type="checkbox"/> Incentivando a participação da comunidade durante as reuniões religiosas (Missas, cultos e outras atividades promovidas pela igreja)	
3 <input type="checkbox"/> Abrindo espaço para manifestação das lideranças comunitárias em suas missas e cultos		4 <input type="checkbox"/> Participando das reuniões.	
5 <input type="checkbox"/> Indicando nomes para compor a diretoria		6 <input type="checkbox"/> Apresentando obras necessárias	
7 <input type="checkbox"/> Desenvolvendo debates sobre assuntos referentes à vida da comunidade			

10. A associação participa há quanto tempo do OP?

- 1| ☐ Participamos de apenas 1 vez 2| ☐ Participamos de 2 a 4 vezes
 3| ☐ Participamos de 5 a 7 4| ☐ Participamos de mais de 7 vezes.

11. A associação já conseguiu aprovar alguma obra no OP?

- 1| ☐ Sim. Aprovamos 1 2| ☐ Sim. Aprovamos 2 obras 3| ☐ Sim. Aprovamos 3 ou 4 obras.
 obra
 4| ☐ Sim. Aprovamos 5 ou mais de 5 obras 5| ☐ Não conseguimos aprovar nenhuma obra.

12. A associação, recentemente, já conseguiu obras por fora do OP? 1| ☐ Sim 0| ☐ Não**13. Para a conclusão das obras a comunidade precisou fazer uso de algum dos recursos abaixo?**

- 1| ☐ manifestação pública da comunidade. 2| ☐ reuniões com gerentes ou administradores regionais
 3| ☐ intervenção de vereadores/ deputados. 4| ☐ não todas as obras foram executadas sem a necessidade de qualquer pressão.

14. Como geralmente é feita a escolha da obra indicada pela comunidade?

- 1| ☐ O presidente da associação indica a obra 2| ☐ A diretoria da associação indica a obra
 3| ☐ A diretoria convoca a comunidade para decidir sobre as obras indicadas por ela 4| ☐ A diretoria convoca a comunidade para apresentar as obras e decidir qual será a indicada.
 5| ☐ Outra: _____

15. Como é feita a mobilização da comunidade para as reuniões do OP?

- 1| ☐ Através de carros de som cedidos por outras entidades 2| ☐ Através de faixas 3| ☐ Através de panfletos e cartazes 4| ☐ Através de rádio comunitária
 4| ☐ Através de visitas domiciliares 5| ☐ Através das reuniões religiosas
 6| ☐ Outras. Quais? _____

16. A associação recebe a ajuda de alguém mais para mobilizar a comunidade?

- 1| ☐ Sim recebemos a ajuda de outras entidades. Qual? _____
 2| ☐ Sim. Recebemos ajuda dos políticos. 3| ☐ Sim recebemos ajuda dos comerciantes. 4| ☐ Sim. recebemos ajuda da prefeitura.
 5| ☐ Sim. Outro: _____ 5| ☐ Não recebemos qualquer ajuda externa.

17. Dentro do OP como se dá o processo de articulação pela conquista de uma obra?

- 1| ☐ A articulação tem como base número de delegados eleitos em cada bairro
 2| ☐ A articulação é feita através das associações 3| ☐ A articulação é feita pelo pessoal da prefeitura
 4| ☐ Através da participação de Partidos políticos 5| ☐ A articulação é influenciada por parlamentares (vereadores / deputados)
 6| ☐ NRA

18. Como a comunidade acompanha as obras após serem aprovadas no OP?

- 1| ☐ Somente através da CONFORÇA. 2| ☐ Através da CONFORÇA e de contatos na prefeitura
 3| ☐ Através da CONFORÇA e vereadores / deputados 4| ☐ Outros. Qual? _____
 5| ☐ Nós não acompanhamos / não tivemos obras aprovadas

19. Como é feita a indicação do nome para compor a CONFORÇA?

- 1| ☐ É o presidente da associação 2| ☐ É o presidente da associação quem indica
 3| ☐ É a diretoria da associação quem indica 4| ☐ É a comunidade quem indica através de reunião própria.
 5| ☐ Por representação da força política

20. O Sr. É filiado a algum partido político?		0 _ Não sou filiado a nenhum partido político.
1 _ PAN 2 _ PC do B 3 _ PCB 4 _ PCO 5 _ PDT 6 _ PFL 7 _ PHS	8 _ PL 9 _ PMDB 10 _ PMN 11 _ PP 12 _ PPS 13 _ PRONA 14 _ PRP	16 _ PRTB 17 _ PSB 18 _ PSC 19 _ PSDB 20 _ PSDC 21 _ PSL 22 _ PSTU 23 _ PT 24 _ PT do B 25 _ PTB 26 _ PTC 27 _ PTN 28 _ PV
21. Os membros da diretoria são filiados a algum partido político? <i>(citar quantos pertencem a cada partido)</i>		
_ Filiação a nenhum partido político.		
_ PAN _ PC do B _ PCB _ PCO _ PDT _ PFL _ PHS	_ PL _ PMDB _ PMN _ PP _ PPS _ PRONA _ PRP	_ PRTB _ PSB _ PSC _ PSDB _ PSDC _ PSL _ PSTU
22. A associação tem algum diretor ou alguém próximo a ela (ex presidente, liderança etc) trabalhando na Prefeitura?		
		1 _ Sim 0 _ Não
23. A associação tem algum diretor ou alguém próximo a ela, (ex presidente, liderança etc) trabalhando na Câmara Municipal ou com algum Vereador?		
		1 _ Sim 0 _ Não
24. Nas últimas eleições o Sr. foi candidato ?		
		1 _ Sim 0 _ Não
25. Se foi candidato, por qual partido? _____		
26. Se não foi candidato, como foi a participação do Sr(a). nas últimas eleições?		
1 _ Apoei um candidato. Mas o candidato não se elegeu. Qual partido? _____		
2 _ Eu apoiei o Vereador _____		
3 _ Participei mas não apoiei apenas um candidato _____		
26. Considerando as últimas eleições, o envolvimento do Sr. foi.... <i>(marque um ponto na escala abaixo)</i>		
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- Muito Baixo Muito Alto		
27. Como é o contato que o Sr(a). tem com vereadores? <i>(marque um ponto na escala abaixo)</i>		
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- Muito Baixo Muito Alto		
28. Como é o contato que o Sr(a). tem com partidos políticos? <i>(marque um ponto na escala abaixo)</i>		
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- Muito Baixo Muito Alto		

APÊNDICE C: RESULTADO DO SURVEY

1. Caracterização dos Entrevistados

Tabela: 1.a Quanto ao sexo

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
1 masculino	54	67,5	67,5	67,5
2 feminino	26	32,5	32,5	100,0
Total	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 1.b Quanto a Idade

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
Abaixo de 30	2	2,6	2,6	2,6
De 31 a 40	9	11,6	11,6	14,2
De 41 a 50	23	27,8	27,8	42,0
De 51 a 60	26	33,5	33,5	75,5
De 61 a 70	2	22,0	22,0	97,5
Acima de 71	2	2,5	2,5	100
Total	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 1.c Quanto a Escolaridade

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
Alfabetizado / 1º fundamental	16	20,1	20,1	20,1
Ensino Fundamental / Médio	25	30,8	30,8	50,9
Ensino Médio / Superior Incompleto	31	39,0	39,0	89,9
Ensino	8	10,1	10,1	10,1
Total	80	100,0	100,0	100

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 1.d Quanto à Profissão

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
Administradora	1	1,3	1,3	1,3
advogado	2	2,5	2,5	3,8
Agente comunitária (o) de saúde	2	2,5	2,5	6,3
Aposentada trabalha prefeitura	1	1,3	1,3	7,6
Aposentada(o)	13	16,3	16,3	23,9
Aposentado/assessor parlamentar	1	1,3	1,3	25,2
Artesã	1	1,3	1,3	26,5
Assessor (a) parlamentar	3	3,8	3,8	30,3
Assistente administrativo	1	1,3	1,3	31,6
Autônomo	1	1,3	1,3	32,9
Aux. Disciplina	1	1,3	1,3	34,2
Aux. administrativa	1	1,3	1,3	35,5
Aux. Enfermagem	1	1,3	1,3	36,8
Cabelereira	1	1,3	1,3	49,8
Comerciante	1	1,3	1,3	51,1
Corretor de imóveis	1	1,3	1,3	54,4
Desempregado	4	5,0	5,0	50,4
Do lar	10	12,5	12,5	55,5
Educador social	1	1,3	1,3	68,0
Empresário	1	1,3	1,3	69,3
Engenheiro agrônomo	1	1,3	1,3	70,6
Funcionário público	5	6,4	3,8	71,9
Mecânico	1	1,3	1,3	73,2
Médico	1	1,3	1,3	74,5
Mestre de obras	1	1,3	1,3	75,8
Militar	2	2,5	2,5	77,1
Militar reformado	1	1,3	1,3	79,6
Mobilizadora social	1	1,3	1,3	80,9
Motoboy	1	1,3	1,3	82,2
Motoqueiro	1	1,3	1,3	83,5
Músico	1	1,3	1,3	84,8
Padeiro	1	1,3	1,3	86,1
Pedreiro	2	2,5	2,5	87,4
Professor	2	2,5	2,5	89,9
Taxista	1	1,3	1,3	92,4
Técnico em contabilidade	3	3,9	3,9	93,7
Técnico desempregado	1	1,3	1,3	95,0
Vigilante	4	5,0	5,0	100

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 2.Qual é a função que o Sr(a) exerce na associação?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
1 Presidente	52	65,0	65,0	65,0
2 Vice Presidente	6	7,5	7,5	72,5
3 Secretário	5	6,3	6,3	78,8
4 Diretor	2	2,5	2,5	81,3
5 Outro cargo	15	18,8	18,8	100,0
Total	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 3.A quanto tempo o Sr(a) exerce esta função?

		Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
	1 menos de 2 anos	14	17,5	17,7	17,7
	2 entre 2 e 4 anos	31	38,8	39,2	57,0
	3 entre 5 e 8 anos	25	31,3	31,6	88,6
	4 entre 9 e 10 anos	3	3,8	3,8	92,4
	5 acima de 10 anos	6	7,5	7,6	100,0
	Total	79	98,8	100,0	
NR		1	1,3		
Total		80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 4.O Sr sabe me dizer a quanto tempo esta associação foi fundada?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulati
1 menos de 4 anos	6	7,5	7,5	7,5
2 entre 4 e 7 anos	6	7,5	7,5	15,0
3 entre 8 e 10 anos	6	7,5	7,5	22,5
4 entre 11 e 15 anos	16	20,0	20,0	42,5
5 acima de 15 anos	46	57,5	57,5	100,0
Total	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 5. Com que frequência a diretoria da associação se reúne?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulati
1 mais de uma vez por mês	11	13,8	13,8	13,8
2 uma vez por mês	52	65,0	65,0	78,8
3 Uma vez a cada 2 meses	3	3,8	3,8	82,5
4 Menos que uma vez a cada dois meses	4	5,0	5,0	87,5
5 raramente se reúne	9	11,3	11,3	98,8
6 nunca se reúne	1	1,3	1,3	100,0
Total	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 6.Com que frequência a associação faz reuniões com a comunidade?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
1 mais de uma vez por mês	9	11,3	11,3	11,3
2 uma vez por mês	30	37,5	37,5	48,8
3 Uma vez a cada 2 meses	4	5,0	5,0	53,8
4 Menos que uma vez a cada dois meses	18	22,5	22,5	76,3
5 raramente se reúne	18	22,5	22,5	98,8
6 nunca se reúne	1	1,3	1,3	100,0
Total	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 7. Por quem são encaminhadas as demandas da comunidade?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
1 Pelo presidente da associação	33	41,3	41,8	41,8
2 Por uma comissão de moradores	11	13,8	13,9	55,7
3 Pela direção da associação	33	41,3	41,8	97,5
4 Outro	2	2,5	2,5	100,0
Total	79	98,8	100,0	
NR	1	1,3		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 8. Como a associação consegue recursos financeiros para se manter?**Tabela: 8a Contribuições da Comunidade**

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Acumulado
0 Não	37	46,3	46,3	46,3
1 Sim	43	53,8	53,8	100,0
Total	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 8b Contribuições de políticos (Vereadores / Deputados)

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Acumulado
0 Não	70	87,5	87,5	87,5
1 Sim	10	12,5	12,5	100,0
Total	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 8c Convênios com a Prefeitura

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Acumulado
0 Não	78	97,5	97,5	97,5
1 Sim	2	2,5	2,5	100,0
Total	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 8d Contribuições de diretores

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Acumulado
0 Não	55	68,8	68,8	68,8
1 Sim	25	31,3	31,3	100,0
Total	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 8e Atividades na Comunidade

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Acumulado
0 Não	75	93,8	93,8	93,8
1 Sim	5	6,3	6,3	100,0
Total	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 9.A associação trabalha junto com outras entidades na organização da comunidade?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
0 Não	50	62,5	62,5	62,5
1 Sim	30	37,5	37,5	100,0
Total	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 9 a. Que tipo de entidade é essa?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
ESCOLA	6	7,5	7,5	7,5
CRECHE	3	3,8	3,8	11,3
ESCOLAS DO BAIRRO E IGREJAS	2	2,5	2,5	13,8
FEDERAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES DA REGIÃO NORTE	1	1,3	1,3	15,1
GRUPO DE TERCEIRA IDADE	1	1,3	1,3	16,4
IGREJAS	11	13,8	13,8	30,2
ONG	1	1,3	1,3	31,5
NA	50	62,5	62,5	94,0
NÚCLEO DE APOIO À FAMÍLIA	2	2,5	2,5	96,5
POSTO DE SAÚDE	2	2,5	2,5	98,7
UNIVERSIDADE	1	1,3	1,3	100
Total	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 10. A associação participa há quanto tempo do OP?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
1 Participamos de apenas 1 vez	6	7,5	7,8	7,8
2 Participamos de 2 a 4 vezes	10	12,5	13,0	20,8
3 Participamos de 5 a 7 vezes	15	18,8	19,5	40,3
4 Participamos de mais de 7 vezes	46	57,5	59,7	100,0
Total	77	96,3	100,0	
NR	3	3,8		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 11. A associação já conseguiu aprovar alguma obra no OP?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
1 Sim. Aprovamos 1 obra	15	18,8	19,2	19,2
2 Sim. Aprovamos 2 obras	3	3,8	3,8	23,1
3 Sim. Aprovamos 3 ou 4 obras	14	17,5	17,9	41,0
4 Sim. Aprovamos 5 ou mais de 5 obras	38	47,5	48,7	89,7
5 Não conseguimos aprovar nenhuma obra	8	10,0	10,3	100,0
Total	78	97,5	100,0	
ND	2	2,5		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 12.A associação, recentemente, já conseguiu obras por fora do OP?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
0 Não	48	60,0	69,6	69,6
1 Sim	21	26,3	30,4	100,0
Total	69	86,3	100,0	
NR	11	13,8		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 13. Para a conclusão das obras a comunidade precisou fazer uso de algum dos recursos abaixo?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
1 Manifestação publica da comunidade	27	33,8	39,1	39,1
2 Reuniões com gerentes ou administradores regionais	15	18,8	21,7	60,9
3 Intervenção de vereadores/ deputados	4	5,0	5,8	66,7
4 Não todas as obras foram.... qualquer pressão	23	28,8	33,3	100,0
Total	69	86,3	100,0	
NR	11	13,8		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 14. Como geralmente é feita a escolha da obra indicada pela comunidade?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
1 O presidente da associação indica a obra	2	2,5	2,6	2,6
2 A diretoria da associação indica a obra	2	2,5	2,6	5,1
3 A diretoria convoca...sobre as obras indicadas por ela	40	50,0	51,3	56,4
4 A diretoria convoca... qual será a indicada	33	41,3	42,3	98,7
5 outra	1	1,3	1,3	100,0
Total	78	97,5	100,0	
NR	2	2,5		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 15.Como é feita a mobilização da comunidade para as reuniões do OP?**Tabela: 15a Mobilização através de faixas panfletos e cartazes**

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Acumulado
0 Não	35	43,8	43,8	43,8
1 Sim	45	56,3	56,3	100,0
Tota l	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 15b Mobilização através de visitas domiciliares

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Acumulado
0 Não	30	37,5	37,5	37,5
1 Sim	50	62,5	62,5	100,0
Tota l	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 15c Mobilização através de reuniões religiosas

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Acumulado
0 Não	47	58,8	58,8	58,8
1 Sim	33	41,3	41,3	100,0
Tota l	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 15d Mobilização através de carros de som cedidos por outras entidades

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Acumulado
0 Não	62	77,5	77,5	77,5
1 Sim	18	22,5	22,5	100,0
Tota l	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 15e Mobilização através de radio comunitária

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Acumulado
0 Não	73	91,3	91,3	91,3
1 Sim	7	8,8	8,8	100,0
Tota l	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 15f Mobilização através de outras

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Acumulado
0 Não	73	91,3	92,4	92,4
1 Sim	6	7,5	7,6	100,0
Total	79	98,8	100,0	
NR	1	1,3		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 16.A associação recebe a ajuda de alguém mais para mobilizar a comunidade?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
1 Sim recebemos a ajuda de outras entidades	5	6,3	6,3	6,3
2 Sim. Recebemos ajuda dos políticos	9	11,3	11,4	17,7
3 Sim recebemos ajuda dos comerciantes	4	5,0	5,1	22,8
4 Sim. recebemos ajuda da prefeitura	6	7,5	7,6	30,4
5 Sim. Outro	7	8,8	8,9	39,2
6 Não recebemos qualquer ajuda externa	48	60,0	60,8	100,0
Total	79	98,8	100,0	
NR	1	1,3		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 17. Dentro do OP como se dá o processo de articulação pela conquista de uma obra?

	Frequência	Porcentua l	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
1 ... base número de delegados eleitos em cada bairro	51	63,8	65,4	65,4
2 A articulação é feita através das associações	18	22,5	23,1	88,5
3 A articulação é feita pelo pessoal da prefeitura	3	3,8	3,8	92,3
4 Através da participação de Partidos políticos	1	1,3	1,3	93,6
5 A articulação é influenciada por parlamentares. ..)	3	3,8	3,8	97,4
6 NRA	2	2,5	2,6	100,0
Total	78	97,5	100,0	
NR	2	2,5		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 18. Como a comunidade acompanha as obras após serem aprovadas no OP?

	Frequênci a	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulati vo
1 Somente através da CONFORCA	33	41,3	42,9	42,9
2 Através da CONFORCA e de contatos na prefeitura	29	36,3	37,7	80,5
3 através da CONFORCA e vereadores, deputados	10	12,5	13,0	93,5
5 Nós não acompanhamos, não tivemos obras aprovadas"	5	6,3	6,5	100,0
Total	77	96,3	100,0	
NR	3	3,8		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 19.Como é feita a indicação do nome para compor a CONFORÇA?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
1 E o presidente da associação	8	10,0	10,7	10,7
2 É o presidente da associação quem indica	1	1,3	1,3	12,0
3 É a diretoria da associação quem indica	16	20,0	21,3	33,3
4 É a comunidade quem indica através de reunião própria	45	56,3	60,0	93,3
5 Por representação da força política	4	5,0	5,3	98,7
12	1	1,3	1,3	100,0
Total	75	93,8	100,0	
NR	5	6,3		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 20.O Sr. É filiado a algum partido político?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
0 Não sou filiado a nenhum partido político	55	68,8	71,4	71,4
2 PC do B	2	2,5	2,6	74,0
9 PMDB	2	2,5	2,6	76,6
11 PP	1	1,3	1,3	77,9
12 PPS	2	2,5	2,6	80,5
17 PSB	1	1,3	1,3	81,8
18 PSC	1	1,3	1,3	83,1
23 PT	11	13,8	14,3	97,4
25 PTB	1	1,3	1,3	98,7
27 PTN	1	1,3	1,3	100,0
Total	77	96,3	100,0	
NR	3	3,8		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 21.Os membros da diretoria são filiados a algum partido político?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
0 Filiados a nenhum partido político	47	58,8	62,7	62,7
1 Sim, mas não sabe qual	6	7,5	8,0	70,7
2 Sim	22	27,5	29,3	100,0
Total	75	93,8	100,0	
NR	5	6,3		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 22.A associação tem algum diretor ou alguém próximo a ela (ex presidente, liderança etc) trabalhando na Prefeitura?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
0 Não	58	72,5	74,4	74,4
1 Sim	20	25,0	25,6	100,0
Total	78	97,5	100,0	
NR	2	2,5		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 23.A associação tem algum diretor ou alguém próximo a ela, (ex presidente, liderança etc) trabalhando na Câmara Municipal ou com algum Vereador?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
0 Não	56	70,0	70,9	70,9
1 Sim	23	28,8	29,1	100,0
Total	79	98,8	100,0	
NR	1	1,3		
Total	80	100,0		

Fonte:Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 24. Nas últimas eleições o Sr. foi candidato ?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
0 Não	75	93,8	94,9	94,9
1 Sim	4	5,0	5,1	100,0
Total	79	98,8	100,0	
NR	1	1,3		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 25. Se foi candidato, por qual partido?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
Não Fui Candidato	75	93,8	93,8	93,8
PGT	1	1,3	1,3	95,0
PMN	1	1,3	1,3	96,3
PPS	2	2,5	2,5	98,8
PSB	1	1,3	1,3	100,0
Total	80	100,0	100,0	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 26. Se não foi candidato, como foi a participação do Sr. nas últimas eleições?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
1 Apoiei um candidato. Mas o candidato não se elegeu	13	16,3	19,7	19,7
2 Eu apoiei o Vereador	21	26,3	31,8	51,5
3 Não. Eu Não apoiei ninguém	32	40,0	48,5	100,0
Total	66	82,5	100,0	
NR	14	17,5		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 27. Considerando as últimas eleições, o envolvimento do Sr. foi....

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
0	16	20,0	20,3	20,3
1	6	7,5	7,6	27,8
2	6	7,5	7,6	35,4
3	6	7,5	7,6	43,0
4	4	5,0	5,1	48,1
5	3	3,8	3,8	51,9
6	2	2,5	2,5	54,4
7	2	2,5	2,5	57,0
8	4	5,0	5,1	62,0
9	3	3,8	3,8	65,8
10	27	33,8	34,2	100,0
Total	79	98,8	100,0	
NR	1	1,3		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 28. Como é o contato que o Sr. tem com vereadores?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
0	15	18,8	19,0	19,0
1	12	15,0	15,2	34,2
2	7	8,8	8,9	43,0
3	9	11,3	11,4	54,4
4	5	6,3	6,3	60,8
5	8	10,0	10,1	70,9
6	6	7,5	7,6	78,5
7	2	2,5	2,5	81,0
8	8	10,0	10,1	91,1
9	3	3,8	3,8	94,9
10	4	5,0	5,1	100,0
Total	78	98,8	100,0	
NR	1	1,3		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Tabela: 29. Como é o contato que o Sr. tem com partidos políticos?

	Frequência	Porcentual	Porcentual Corrigido	Porcentual Cumulativo
0	27	33,8	34,2	34,2
1	19	23,8	24,1	58,2
2	6	7,5	7,6	65,8
3	6	7,5	7,6	73,4
4	2	2,5	2,5	75,9
5	3	3,8	3,8	79,7
6	2	2,5	2,5	82,3
7	1	1,3	1,3	83,5
8	4	5,0	5,1	88,6
9	3	3,8	3,8	92,4
10	6	7,5	7,6	100,0
Total	79	98,8	100,0	
NR	1	1,3		
Total	80	100,0		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

APÊNDICE D: ASSOCIAÇÕES QUE RESPONDERAM AO SURVEY

REGIÃO: BARREIRO

- 1 Associação Comunitária do Bairro Regina
- 2 Associação Comunitária do Bairro Cardoso
- 3 Associação comunitária do Bairro Independência
- 4 Associação de Moradores do Cardoso
- 5 Associação de Moradores da Vila Mangueira
- 6 Associação Comunitária do Bairro Diamante
- 7 Associação Comunitária do Conj. Túnel de Ibirité
- 8 Associação Filantrópica do Bairro das Indústrias
- 9 Associação do Bairro Mineirão

REGIÃO: CENTRO SUL

- 10 Associação Comunitária da Vila Monte São José
- 11 Associação Comunitária da Mulher da Vila Nossa Senhora Aparecida
- 12 Associação Mineira de Apoio Cultural e Esportivo

REGIÃO: LESTE

- 13 CIAME Flamengo
- 14 Associação Comunitária V. São Vicente e Pró Melhoramentos do B. Sta. Tereza
- 15 Associação Comunitária 05 de Janeiro – Conjunto Mariano de Abreu

- 16 União Pró-Melhoramentos de Santa Inêz
- 17 Associação Esportiva e Cultural Ponte Preta
- 18 Associação Comunitária dos Padres do Trabalho
- 19 Associação dos Moradores do Jonas Veiga II
- 20 AMAP- Ass. Comunitária do Bairro Pompéia
- 21 Centro de Ação Comunitária do Vera Cruz
- 22 Associação Pró-Melhoramento do Bairro Boa Vista
- 23 Associação Comunitária do Bairro São Geraldo

REGIÃO: NORDESTE

- 24 Associação do Movimento Comunitário do Bairro Santa Cruz
- 25 Associação Comunitária do Bairro Ouro Minas
- 26 Associação do Movimento de Apoio Bairro Santa Cruz
- 27 Associação Comunitária do Bairro Cachoeirinha
- 28 Associação Pró-Melhoramento Bairro Renascença
- 29 Associação Comunitária e Creche Santos Anjos da Vila Boa Esperança do Parque Belmonte
- 30 Associação Comunitária Pró-Melhoramento dos Bairros M.^a Goretti e Vilas Adjacentes
- 31 Associação Projeto Providência
- 32 Associação Comunitária Vila Boa Esperança
- 33 Associação Comunitária do Bairro São Marcos
- 34 Associação de Moradores do Bairro Ipiranga
- 35 Associação Esportiva Flor de Minas
- 36 Assoc. Moradores do Conj. Ribeiro de Abreu

- 37 Assoc. Esport. Juventude Unida São Gabriel
- 38 Ação Social Paroquial Cidade Nova
- 39 Associação do Bairro Nazaré
- 40 Associação do Bairro Dom Joaquim

REGIÃO: NOROESTE

- 41 Associação Comunitária do Bem Estar social dos moradores do Bairro Alípio de Melo
- 42 Associação Comunitária O Brilho do Sol
- 43 Associação Comunitária Conjunto Celso Machado
- 44 Associação de Moradores da Vila Nova São José
- 45 Grupo Esperança e Vida – Terceira Idade
- 46 Associação Comunitária do Bairro Santa Maria

REGIÃO: NORTE

- 47 Associação de Moradores da Vila 1º de Maio
- 48 Associação do Conjunto Novo Aarão Reis – ASCOCNAR
- 49 Associação de Moradores do Parque Jardim Guanabara
- 50 Associação do Bairro Planalto e adjacências
- 51 Conselho Comunitário do Bairro Heliópolis
- 52 Sociedade Comunitária do Bairro Guarani
- 53 Conselho Comunitário do Bairro Proveniência
- 54 Associação Comunitária e Cultural Arte Livre em Floramar
- 55 Associação Comunitária do Bairro São Bernardo

REGIÃO: OESTE

- 56 Associação de Moradores do Aglomerado Cabana
- 57 Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Salgado Filho
- 58 Associação do Proprietários de Imóveis e Moradores do Bairro Estoril
- 59 Associação Comunitária do Bairro Estrela do Oriente
- 60 Associação de Moradores da Vila Pantanal
- 61 Associação comunitária do Conjunto Betânia
- 62 Associação do Conjunto Cinquentenário e Marajó

REGIÃO: PAMPULHA

- 63 Centro Social do Bairro Universitário
- 64 Associação de Moradores e Amigos do Bairro Ouro Preto e adjacências
- 65 Centro Educativo e Comunitário Alice Nascif
- 66 Associação do Bairro Trevo
- 67 Associação Habitacional e Social do Bairro Serrano
- 68 Associação dos Moradores do Conjunto Helena Antipoff
- 69 Associação de Moradores do Dona Clara e adjacências
- 70 Associação de Moradores do Conjunto Confisco
- 71 Associação de Moradores da Vila Ouro Preto e Amigos do Córrego da Cidadania
- 72 Associação de Moradores do Bairro Suzana e da Vila Suzana
- 73 Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Itatiaia

REGIÃO: VENDA NOVA

- 74 Associação Comunitária pró vila Capri e Bairro São Pedro
- 75 Associação Comunitária dos Moradores do Conjunto Minas Caixa
- 76 Associação Esportiva Machesser Futebol Clube
- 77 Associação Comunitária e Beneficente do Bairro Céu Azul e adjacências
- 78 Associação Comunitária do Bem Estar do Bairro Jardim Nova York
- 79 Associação Comunitária Vila Apolônia
- 80 Comissão Pró-melhoramento do São João Batista

APÊNDICE E: BREVE CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

LIDERANÇA 1: Sexo Masculino 58 anos. Casado. Desempregado. Região Norte. Sem Filiação Partidária

LIDERANÇA 2: Sexo Feminino 45 anos. Casada. Do lar. Região Pampulha. Filiada ao PT

LIDERANÇA 3: Sexo Feminino 60 anos. Casada. Do lar. Região Venda Nova . Sem Filiação Partidária

LIDERANÇA 4: Sexo Masculino 42 anos. Casado. Região Oeste (Sem vínculo partidário).

LIDERANÇA 5: Sexo Masculino, Barreiro, Aposentado, Filiado ao PT

LIDERANÇA 6: Sexo Feminino 40 anos, Região Oeste, Solteira, Filiada ao PCdoB

VEREADOR: Sexo Masculino, PT

ASSESSOR PARLAMENTAR: 50 anos Sexo masculino, trabalhou em gabinetes de vereadores, de partidos diferentes, que atuam como incentivadores do Orçamento Participativo.