

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Participação e mudança política
A experiência do orçamento participativo em Porto Alegre

Tarson Núñez

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Como requisito parcial para a obtenção
Do título de mestre

Orientador: Alfredo Alejandro Gugliano

Porto Alegre, março de 2010

Participação e mudança política

A experiência do orçamento participativo em Porto Alegre

Tarson Núñez

Banca Examinadora

Prof.Dr. Maria Mercedes Canepa

Prof.Dr. Maurício Moya

Prof.Dr. Éber Pires Marzullo

Prof.Dr. Alfredo Alejandro Gugliano (orientador)

Este trabalho é dedicado a todas e todos que contribuíram para construir a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, e que lutaram para fazer da democracia um instrumento para mudar o mundo

Agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar a todos os professores e colegas do IFCH que nos últimos vinte anos me cobraram a volta à universidade, insistindo pela retomada de uma trajetória interrompida

A Claudia Pereira Antunes, Sinara Porto Fajardo e Andréia Marin Martins pelas leituras, pelas críticas e pelos empurrões. Também Yves Cabannes, Carmen Suzana Fava Tornquist e a Fernando Coutinho Cotanda pela parceria intelectual e existencial.

Aos conselheiros e delegados do OP, ativistas dos movimentos sociais, das ONGs, das associações comunitárias, militantes dos movimentos comunitários, pesquisadores acadêmicos e gestores públicos pelas discussões realizadas e pelo aprendizado coletivo

A Andrey Sgorla, Itamar Spanhol, Letícia Almeida, Luciano Fedozzi e Milton Stella, que compuseram a equipe local da pesquisa realizada para o Banco Mundial, de onde saíram boa parte dos dados empíricos coletados

RESUMO

A dissertação busca analisar o impacto do Orçamento Participativo de Porto Alegre do ponto de vista da sua contribuição para o aprofundamento da democracia na cidade. A experiência do OP de Porto Alegre, que se tornou uma referência para a adoção de práticas de democracia participativa, vive hoje uma encruzilhada acerca do seu desenvolvimento futuro. A mudança ocorrida a partir da eleição de 2004, em certa medida representou um amadurecimento e consolidação do processo, na medida em que as práticas participativas adotadas foram mantidas pelo novo governo. Por outro lado, a investigação demonstra que as perspectivas políticas do novo governo tendem a esvaziar o processo, relegando o OP a um plano secundário nas suas estratégias de gestão.

Para realizar esta análise o estudo toma como base as formulações dos distintos autores que no campo da Ciência Política se dedicaram a sistematizar formulações teóricas sobre a democracia. Neste contexto, uma atenção especial é dedicada ao debate entre as teorias da democracia participativa, formuladas por Carole Pateman, C.B. MacPherson e Boaventura dos Santos e o seu confronto com os teóricos defensores dos modelos fundamentados na democracia representativa, como Schumpeter, Sartori e Dahl.

A investigação realizada se baseou em duas hipóteses. A primeira se relaciona com o grau de consolidação da experiência participativa na cidade, e as possibilidades de sua subsistência. A segunda busca avaliar a influência do desenho institucional, ou seja, das regras formais do processo, sobre a qualidade da experiência desenvolvida. Desde um ponto de vista empírico estudo analisa o perfil dos participantes do OP, os impactos do processo sobre as políticas públicas e avalia as mudanças ocorridas nas regras e na condução do processo a partir de 2005. E com este pano de fundo, busca interferir no debate acerca da contribuição do OP para a democracia da cidade, verificando até que ponto ele se constitui em uma experiência transformadora ou pode se tornar apenas mais um mecanismo de administração das demandas populares nos marcos das instituições liberais

ABSTRACT

This dissertation aims to analyse the impact of the Participatory Budget (PB) of Porto Alegre from the point of view of its contribution to qualify the democracy in the city. The experience of Porto Alegre, that became an international reference for the adoption of practices of participatory democracy, is living in a crossroad about its future development. The changes that happened after the 2004 elections in one way represented a consolidation of the participatory process, because the new government maintained the Participatory Budgeting in its general aspects. But in the other hand, the study shows that the political perspectives of the new government tend to empty the process, maintaining the PB in a secondary row among their managing strategies.

The references of the study are the formulation of the authors that, in the field of the Political Science dedicated to systematize the reflections about democracy as a theoretical issue. In this context, a special attention is dedicated to the debate between the theories of Participatory Democracy, formulated by Carole Pateman, C.B. MacPherson and Boaventura dos Santos, and authors as Schumpeter, Dahl and Sartori, that defend models based in the Representative Democracy.

The investigation was based in two hypotheses. The first one related to the degree of consolidation of the experience of the PB, and the possibilities of its subsistence in the new context. The second one aimed to evaluate the influence of the institutional design, or the formal and informal rules of the process, in the quality of the experience. From an empirical point of view the study analyses the profile of the participants of the PB, the impacts of the process on the public policies and evaluates the changes that occurred in the rules and in the managing of the process from 2005 on.

LISTA DAS ABREVIATURAS UTILIZADAS

COP	Conselho do Orçamento Participativo
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas (Partido)
DMAE	Departamento Municipal de Águas e Esgoto
DEP	Departamento de Esgotos Pluviais
DEMHAB	Departamento Municipal de Habitação
DMLU	Departamento Municipal de Limpeza Urbana
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
GAPLAN	Gabinete de Planejamento
GP	Gabinete do Prefeito
GPO	Gabinete de Programação Orçamentária
GSL	Governança Solidária Local
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
ONG	Organização Não Governamental
OP	Orçamento Participativo
PDDUA	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PGM	Procuradoria Geral do Município
PGQP	Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade
PGU/ALC	Programa de Gestão Urbana para América Latina e Caribe
PI	Plano de Investimentos
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SM	Salário Mínimo
SMA	Secretaria Municipal de Administração
SMAM	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMC	Secretaria Municipal da Cultura
SMCPGL	Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local
SMDHSU	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana
SME	Secretaria Municipal de Esportes
SMED	Secretaria Municipal de Educação
SMF	Secretaria Municipal da Fazenda
SMGAE	Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico
SMIC	Secretaria Municipal da Indústria e Comércio
SMJ	Secretaria Municipal da Juventude
SMOV	Secretaria Municipal de Obras e Viação
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SMT	Secretaria Municipal dos Transportes
SMTUR	Secretaria Municipal do Turismo
SPM	Secretaria de Planejamento Municipal
SUS	Sistema Único de Saúde
UAMPA	União das Associações de Moradores de Porto Alegre
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNICAMP	Universidade de Campinas
UN-Habitat	Agência Habitat das Nações Unidas
URB/AL	Programa de Cooperação
WB	World Bank – Banco Mundial

LISTA DAS FIGURAS E TABELAS

Figuras

Figura I - A escada da participação cidadã.....	60
Figura II - Percentagem do PI executada no ano, 1999-2006.....	161

Tabelas

Tabela I - Comparecimento anual nas Assembléias do OP (1990-2006)*	74
Tabela II - Percentagem de participantes no OP por gênero (survey).....	83
Tabela III - Percentagem de participantes nas assembléias por gênero (assembléias).....	83
Tabela IV - Percentagem de participantes por etnia declarada (survey).....	85
Tabela V - Percentagem de participantes conforme etnia declarada (assembléias).....	85
Tabela VI - Número de participantes no OP por Região conforme a renda.....	88
Tabela VII - Percentagem de participantes no OP segundo a renda (survey).....	89
Tabela VIII - Percentagem de participantes conforme a renda (assembléias).....	89
Tabela IX - Percentagem de participantes no OP por escolaridade (survey).....	91
Tabela X - Percentagem de participantes conforme a escolaridade (assembléias).....	92
Tabela XI - “Em relação às políticas da Prefeitura Municipal na área do orçamento público você se considera...”	115
Tabela XII - “Em relação às políticas da Prefeitura Municipal na área dos gastos você se considera...”	115
Tabela XIII - Índice de cumprimento do Plano de Investimentos – 2005/2009.....	162
Tabela XIV – Alocação de recursos no Plano de Investimentos 2008.....	163
Tabela XV - Índice de execução do Plano de Investimentos do PI 2008.....	164
Tabela XVI - Você já participou de alguma reunião do OP?.....	177
Tabela XVII – Opinião dos entrevistados sobre a importância do OP.....	178
Tabela XVIII - Agora vou apresentar uma série de frases e gostaria que você respondesse se concorda ou não com as mesmas.....	179
Tabela XIX – Índice de comparecimento de novos participantes.....	185
Tabela XX - Participação no OP por “Na sua opinião, a população controlar a utilização do dinheiro da prefeitura é...”	202
Tabela XXI - Matriz de componentes rotacionada.....	204

SUMÁRIO

I.INTRODUÇÃO.....	3
II.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	18
II.1 SOBRE O PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO.....	18
II.2 O TRABALHO DE PESQUISA.....	23
II.3 DIMENSÕES QUANTITATIVAS E QUALITATIVAS.....	26
II.4 UM ESTUDO DE CASO.....	32
II.5 OS INSTRUMENTOS E OS PROCEDIMENTOS UTILIZADOS.....	35
III.O OP e as Teorias da Democracia.....	41
III.1.1 Da Democracia Clássica à Democracia Liberal.....	42
III.1.2 Da crítica ao Liberalismo à consolidação do modelo pluralista.....	45
III.1.3 As teorias da Democracia Participativa.....	53
III.1.4 Um conceito operacional de democracia.....	57
III.2 As variáveis para a análise do caso.....	60
III.2.1 Participação.....	61
III.2.2 Vontade política.....	64
III.2.3 Desenho institucional.....	65
IV. A EXPERIÊNCIA DO OP DE PORTO ALEGRE.....	68
IV.1 Um breve resumo do funcionamento do OP.....	69
IV.2 Participação e legitimidade democrática.....	74
IV.3 O OP, condições para o sucesso.....	78
IV.4 O OP como espaço de inclusão na política.....	82
IV.5 O OP como instrumento de justiça distributiva.....	98
IV.6 O OP como processo pedagógico.....	104
IV.7 O OP como instrumento de controle público sobre o Estado.....	112
IV.8 O OP, política e território – a cidade como espaço da democracia.....	120
IV.9 O OP como parte de um sistema de gestão democrática da cidade.....	129
IV.10 Alternância no poder local e a manutenção do OP.....	135
IV.11 Uma caracterização do governo Fogaça.....	137
IV.12 A mudança de status do OP.....	141
IV.13 OP x Governança Solidária Local.....	146

IV.14 Os limites da transparência.....	150
IV.15 As mudanças nas regras e procedimentos do OP.....	155
IV.16 Impactos na efetividade do OP.....	160
IV.17 O debate recente.....	169
V. Orçamento Participativo e democracia em Porto Alegre.....	174
V.1 Perspectivas de consolidação do OP.....	174
V.1.1 A continuidade do OP sob a nova gestão.....	176
V.1.2 A legitimidade do OP frente à democracia representativa.....	182
V.1.3 Os limites na ampliação da participação.....	184
V.1.4 A relação do OP com as estruturas da democracia representativa.....	190
V.1.5 O OP como espaço de interlocução das classes populares com o Estado...	194
V.1.6 Consolidação e desenho institucional.....	197
V.2 Desenho institucional e participação.....	199
V.2.1 Democracia e vontade política.....	201
V.2.2 Participação e cidadania.....	203
V.2.3 Os limites impostos pelos marcos institucionais.....	207
V. Conclusões.....	211
Bibliografia.....	220
Anexo metodológico.....	228

I. Introdução

A presente dissertação tem como tema e pano de fundo um debate paradigmático no campo da ciência política, a democracia. Este estudo busca se inserir na esfera dos debates sobre a democracia que vem se realizando dentro e fora do mundo acadêmico nas últimas décadas, tratando dos limites e potencialidades de aprofundamento e radicalização da democracia em um sentido mais inclusivo e transformador. É uma discussão que emerge a luz das grandes mobilizações políticas da agitada década de 60, a partir das quais se iniciou um processo de questionamento aos conceitos estritamente formais, normativos e institucionalistas de democracia que predominavam na disciplina.

As profundas mudanças econômicas e sociais em escala global ao final dos chamados “anos dourados” do capitalismo internacional do segundo pós-guerra, com as suas mudanças tecnológicas e culturais, urbanização crescente, mudanças na composição das classes sociais e nos processos produtivos, desembocaram em um processo de crise e intensa mobilização política a partir dos anos 60 do século passado. As revoluções no terceiro mundo, a rebelião estudantil e os movimentos operários convergiram em um processo de questionamento crescente das instituições sociais e políticas. Neste contexto, a idéia de democracia circunscrita a um conjunto de preceitos e instituições bem delimitado, operado a partir de um jogo formal de delegação periódica de poder através de processos eleitorais, se viu fortemente questionada a partir de uma forte mobilização social.

Este processo, caracterizado pelo historiador Eric Hobsbawm em “A Era dos Extremos”, como de “desmoronamento” do modo de organização social do capitalismo do pós-segunda guerra (HOBBSAWN, 1997 p.393-483) trouxe consigo uma revisão dos próprios conceitos acerca da democracia, uma vez que o sistema político ocidental se mostrara completamente incapaz de canalizar institucionalmente as insatisfações generalizadas que originavam as manifestações de rebeldia. A democracia representativa, cujos limites ficaram expostos pela sua incapacidade de dar conta das aspirações de mudança emergentes na sociedade, perdeu boa parte de sua legitimidade. Nos anos 60 e 70 assistiu-se a uma busca no sentido de ampliar as

práticas e os próprios conceitos de democracia, que teve profundas consequências do ponto de vista teórico e político.

De outro lado a reação dos anos 80 e 90, processo que acompanhou as crises econômicas e o refluxo dos movimentos revolucionários no primeiro e no terceiro mundo, se materializou a partir do desfecho da guerra fria. O recuo dos movimentos contestatórios, acompanhado da crise terminal do modelo político de socialismo de matriz stalinista também teve consequências do ponto de vista da discussão sobre a democracia. Afinal de contas a queda do muro de Berlim foi apresentada, e de fato representou, uma vitória não apenas do capitalismo e do livre mercado sobre o socialismo burocrático, como também uma vitória da democracia sobre o totalitarismo. Este processo, ainda que a primeira vista se constitua em uma afirmação da democracia de corte liberal e formato representativo, também trouxe consigo a necessidade de dar conta de um questionamento dos modelos teóricos tradicionais.

Por fim, nos países do terceiro mundo, o resultado da chamada “terceira onda de democratização” (HUNTINGTON,1994), ou seja, a substituição de regimes ditatoriais por governos democráticos, também fortaleceu a busca de uma definição mais substantiva acerca da democracia. O processo da chamada redemocratização teve como pano de fundo uma grande mobilização política, a emergência de novos movimentos sociais e o estabelecimento de novas práticas democráticas tanto em nível da sociedade civil como na gestão do Estado. A busca da (re)construção da democracia veio acompanhada de novas formas de participação e novas configurações institucionais em muitos países.

No Brasil, em especial, tanto a tradição política oligárquica como o modelo populista de incorporação das classes trabalhadoras se viram superados por novas perspectivas políticas. Novos atores sociais passam a ocupar o cenário político, alterando de forma significativa as relações de poder estabelecidas até então (SADER, 1988). Novas práticas democráticas emergem neste processo, redesenhando o próprio conceito de democracia. A própria constituição de 1988 é em grande medida uma resultante deste processo de mobilização democrática.

Em cada um destes três momentos, de formas distintas, o debate acerca do conteúdo e das formas da democracia vem sendo retomado. Tanto pela via do

questionamento dos limites do modelo tradicional da democracia representativa no final dos anos 60, como pelo debate acerca da democracia liberal como forma “final” de um desenvolvimento institucional da humanidade nos anos 90, quanto pela reflexão acerca das inovações surgidas no processo de redemocratização da América Latina, o debate sobre a democracia se colocou na ordem do dia, tanto no âmbito acadêmico como nos espaços políticos propriamente ditos.

Por outro lado, os limites das transformações efetivamente ocorridas, especialmente as consequências da crise econômica, do refluxo dos movimentos sociais e a incapacidade do sistema político em incorporar novas demandas sociais aprofundaram a perda de legitimidade das instituições democráticas tradicionais. No chamado primeiro mundo, a incapacidade da institucionalidade democrática no sentido de refletir a crescente complexidade da sociedade também implica em um desgaste, que se materializa no declínio da participação política, em uma abstenção eleitoral crescente, no esvaziamento dos partidos políticos e no crescimento do nacionalismo xenófobo e dos agrupamentos políticos autoritários.

Autores de distintas vertentes teóricas destacam desde as últimas décadas do século passado de que se pode constatar um declínio generalizado da confiança dos cidadãos nos governos e na política. Como destaca o professor John Gaventa, do IDS da Universidade de Sussex

“Em muitos países do hemisfério Norte é crescente a preocupação com o ‘déficit democrático’ ou com a ‘perda de vitalidade’ da democracia. Os cidadãos estão se distanciando das instituições representativas tradicionais, à medida em que grupos de interesse ganham controle sobre estas instituições e que a participação passa a ser impulsionada mais pela lógica do consumo do que por uma participação mais ativa da cidadania”. (GAVENTA, J. in COELHO, V.S.P e NOBRE, M.,2004 p.7)

Em um livro sintomaticamente chamado “Why People Don’t Trust Government”, Nye, Zelikow e King identificam uma queda na confiança em relação ao governo nos Estados Unidos e na maior parte das grandes democracias ocidentais, “nas últimas três décadas a confiança pública caiu pela metade em muitas situações...Canadá, Grã-Bretanha, Itália, Espanha, Bélgica, Holanda, Noruega, Suécia e Irlanda também viram

algum declínio da confiança nos governos”¹ (NYE et al,1997 p.2). Ainda que estes mesmos autores busquem destacar uma distinção entre a queda de confiança nos governos e a continuidade de uma adesão a valores democráticos, ainda assim é incontestável que a política e a democracia tal como vem sendo praticada vem se tornando cada vez mais irrelevante para os cidadãos.

E mais do que isto, as instituições mostram-se relativamente impotentes para dar conta da evolução política dos países do terceiro mundo que passaram por processos de democratização e, ao mesmo tempo, pela implementação dos chamados “ajustes estruturais” propostos por instituições multilaterais como o FMI e o Banco Mundial. Nestes casos a democratização ao invés de estar associada com um processo de coesão social, redução das desigualdades, ampliação da participação dos cidadãos e crescimento da legitimidade das instituições, se associa a um processo oposto. Aumento das desigualdades, crescente ceticismo, desconfiança nas instituições e redução da participação cidadã tem sido a regra em muitos casos.

Isto tem levado a um crescente desprestígio da democracia e queda na confiança em relação às instituições. Como destaca José Alvaro Moysés uma série de pesquisas realizadas nos últimos 20 anos mostram que 2/3 dos brasileiros não confiam em instituições como parlamentos, partidos, executivos, tribunais entre outras instituições. Este processo de desconfiança resulta do fato de que

“tendo em conta as suas orientações normativas, expectativas e experiências, os cidadãos percebem as instituições como algo diferente, senão oposto, àquilo para o qual existem: neste caso, a indiferença ou a ineficiência institucional diante de demandas sociais, corrupção, fraude ou desrespeito de direitos de cidadania geram suspeição, descrédito e desesperança, comprometendo a aquiescência, a obediência e a submissão dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social” (MOYSÉS, 2005 p.33).

Em todo o terceiro mundo, assim como nos países do leste europeu, este impasse decorrente da quebra de expectativas de uma efetiva melhoria da vida que viria com a democracia, tem levado a um crescente desgaste das instituições democráticas. “Os surveys realizados na atual fase democrática detectaram consistentemente que os latino-americanos exprimem níveis baixos de confiança em

¹ over the past three decades public confidence has dropped in half in many situations...Canada, Britain, Italy, Spain, Belgium, the Netherlands, Norway, Sweden and Ireland have also seen some decline of trust in government”

quase todos os tipos de instituições sociais, políticas e econômicas” (POWER e JAMESON, 2005 p.70). As causas identificadas variam desde o fraco desempenho econômico das democracias pós-transição, passando pela corrupção e pelo uso instrumental das instituições por parte dos políticos, mas tem como resultado uma crescente desconfiança em relação aos políticos.

As distintas abordagens, no entanto, coincidem na identificação de um distanciamento crescente dos cidadãos em relação à política, ainda que não haja uma rejeição em relação aos valores democráticos. E esta constatação pode ser corroborada tanto a partir de pesquisas de opinião pública, como as do World Value Survey ou as do Latinobarômetro, como dos altos índices de abstencionismo eleitoral naqueles países onde o sistema político estabelece o voto facultativo. Portanto, independente da controvérsia acerca de que a desconfiança se circunscreve aos governos e a política ou se coloca em questão a própria democracia, o fato é que os mecanismos tradicionais da democracia liberal representativa já não dispõem do grau de adesão por parte da população que tiveram em outros momentos históricos.

Portanto a problematização acerca da natureza e do conteúdo da democracia, que emerge a partir do final dos anos 60 adquiriu nos últimos anos uma dimensão ainda mais importante. A discussão acerca dos limites da democracia representativa, que aponta para a sua crescente fragilidade enquanto instrumento para legitimar as bases de um arranjo político estável e eficiente está colocada, portanto, na ordem do dia. Da mesma forma, a investigação acerca das possibilidades abertas por novas formas de exercício da política que emergiram no contexto do processo de democratização do final do século passado referendam a relevância de se adotar experiências como a do OP de Porto Alegre como objetos de investigação na ciência política.

Este contexto, portanto, se constituiu em um campo fértil para uma discussão acerca da natureza da democracia. Mais do que isto, as experiências de novas formas de organização, mais informais e horizontais, de parte de muitos dos movimentos sociais, assim como a consistente crítica teórica pela esquerda dos limites da democracia e do sistema político liberal como um todo, foram a base para novas formulações teóricas. Abre-se o caminho, portanto, para repensar a democracia de uma forma mais substantiva, para além dos limites formais do liberalismo político. É neste

contexto que emergem o conceito e as teorias da democracia participativa, que é o tema do estudo realizado.

Refletir sobre a democracia nesta perspectiva passa portanto por dar conta de um debate que, surgido nos marcos dos movimentos radicais dos anos 60, se estende pelas décadas seguintes. Debate este que dá conta de uma percepção crescente acerca dos limites da concepção liberal da democracia, que se sustenta na idéia da representação e que associa a democracia fundamentalmente ao processo de seleção dos governantes pela via eleitoral. Na América Latina, assim como no Brasil, o final dos anos 70 e início dos 80 são marcados no campo político por lutas políticas e sociais que tinham como objeto a derrubada de ditaduras militares e a restauração da democracia. E desta experiência emergem não apenas uma profunda reflexão acerca da democracia representativa como também experiências concretas de inovações democráticas.

A luta pela democratização no Brasil a partir do final dos anos 70 se deu sob o impacto deste contexto, no qual a própria noção de democracia, nos termos em que era colocada a partir dos paradigmas liberais também se via contestada. Nesta medida o seu conteúdo adquiriu uma amplitude maior do que a simples volta ao Estado Democrático de Direito com suas liberdades características. Uma parte significativa dos atores sociais e agrupamentos políticos que conduziram os movimentos contra a ditadura tinham como horizonte um conceito de democracia que ia além de uma ordem constitucional com o fim do estado de exceção, da volta das eleições, da liberdade de opinião, de organização, enfim, dos critérios clássicos de uma democracia liberal de molde representativo.

Uma série de fatores incidiram sobre esta dinâmica. O peso dos movimentos sociais com suas estruturas mais horizontais e descentralizadas, a experiência de organização de base a partir de uma metodologia participativa inspirada nas concepções pedagógicas de Paulo Freire, o papel de concepções mais libertárias no campo da esquerda que faziam toda uma crítica do verticalismo e do autoritarismo das vertentes mais ortodoxas do “socialismo realmente existente” e, por fim, a desconfiança em relação às estruturas políticas tradicionais, especialmente os partidos que tinham de uma forma ou de outra convivido com o regime militar, levaram à busca da ampliação

do próprio conceito de democracia. E esta perspectiva gerou a busca da construção de mecanismos que ampliassem os limites da democracia para além das estruturas institucionais tradicionais, como os governos, os partidos políticos e os parlamentos.

O objeto da investigação, o Orçamento Participativo de Porto Alegre, é um exemplo paradigmático de uma inovação institucional, implementada nos marcos do processo de redemocratização da sociedade brasileira nos anos 80, que causou profundos impactos em nível local assim como projetou uma influência significativa nos debates internacionais sobre a democracia, convertendo-se em um símbolo e um modelo a ser seguido por todos aqueles que tem como objetivo aprofundar a democracia num sentido mais inclusivo e transformador.

Ainda que o seu impacto tenha sido muito amplo, na medida em que se estabeleceu na cidade uma postura distinta do poder público local na sua relação com a população, o OP não representou uma efetiva ruptura com as estruturas formais de democracia representativa. O poder executivo e o legislativo, ainda que forçados a estabelecer uma nova relação em termos de decisão acerca dos investimentos municipais, não sofreram qualquer alteração substancial em termos do seu papel institucional. No entanto o processo do OP gerou toda uma mobilização de milhares de cidadãos que através dele se inseriram na vida política da cidade. Mais do que isso, constituiu-se em um processo que hoje chega a 20 anos de existência, transformando de maneira significativa a relação de um grande contingente de cidadãos com o poder público municipal.

Por isso o trabalho tem como objeto a análise do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre enquanto uma experiência inovadora em termos de democracia em nível local. Esta experiência, que está completando 20 anos, teve um impacto considerável não apenas em termos de seus efeitos locais como se constituiu em um importante ponto de referência em debates globais acerca dos limites da democracia representativa e das possibilidades de construção de novos arranjos institucionais que permitam uma ampliação da participação dos cidadãos nos governos. Neste sentido, sua importância transcende em muito a dimensão local, e aponta elementos que podem contribuir em um debate mais profundo sobre a democracia contemporânea.

Muitos estudos já foram realizados sobre o OP, com distintas abordagens e diferentes graus de aprofundamento teórico e empírico. Neste sentido, se trata de tomar todo este material como referência e, do ponto de vista da proposta desta investigação, focalizar a análise em um momento específico desta longa trajetória. Analisamos prioritariamente evolução recente do OP, e particularmente o processo de transição ocorrido a partir de 2004, quando o Partido dos Trabalhadores perde as eleições, sendo sucedido por uma coalizão de seis partidos em um espectro que vai da centro-esquerda à direita tradicional assume o governo do município. O recorte temporal da investigação portanto, ainda que tenha em conta a totalidade dos 20 anos da experiência, prioriza o período que vai da eleição de 2004 aos dias de hoje.

Esta opção se relaciona, em primeiro lugar, com a constatação de que esta alternância no governo se processou com a manutenção do processo do OP nos mesmos termos em que era realizado durante as gestões do PT. E isto se constitui em um primeiro indicador de que se pode estar assistindo a uma efetiva institucionalização deste procedimento. O OP até então era visto como um processo associado ao “modo petista de governar”, mas a sua continuidade nos marcos do novo governo possibilita que esta prática participativa se converta em uma política de Estado, e não mais uma política programática de uma determinada coalizão partidária.

É evidente que experiências de orçamento participativo podem ser implementadas por partidos de distintas orientações políticas, e não faltam exemplos de práticas de OP protagonizadas por outros partidos. Levantamento de 103 experiências de OP no Brasil realizado em 2002 em uma pesquisa promovida pelo Fórum Nacional de Participação Popular (RIBEIRO e DE GRAZIA, 2003, p.38) revela que 50% delas foram postas em prática por outros partidos, em um espectro que ia do PSDB (13%), PMDB (9%) até o PTB e o PFL (2% cada um). Da mesma forma um estudo de 25 casos no Brasil, América Latina e Europa, realizado em 2002 pela Rede 9 URB-AL, programa de cooperação financiado pela Comunidade Européia revela da mesma forma uma heterogeneidade política relativamente grande nos governos que implementavam práticas de discussão participativa dos orçamentos públicos.

No entanto a manutenção do processo do OP pela nova gestão municipal em Porto Alegre tem uma importância transcendental, na medida em que marca justamente

um processo no qual se pode identificar um processo no qual a experiência de participação pode estar transitando de uma dimensão programática e partidária para se tornar uma política de Estado relativamente consolidada. Nessa medida esta transição, com toda a sua riqueza e suas contradições, é um momento fundamental para se compreender o significado do OP enquanto prática de democracia participativa e sua relação com as estruturas governamentais representativas. E é desse ponto de vista, da análise do significado do OP enquanto prática renovadora do processo político, do seu significado para a qualificação da democracia em nível local, que se procedeu a investigação proposta.

Neste contexto o caso de Porto Alegre é importante, na medida em que se configura em uma experiência paradigmática, uma referência mundial em termos do debate sobre a Democracia Participativa. Em um estudo encomendado ao Graduate School of Design da Universidade de Harvard pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, a professora e pesquisadora sobre desenvolvimento urbano Mona Serageldin relaciona o OP em um processo mais amplo de ampliação da participação popular na gestão local.

“A demanda pela participação popular nas nas tomadas de decisão locais de levou as municipalidades a experimentos de participação cidadã, em uma escala que vai da apresentação pública das propostas de orçamento para comentários até o efetivo envolvimento no processo decisório de delegados representantes das distintas sub-área do município. O Orçamento Participativo foi instituído primeiramente pela cidade de Porto Alegre em 1989, e deu a esta cidade um reconhecimento internacional como líder em democracia, transparência e ‘accountability’ em termos de governo local.”² (SERAGELDIN, 2003 p.12)

A profusão de estudos, a profundidade e a amplitude dos debates que surgiram tendo como base a experiência de Porto Alegre e, sobretudo, a visibilidade mundial que esta experiência local logrou obter tornam-na efetivamente um marco do ponto de vista dos debates sobre a democracia contemporânea. Seu sucesso local, materializado em sucessivas reeleições da Frente Popular e na sua manutenção mesmo com uma mudança de governo, são um indicador desta importância. Para além disso, a sucessão

² The requirement of popular participation in local decision making prompted municipalities to experiment with citizen participation, ranging from the presentation of budget proposals for public comment to the actual involvement in decision-making of delegates representing individual sub-areas of the municipality. Participatory budgeting was first instituted by the city of Porto Alegre in 1989, and gave this city international recognition as a leader in democracy, transparency and accountability in local governance

de momentos legitimadores, desde a obtenção do prêmio “Best Practices” da Agência Habitat das Nações Unidas na Conferência de Istambul, passando pela visibilidade e pelo poder de convocatória dos sucessivas edições do Fórum Social Mundial em Porto Alegre são uma demonstração clara da relevância desta experiência.

O grande número de iniciativas voltadas para a difusão de práticas deste tipo, tal como o Observatório Internacional da Democracia Participativa, na Catalunha, assim como um grande número de centros de pesquisa voltados para o tema da democracia local que emergiram a partir desta referência, como por exemplo o Observatório da Democracia Participativa de UFMG, ou a sua incorporação enquanto uma prática recomendada por instituições multilaterais como o Banco Mundial, são demonstrações claras de que a experiência de Porto Alegre se constitui em um importante laboratório para uma reflexão não apenas sobre a democracia local mas também sobre a teoria e as práticas democráticas de modo geral.

Visando contribuir neste debate, o primeiro objetivo desta investigação, portanto, é de identificar de que maneira o processo do OP contribui no sentido de um aprofundamento do processo democrático em nível local. E, a partir desta análise do impacto no processo político local, levantar elementos que permitam avaliar os processos participativos enquanto instrumentos que contribuem no sentido de uma radicalização e aprofundamento da democracia de um modo mais geral e universal. A introdução de práticas de democracia participativa efetivamente contribui para qualificar a democracia? Em caso positivo, em que medida se deu esta contribuição? Quais são os elementos do OP que efetivamente contribuem no sentido de que estas práticas realmente levem a um aprofundamento e radicalização da democracia?

No último período o debate sobre o tema traz à tona toda uma revisão de um excessivo otimismo que predominou nos anos iniciais. Esta revisão decorre fundamentalmente da mudança de ênfase política da nova administração em relação aos processos participativos, que vem reduzindo a importância do OP. Boa parte do entusiasmo internacional com o OP, e da conseqüente valorização da democracia participativa, se relacionava à vitalidade e ao impacto desta experiência. E hoje a percepção de limites e impasses traz consigo por vezes uma tentação de desqualificar o modelo. Não faltam vozes, especialmente a partir do crescente sucesso do OP junto à

instituições que sempre foram referências conservadoras como o Banco Mundial, que tendem a uma inflexão de 180 graus, passando a considerar o OP um instrumento de incorporação e de domesticação dos movimentos sociais nos marcos do Estado.

Até que ponto o OP pode se constituir efetivamente em um instrumento de radicalização e aprofundamento da democracia, ou pode eventualmente ser apropriado a partir de uma lógica conservadora é uma questão colocada já há bastante tempo pelos estudiosos do assunto. Ainda no início do século, Leonardo Avritzer já apontava que o debate sobre o OP

“permite um duplo reposicionamento do debate democrático. Ele permite, em primeiro lugar, nos reposicionarmos sobre as formas de articulação entre representação e participação mostrando que existem elementos em disputa nesse processo que permitem a ampliação da participação. Ele também nos permitem perceber que existem tentativas de apropriação da forma OP com o objetivo de transformar uma experiência bem sucedida de participação em uma nova forma de administração de recursos”(Avritzer,2003 p.48).

Estas possibilidades de incorporação do OP desde um ponto de vista conservador, limitando o processo a uma forma a mais de racionalização e enquadramento das demandas dos setores subalternos é uma parte essencial do debate atual sobre o significado do OP para a democracia.

Este debate se torna ainda mais importante na medida em que seguimos hoje, em escala global, vivendo uma crise da democracia e das instituições representativas. Os dados de redução da participação cívica dos cidadãos, os índices de abstenção nos processos eleitorais, a descrença generalizada nas instituições, são indicadores de que as perspectivas da democracia política, que nos anos 80/90 parecia estar entrando em um processo de generalização e consolidação em todo o mundo, podem não ser tão promissoras. A esfera da política se esvazia nos marcos de instituições que são cada vez menos relevantes e representativas para grandes parcelas da população.

Na América Latina não faltam exemplos de estudos sobre os resultados dos processos de transição democrática que sinalizam com uma insuficiência da democracia no sentido de conduzir a uma redução das desigualdades sociais e uma mudança substantiva nas estruturas socioeconômicas no continente. Os processos de inovação democrática surgidos no contexto das lutas contra as ditaduras, que pareciam sinalizar para uma inclusão crescente e uma participação ampliada, revelam limites que só muito recentemente vem sendo colocados em questão.

O que se busca debater, portanto, é justamente qual pode ser o significado do OP em termos de um aprofundamento da democracia. Identificar quais são, se efetivamente existem, as suas características emancipatórias, assim como os seus limites. E verificar de que forma se podem pensar elementos que permitam superar estes limites e potencializar os aspectos transformadores da experiência democrática em nível local no sentido de um aprofundamento substantivo da democracia. Neste sentido este esforço de cotejar as formulações das distintas vertentes teóricas com a experiência concreta do caso de Porto Alegre pode ser frutífero do ponto de criar critérios para fundamentar este debate.

Para isto a presente investigação se concentra em uma questão fundamental: Quais as mudanças ocorridas no processo do OP a partir da mudança de governo e qual o significado destas mudanças em termos da qualidade do processo? Há um consenso na literatura acerca da importância dos processos participativos em termos de uma radicalização e qualificação da democracia. No entanto o estudo do caso de Porto Alegre nos mostra que este processo não é unívoco nem linear, estando sujeito a avanços e retrocessos.

Para realizar estes objetivos o trabalho está organizado da seguinte forma. Em um primeiro momento são apresentadas as perspectivas metodológicas que orientaram a investigação. Este capítulo tem dois objetivos complementares. De um lado mostrar o ponto de vista a partir do qual a investigação foi realizada, explicitando as perspectivas metodológicas do autor no sentido de dar mais transparência à abordagem adotada. De outro lado o capítulo metodológico tem a função de mostrar a abordagem e os procedimentos, o passo a passo da pesquisa, de maneira a permitir que se possa avaliar a pertinência dos procedimentos adotados.

A análise do significado do OP em termos da sua incidência sobre a qualidade do processo democrático na cidade é realizada tendo como referência duas hipóteses: a) Que o OP se consolidou como processo de participação na cidade, tendendo a ser incorporado como uma política de Estado, legitimada pela maioria dos cidadãos e adotada como estratégia de acesso aos investimentos públicos por parte de um contingente significativo dos mais pobres; e b) Que um desenho institucional participativo não é suficiente para garantir o sucesso do processo. A simples

manutenção das regras de participação do OP nos mesmos termos em que ele se realizava na gestão anterior não é suficiente para garantir a continuidade do processo nos termos em que ele se realizava antes.

A partir destas hipóteses o trabalho pretende contribuir desde o campo da Ciência Política no sentido de estabelecer critérios mais consistentes que permitam avaliar o significado do OP, e de modo mais geral da participação cidadã, enquanto instrumento de radicalização democrática. A primeira hipótese, de que o OP efetivamente se consolidou como um espaço de participação enquanto uma política de Estado em nível local implica em analisar a sua evolução nos últimos anos. As maneiras como este processo se deu e suas implicações são analisadas à luz das evidências empíricas e, ao mesmo tempo, relacionadas com as formulações das distintas correntes das teorias sobre a democracia no campo da Ciência Política.

A segunda hipótese dialoga com as abordagens neoinstitucionalistas, na medida em que busca refletir sobre o papel das “regras do jogo”, ou seja dos marcos institucionais vigentes, no desenvolvimento do processo de participação. O OP, em certa medida, se constitui para além das regras da democracia representativa vigentes, e no entanto se consolida enquanto uma prática política e até mesmo como uma política de Estado, na medida em que sobrevive à mudança no governo. Isto nos leva a uma reflexão sobre até que ponto as regras determinam os processos.

Por outro lado o OP de Porto Alegre, que foi mantido estritamente nos mesmos termos em que era realizado no governo anterior, teve o seu papel e sua natureza completamente alterada no novo governo. O que nos sinaliza novamente para uma certa insuficiência da idéia de que as instituições são determinantes exclusivas no processo político. Nossa hipótese é de que o desenho institucional não é suficiente para garantir a qualidade de um processo político, e que portanto a manutenção de um mesmo desenho institucional, com a alteração do contexto político e do projeto político dos atores envolvidos, não evita em mudanças significativas na qualidade dos processos.

As hipóteses buscam também contribuir no sentido de uma compreensão das mudanças políticas ocorridas a partir da alternância de partidos no governo municipal, assim como do impacto que esta mudança teve sobre as próprias práticas de

democracia participativa vigentes na cidade. Dessa forma é possível dar uma maior densidade à análise e incidir no debate atual sobre o futuro do OP de Porto Alegre, e sobre as potencialidades e limites da adoção de práticas participativas em termos de uma radicalização da democracia.

A partir deste capítulo que explicita os procedimentos metodológicos o passo seguinte é de natureza teórica, em um capítulo onde se busca situar a investigação realizada no contexto mais geral dos debates da disciplina. Uma vez que o tema da democracia é central na ciência política, sendo portanto objeto de inúmeros debates e de uma produção extensa a partir de distintos pontos de vista, o capítulo tem como objetivo situar quais os elementos teóricos no campo da ciência política foram utilizados como base para a investigação realizada. Por isto este capítulo, mais do que se dedicar a uma compilação exhaustiva do conjunto da produção teórica em torno do tema, tem como objetivo situar quais são os elementos selecionados para realizar a investigação. Mais do que um debate sobre as teorias da democracia, o que se buscou foi interpelar as distintas vertentes teóricas de forma a identificar aqueles aspectos a partir dos quais se pode analisar o caso do OP de Porto Alegre à luz dos debates da ciência política clássica e contemporânea.

O capítulo busca situar as distintas vertentes teóricas associadas ao tema, explicitando os principais elementos da abordagem de cada uma delas, como chaves conceituais para a análise do significado do OP e para a compreensão do impacto das mudanças políticas sobre o processo participativo. Para isso traçamos um breve recorrido dos principais elementos que constituem as teorias da democracia representativa e da democracia participativa. Neste capítulo são também estabelecidas as variáveis a partir das quais se realiza a análise do processo investigado.

A partir destes dois movimentos de natureza mais teórica e metodológica se analisa o caso concreto do OP de Porto Alegre, em um capítulo de natureza mais descritiva. Nele se sintetiza todo um acúmulo de informações importantes no sentido de dar consistência à análise proposta. Como funciona o OP de Porto Alegre, qual o seu significado em termos do enriquecimento da experiência democrática na cidade, quais os seus limites, como foi a sua evolução recente, qual o sentido e a natureza das mudanças que vem ocorrendo a partir da alternância de comando no governo

municipal. Estas questões são a base para a reflexão proposta nesta investigação, a partir das quais se busca fazer um balanço da experiência recente à luz dos pressupostos teóricos e metodológicos construídos nos capítulos anteriores.

Este capítulo empírico é o ponto de partida para a análise realizada no capítulo seguinte, no qual se busca abordar o significado do OP para a democracia em Porto Alegre, assim como o impacto das mudanças decorrentes da alternância de poder. Esta análise do significado do OP do ponto de vista de um aprofundamento e radicalização da democracia em nível local será baseada nas duas hipóteses de trabalho, que buscam articular as contribuições teóricas das distintas correntes da ciência política que refletem sobre o significado da democracia com a realidade empírica do caso estudado.

Com isso se pretende atingir os objetivos da investigação: de um lado avaliar a experiência do Orçamento Participativo enquanto política pública em Porto Alegre e seus desdobramentos recentes, tomando como ponto de partida uma reflexão sobre a implementação e consolidação desta experiência nos 16 anos das chamadas Administrações Populares. De outro analisar as condições da sobrevivência da experiência em um contexto de mudança de governo a partir de 2005, e de que forma a mudança de governo incidiu sobre a qualidade do processo. Neste sentido esta reflexão pretende levantar elementos no sentido de analisar os processos de emergência de novas práticas democráticas e a sua institucionalização.

Este balanço dos pontos de continuidade e de ruptura que se consolidam nas duas administrações do prefeito José Fogaça pode ser um importante instrumento no sentido de medir as possibilidades de que este processo de inovação democrática, que emerge das mobilizações contra a ditadura nos anos 70/80, se converta efetivamente em um processo permanente de aprofundamento da democracia. Ao mesmo tempo, esta análise pode também servir para verificar a contrapartida deste processo: até que ponto os processos de ampliação da participação popular em escala local podem ser “recuperados” nos marcos da manutenção das estruturas de dominação do Estado Liberal e da democracia representativa.

II. Procedimentos metodológicos

Não é uma pretensão deste estudo fazer um histórico analítico de 20 anos de prática da democracia participativa em Porto Alegre. Este esforço já vem sendo realizado por um grande número de investigadores desde diferentes perspectivas e com distinto alcance. Nem tampouco está ao alcance dos limites deste estudo fazer uma revisão completa de tudo que já se estudou sobre o OP em Porto Alegre à luz de todas as vertentes teóricas disponíveis para a análise dos processos democráticos. O escopo da investigação é mais limitado, ainda que não menos relevante. Trata-se, isto sim, de analisar o impacto do processo de mudança política no comando da administração sobre o OP em termos do aprofundamento da democracia ou da sua manutenção nos marcos da institucionalidade liberal representativa em uma nova escala.

Este trabalho se inicia com um primeiro esforço de natureza teórico-metodológica, no qual os pressupostos da investigação são explicitados e os seus passos são descritos e justificados. As opções seguidas naturalmente não são neutras portanto precisam ser apresentadas de modo claro. Estudar a democracia, e mais ainda um caso tão paradigmático em relação aos desafios que a democracia vive neste início do século XXI, impõe uma tomada de posição acerca do tema. E esta posição determina todos os demais passos da investigação. Por isso é fundamental clarear os pressupostos a partir dos quais se dão os procedimentos.

II.1 Sobre o processo de investigação

Um primeiro passo no sentido de apresentar de forma clara a abordagem teórica e o instrumental metodológico utilizado na investigação passa por clarear a perspectiva a partir do qual o trabalho foi realizado. Este esforço tem por objetivo explicitar tanto a escolha do objeto de estudo, como a relação entre o investigador e o seu objeto. Isto porque nas Ciências Sociais, assim como em todos os demais campos do trabalho científico, a relação entre a dimensão ética, política e ideológica e as escolhas teóricas e metodológicas está longe de ser uma questão tranquila. Pelo contrário, esta relação é objeto de todo um debate que se iniciou desde os primórdios da constituição das

Ciências Sociais como disciplinas acadêmicas, continuou aceso durante todo o decorrer do século XX e está muito longe de ser esgotado de forma satisfatória.

Por isso é fundamental uma explicitação dos pressupostos que nortearam o trabalho realizado, de forma a permitir uma avaliação mais objetiva dos resultados obtidos. Neste sentido o primeiro debate a ser enfrentado diz respeito à natureza da relação entre o investigador e o seu objeto. Esta relação, ao contrário do que sustentam os teóricos de perspectiva positivista, não é neutra, isenta de valores. A relação com o objeto de pesquisa incide necessariamente sobre o olhar do investigador, e precisa ser explicitada como uma condição básica para a garantia da validade científica da investigação.

Esta situação é especialmente relevante quando se trata de um tema da Ciência Política, onde necessariamente a dimensão normativa e o posicionamento político de todos os atores envolvidos se encontra no centro do processo da investigação. É evidente que o reconhecimento deste contato entre a dimensão científica e a dimensão política não significa uma mistura indiscriminada das mesmas. Max Weber em seu clássico ensaio “A Ciência como Vocação” delimita de forma adequada as distinções entre os olhares do político e o do cientista afirmando “una cosa es adoptar una posición política práctica, y otra es analizar las estructuras políticas y las posiciones de los partidos” (WEBER, 1985 p.100). Com isso Weber buscava estabelecer um limite em termos de procedimentos e posturas a partir dos quais os valores éticos e políticos do cientista social não contaminassem a devida objetividade necessária ao rigor da investigação científica.

Para ele as duas esferas deveriam estar separadas de forma estanque, ainda que o próprio Weber tenha vivido em sua trajetória uma significativa experiência política, intercalada com sua atividade acadêmica. Concordando ou não com esse pressuposto, o que se destaca é a importância de explicitar e perceber de forma clara a existência de uma distinção entre os procedimentos metodológicos adotados e o posicionamento político a partir do qual a investigação é realizada. Isto não significa que o olhar científico do investigador não esteja inevitavelmente informado por suas visões acerca da política, assim como não significa que o compromisso político não

deva sofrer uma positiva influência dos critérios e do rigor necessários para uma análise científica da realidade.

O que se trata é de garantir que as perspectivas políticas da investigação sejam explicitadas, de maneira a permitir uma maior transparência da abordagem adotada, assim como as condições de replicabilidade necessárias aos procedimentos científicos. Por outro lado é importante também estabelecer o que Bourdieu chama de “vigilância epistemológica”, ou seja, garantir que os procedimentos científicos da análise não sejam distorcidos pelos valores políticos que orientam o olhar do investigador.

“É preciso, de certo modo, ter-se renunciado à tentação de se servir da ciência para intervir no objeto, para se estar em estado de operar uma objetivação que não seja a simples visão redutora e parcial que se pode ter, no interior do jogo, de outro jogador, mas sim a visão global que se tem de um jogo passível de ser apreendida como tal porque se saiu dele”. (BOURDIEU, 2006 p.58)

Esta postura, no entanto, não implica na renúncia a um “ponto de vista” mas sim na busca da construção de um rigor que permita, a partir da explicitação do posicionamento do investigador, dar conta de uma análise que permita compreender a realidade da maneira mais objetiva possível. Desta forma se pode, evitando a dicotomia artificial estabelecida pelo positivismo entre a política e a ciência, estabelecer a correta dialética entre o compromisso ético e normativo da política e o rigor desapassionado da ciência.

De todas as formas, no campo das Ciências Sociais, este compromisso político é inevitável, sendo mesmo constitutivo do próprio olhar do cientista sobre a sociedade. Neste sentido o que se busca nesta investigação é, seguindo os passos de Florestan Fernandes, produzir um conhecimento comprometido com a intervenção na realidade social. Como afirmava Florestan “a verdadeira imaginação sociológica só existe e floresce onde há plena compreensão crítica da ordem existente e uma projeção responsável dos papéis intelectuais dos sociólogos nos processos de transformação dessa ordem” (FERNANDES, 1976 p.257). Para ele as Ciências Sociais, enquanto procedimentos de investigação sobre a realidade, só faziam sentido na medida em que operavam de maneira consciente percebendo seu papel social e sua incidência sobre a realidade onde atuam.

Para além destas referências teóricas acerca do papel do cientista social e de seu trabalho, a compreensão da natureza e dos objetivos da investigação passa também por uma explicitação de natureza mais pessoal, ainda que este tipo de postura não seja usual em trabalhos acadêmicos. No entanto, no caso específico desta investigação, seria impossível compreender a abordagem adotada sem discutir a intencionalidade do autor e sua relação com o tema. Isto porque a busca de realizar uma investigação acerca do significado do OP de Porto Alegre, e das políticas participativas de modo geral, para o aprofundamento e a radicalização da democracia não se limita a um objetivo acadêmico, de produção de uma dissertação de mestrado.

A investigação realizada se enquadra em toda uma trajetória, na qual a reflexão acerca da democracia decorre de uma experiência militante de participação que se inicia nas lutas contra a ditadura nos anos 70. Desta trajetória, inicialmente no movimento estudantil e a seguir no movimento sindical, resultam as primeiras reflexões acerca dos limites da democracia representativa, assim como as primeiras experiências práticas de democracia participativa. Os movimentos sociais nas décadas de 70 e 80 tinham um forte conteúdo de questionamento ao autoritarismo e de busca de construção de relações mais horizontais, em relação as quais a idéia de democracia ia além dos seus aspectos formais e institucionais.

Portanto, para além da sua dimensão acadêmica, a investigação aqui apresentada se insere numa perspectiva de construção de um conhecimento voltado para a ação. Neste sentido a busca do conhecimento científico não pode ser separada de um compromisso ético com uma intervenção transformadora sobre a realidade social. Um conhecimento que é construído a partir, e de dentro, dos movimentos sociais. A postura explicitada até agora, no entanto, não se limita a uma perspectiva pragmática de construção de conhecimento para a ação. Ainda que este seja um dos vetores decisivos, essa busca de um maior protagonismo da reflexão científica no processo de transformação da sociedade tem também uma dimensão teórica, na medida em que se insere no debate contemporâneo acerca da natureza e do papel das Ciências Sociais em nossa sociedade.

O ponto de partida utilizado nesta investigação pode ser localizado nas postulações de Boaventura de Souza Santos (2002) que dizem respeito ao papel das

Ciências Sociais em um mundo em transformação. Santos faz uma crítica dos paradigmas científicos da modernidade, analisando de forma detalhada os limites das perspectivas teóricas positivistas das Ciências Sociais contemporâneas. Em seu projeto de crítica epistemológica aos paradigmas contemporâneos, o autor identifica o aprisionamento da reflexão humana nos marcos do que ele chama “Razão Indolente”, caracterizada pela absolutização da idéia de totalidade, baseada na construção de dicotomias excludentes e incapaz de reconhecer a pluralidade e multiplicidade de experiências e conhecimentos existentes nas complexas interações sociais contemporâneas. Para ele “a experiência social em todo o mundo é muito mais ampla e variada do que a tradição científica e filosófica ocidental conhece e considera importante” (SANTOS, 2002 p.2).

Esta insuficiência dos paradigmas das Ciências Sociais contemporâneas as torna incapazes de identificar todo um conjunto de experiências sociais que se tornam invisíveis por não estarem enquadradas nas limitadas perspectivas epistemológicas de uma ciência treinada para operar a partir de conceitos oriundos de uma realidade construída a partir de ferramentas conceituais historicamente defasadas. Em função disso a própria ciência social termina por se tornar incapaz de perceber toda uma riqueza de manifestações, tornadas invisíveis pelos limites conceituais em torno dos quais está aprisionada. O que resulta, na opinião do autor, na invisibilidade de toda uma série de manifestações e práticas sociais, da qual decorre no desperdício de uma enorme gama de experiências sociais protagonizadas pelos setores sociais subalternos. Para Santos “para evitar o desperdício não basta propor um outro tipo de ciência social. Mais do que isto, é preciso propor um outro tipo de racionalidade” (SANTOS, 2002, p.3) Boaventura defende a construção de uma “sociologia das ausências”, dedicada a resgatar estes elementos invisíveis associados às experiências e vivências de setores excluídos da sociedade capitalista.

Dentro desta perspectiva Boaventura propõe a busca de uma ciência efetivamente emancipatória, que parta destas invisibilidades e que seja capaz de resgatar, refletir e potencializar as possibilidades emancipatórias latentes existentes nas práticas sociais plurais dos distintos movimentos sociais. Neste sentido o autor propõe uma “sociologia das emergências” que ele traduz em “trabalho de imaginação

epistemológica e de imaginação democrática com o objetivo de construir novas e plurais concepções de emancipação social sobre as ruínas da emancipação social automática do projeto moderno”(Santos, 2002 p.44). Nesta perspectiva portanto, o ponto de vista a partir do qual se toma o OP como objeto e se busca discutir o aprofundamento da democracia dentro de uma perspectiva de transformação social implica em se repensar a própria relação da Ciência Política com o seu objeto.

Essa associação entre o trabalho de investigação e de reflexão, baseado em uma avaliação crítica do papel das Ciências Sociais na modernidade e voltado para uma perspectiva de emancipação social norteia tanto a escolha de nosso objeto quanto a perspectiva a partir da qual se analisam as distintas vertentes teóricas acerca do tema da democracia. Repensar o tema da democracia e da participação à luz das teorias existentes ajuda a identificar os limites conceituais a partir dos quais a Ciência Política busca analisar processos sociais complexos, visando contribuir para questionar paradigmas e incorporar às reflexões teóricas as contribuições das vozes daqueles que vivenciaram o processo de construção de um novo espaço democrático.

II.2 O trabalho de pesquisa

A perspectiva adotada, portanto, é a de uma investigação social voltada para a ação social. A busca de uma reflexão sobre as possibilidades de radicalização e de aprofundamento da democracia se insere num quadro no qual a relação com o objeto tem uma natureza distinta dos trabalhos voltados estritamente para os espaços acadêmicos. Primeiro por refletir uma aposta política, um esforço deliberado por constituir uma massa crítica de conhecimento que contribua no sentido de qualificar as experiências de democracia participativa. Segundo por romper com uma postura autocentrada da produção científica, que atribui a produção do conhecimento ao trabalho individual do cientista social.

Pelo contrário, ainda que seja inegável que este esforço de sistematização e de produção tenha um objetivo acadêmico desde um ponto de vista imediato e pragmático, a maneira com que a investigação se desenrolou a enquadra dentro de uma perspectiva de construção social do conhecimento. Nada do que foi produzido resulta de um trabalho isolado, pelo contrário, o caminho percorrido e os procedimentos de

investigação adotados foram constantemente compartilhados com os atores sociais concretos do processo de implementação da democracia participativa na cidade.

Todo o processo de investigação realizado, nos distintos momentos em que se procederam aos trabalhos de campo, se constituiu a partir de um diálogo permanente com os participantes do processo, conselheiros, delegados, ativistas, pesquisadores, militantes sociais, que vivenciam cotidianamente o processo de participação. E, ainda que em última análise o resultado final seja efetivamente uma produção pessoal, seus resultados foram obtidos em um processo coletivo de reflexão. Um processo que se constituiu em distintos momentos de diálogo e de construção conjunta com os participantes.

De outro lado, para além desta perspectiva de produção de um conhecimento que esteja voltado para a emancipação social, a investigação que resulta na dissertação também é resultante da trajetória do seu autor em uma dimensão mais estritamente profissional. Para além de um engajamento nas lutas pela radicalização da democracia, há também uma trajetória profissional cujas características também incidem de uma forma profunda sobre o trabalho realizado. Em distintas ocasiões os temas da democracia participativa, mais especificamente do OP, foram abordados na condição de cientista social, seja como gestor de processos participativos, seja como investigador propriamente dito.

Um primeiro momento desta relação se deu como gestor no próprio processo do OP, na condição de coordenador do Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre na gestão de Tarso Genro (1993/1996). Naquela ocasião foi realizado um primeiro esforço de mapeamento da composição social dos participantes (Fedozzi e Núñez, 1993), uma primeira ação no sentido sistematizar dados sociológicos do processo do OP. Um segundo momento desta relação foi na condição de diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano da Secretaria de Coordenação e Planejamento do governo do estado do Rio Grande do Sul nos anos de 2000 e 2001, setor que fazia a interface entre o planejamento territorial e o Orçamento Participativo.

Desta atividade profissional resultaram também distintas oportunidades de realização de estudos de natureza mais acadêmica sobre o OP. Destaca-se neste caso a relação estabelecida com o Programa de Gestão Urbana das Nações para a América

Latina e o Caribe (PGU-ALC) da agência Hábitat, uma das iniciativas mais importantes de reflexão e disseminação das experiências participativas do continente, coordenada por Yves Cabannes, atualmente professor do Development Planning Unit da London College University. Desta relação resultou o estudo “Participação Popular e Combate à Pobreza em Porto Alegre” (NÚÑEZ, 2003), assim como o workshop “Participatory Budgeting: Exposure, Learning and Dialogue”, conduzido pela ONG Usina – Instituto de Políticas Públicas e Gestão Local realizado em Porto Alegre em 2006.

Mas a maior parte do material empírico utilizado na investigação resultou do trabalho de coordenação da equipe local de um estudo realizado pelo Departamento de Desenvolvimento Social do Banco Mundial durante o ano de 2007, que resultou no estudo intitulado “Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre” (WORLD BANK, 2008). Para este estudo, que tinha como objetivo fazer um balanço dos quase vinte anos de experiência de OP em Porto Alegre visando contribuir na sugestão de medidas voltadas para a qualificação do processo, foram realizados toda uma sistematização e coleta de dados secundários, uma série de entrevistas em profundidade com gestores públicos e participantes do processo, grupos focais com cidadãos, delegados e conselheiros, assim como dois surveys, um com uma amostra representativa da população, e outro com uma amostra de delegados e participantes do OP. Todo este material, juntamente com um trabalho de campo adicional realizado durante os anos de 2008 e 2009, forneceu a base empírica para o estudo das hipóteses propostas na presente investigação.

No entanto, ainda que o material empírico utilizado para ambas as investigações seja o mesmo, a natureza dos dois estudos são muito distintas. O trabalho do Banco Mundial, sistematizado em “Toward a More Inclusive...”, tem o seu foco nas características do desenho institucional do OP, visando levantar sugestões para um melhor desempenho do processo em termos de eficiência a partir de um ponto de vista técnico. Este estudo tinha como pressuposto que o OP contribui para a democracia, e por ser um trabalho realizado pelo Banco Mundial, sob encomenda do governo municipal, passou deliberadamente ao largo de questões mais diretamente políticas.

A investigação para a dissertação, por sua vez, ainda que utilize uma parte do material levantado neste processo, tem o seu foco justamente no processo político de

mudança no comando da administração municipal e nos impactos disto sobre o processo do OP. E, além disso, tematiza também a relação entre o OP e a democracia, na medida em que busca também identificar as suas potencialidades e limites, ou seja, em que medida e de que forma o OP pode contribuir para um aprofundamento da democracia.

II.3 Dimensões quantitativas e qualitativas

A complexidade do tema, determinada pelos múltiplos aspectos a partir dos quais se pode tentar medir e qualificar as práticas democráticas abre caminho para uma pluralidade de possibilidades de abordagem. Por isso a necessidade de combinar distintas formas de medição, a partir de diferentes ferramentas metodológicas. Para cada uma das dimensões analisadas, distintos instrumentos podem ser ativados no sentido de identificar as variáveis mais relevantes no sentido de responder aos desafios propostos. E para isto um primeiro passo é enfrentar uma antiga dicotomia, fortemente enraizada em muitas das disciplinas das Ciências Sociais, entre os métodos quantitativos e qualitativos de investigação. Na Ciência Política, tanto ou mais que nas outras disciplinas, esta dicotomia tem por traz de si todo um debate histórico que contrapõe defensores de um ou de outro lado.

“As duas tradições parecem bem diferentes: de fato elas às vezes parecem estar em Guerra...por várias décadas, cientistas políticos tem debatido os méritos dos estudos de caso versus estudos estatísticos, estudos de área versus estudos comparativos, e estudos ‘científicos’ da política utilizando métodos quantitativos versus investigações ‘históricas’ baseadas em uma rica compreensão textual e contextual³”
(KING;KEOHANE;VERBA, 1994 p.3-4)

Esta confrontação contrapõe duas perspectivas opostas. De um lado estudos quantitativos, de matriz positivista, que priorizam a objetividade dos dados e portanto uma busca de mensuração dos fenômenos sociais com base em medidas e indicadores. Esta perspectiva prioriza a abstração e busca de padrões, e constrói a sua legitimidade com base em uma aproximação com os métodos das ciências naturais, daí sua preocupação com o rigor metodológico e os procedimentos. Por isso seus métodos

³ The two traditions appear quite different; indeed they sometimes seem to be at war... for several decades, political scientists have debated the merits of the case studies versus statistical studies, area studies versus comparative studies, and ‘scientific’ studies of politics using quantitative methods versus ‘historical’ investigations relying on rich textual and contextual understandings.

geralmente priorizam a análise estatística baseada em pesquisas quantitativas. Na disciplina da Ciência Política esta perspectiva domina uma parte significativa dos estudos, tanto aqueles mais voltados para as análises de cultura política assim como muitas das abordagens voltadas para as análises institucionais, assim como as abordagens baseadas na Teoria da Ação Racional.

Esta perspectiva quantitativa traz consigo algumas virtudes como a preocupação com o rigor metodológico, a capacidade de generalização, e um potencial significativo de explicação de fenômenos de larga escala, especialmente em termos dos estudos acerca da opinião política. Por outro lado a preocupação com a generalização e a excessiva confiança na objetividade dos dados traz consigo também um matiz positivista que minimiza a dimensão processual e a especificidade dos fenômenos sociais, o que pode levar a uma negligência em relação às particularidades. A busca da generalização pode levar a uma perda de informação e a consequente redução da capacidade explicativa na medida em que a dimensão de subjetividade, essencial para a compreensão das relações de dominação e dos conflitos sociais, fica subsumida em detrimento da busca de objetividade dos indicadores.

A esta perspectiva se contrapõe a abordagem qualitativa, que busca analisar os fenômenos sociais em suas particularidades, partindo destas para a generalização. Normalmente esta abordagem prioriza a dimensão de processo histórico dos fenômenos sociais, e prioriza a análise de casos como forma de abordar a realidade. “Pesquisadores qualitativos tendem a fazer perguntas definidas historicamente e empiricamente, e tipicamente responder a estas questões historicamente, em termos das suas origens. Dessa forma, pesquisadores comparativistas qualitativos são tanto holísticos e interpretativos⁴”(RAGIN, 1989 p.17). Neste sentido a sua utilização de medidas e indicadores tem uma outra natureza, e seu estilo é mais discursivo do que formal e descritivo. Nesta medida seus instrumentos buscam uma maior aproximação com os atores sociais, analisando processos gerais mas também histórias de vida, entrevistas em profundidade, grupos focais, análises de discurso e análises de conteúdo. A abordagem qualitativa também propõe rigor científico, mas refuta a

⁴ Qualitative researchers tend to ask historically and empirically defined questions, and typically answer these questions historically, in terms of origins. Thus, qualitative comparative researchers are both holistic and interpretive

identidade formal entre as Ciências Sociais e as ciências naturais, resgatando o caráter histórico e social da ação humana.

No campo da Ciência Política, esta abordagem predomina na vertente teórica importante dos autores marxistas e pós-marxistas, para os quais a noção de processo histórico é essencial e não pode ser reduzida a uma quantificação estatística. Também é forte em muitos estudos na área nas Relações Internacionais assim como na subdisciplina Política Comparada, para a qual os estudos de caso são centrais e a dimensão histórica é essencial. E pode ser identificada mesmo na vertente neo-institucionalista histórica, com a idéia de que os processos políticos são “path-dependent”, ou seja, se conformam a partir de sua evolução no tempo. Para os críticos quantitativistas esta abordagem tem limites decorrentes da dificuldade de generalização das inferências realizadas, além do que poderia ser caracterizado como um excessivo subjetivismo no qual a visão dos atores é priorizada em detrimento de uma mensuração objetiva dos processos.

Esta breve caracterização tem como objetivo tão somente situar os dois pólos em torno dos quais se estabeleceu, no campo das Ciências Sociais, uma disputa metodológica que precisa, e pode, ser superada. A divisão estanque entre as abordagens quantitativas e qualitativas mais obscurece do que clareia o debate metodológico, na medida em que, ao enfatizar as divergências oculta o pano de fundo comum que é o método científico. E sobretudo porque pressupõe que a realidade só pode ser corretamente apreendida a partir da utilização de uma ou de outra das abordagens, em uma perspectiva excludente.

Nos últimos anos tem-se assistido a uma busca de superar esta dicotomia entre as abordagens qualitativas e quantitativas nos processos de investigação social. Um número significativo de cientistas políticos tem trabalhado no sentido de construir pontes entre estas duas abordagens, tendo como pressuposto a unidade do método científico, que é compatível tanto com as abordagens quantitativas quanto com as qualitativas. Esta superação da dicotomia pode representar um grande avanço no sentido da ampliação das possibilidades de investigação científica dos fenômenos sociais. Um marco neste debate é o trabalho de King, Keohane e Verba, “Designing Social Inquiry” (1994), no qual os autores afirmam que as duas abordagens em verdade

se constituem em dois estilos de pesquisa, baseados em uma mesma lógica de inferência, no qual os autores defendem que

“As diferenças entre as tradições quantitativas e qualitativas são apenas estilísticas e são metodologicamente e substantivamente não importantes. Toda a boa pesquisa pode ser entendida – e de fato, é melhor entendida – por partir da mesma lógica de inferência. Tanto a pesquisa quantitativa quanto a qualitativa podem ser sistemáticas e científicas. A pesquisa histórica pode ser analítica, buscando avaliar explicações alternativas através de um processo válido de inferência causal”.⁵
(KING;KEOHANE;VERBA, 1994 p.4-5)

No entanto por vezes esta busca de uma aproximação entre as duas abordagens muitas vezes pode ocultar uma hierarquização subjacente. No caso de “Designing Social Inquiry” esta busca de convergência metodológica se baseia em que “se assuma tacitamente que os pesquisadores quantitativos, que estudam muitos casos, tem ferramentas superiores para resolver muitos problemas de metodologia e desenho de pesquisa, comparativamente às suas contrapartes qualitativas”⁶ (BRADY;COLLIER;SEAWRIGHT, 2004 p.5). No entanto os próprios autores de “Designing...” reconhecem que muitos dos temas de interesse da Ciência Política não podem ser formulados de forma significativa de modo a permitir o teste de hipóteses com dados quantitativos (KING; KEOHANE;VERBA, 1994 p.6).

No caso desta investigação há um nítido predomínio da abordagem qualitativa, na medida em que analisamos um fenômeno político, o OP, dentro de um processo histórico, a construção da democracia em Porto Alegre. E esta análise é realizada a partir de um marco referencial configurado pelas formulações das teorias que buscam refletir sobre a democracia no campo da Ciência Política. No entanto, esta análise, de natureza qualitativa, pode ser complementada pela utilização de instrumentos metodológicos de natureza quantitativa. Isto porque, em algumas das dimensões investigadas, uma abordagem quantitativa pode contribuir para a compreensão do processo analisado.

⁵ The differences between the quantitative and qualitative traditions are only stylistic and are methodologically and substantively unimportant. All good research can be understood – and indeed, is best understood – to derive from the same underlying logic of inference. Both quantitative and qualitative research can be systematic and scientific. Historical research can be analytical, seeking to evaluate alternative explanations through a process of valid causal inference

⁶ “tacit assumption that quantitative, large-N researchers have superior tools for solving many problems of methodology and research design, compared to their qualitative counterparts”

O objetivo deste estudo é fundamentalmente o de compreender as implicações da implementação do OP em termos de qualificação da democracia em Porto Alegre, assim como os impactos da mudança política no comando do governo municipal sobre este processo. E para atingir estes resultados é possível buscar a compatibilização das duas abordagens, entendendo que o método científico tem uma unidade que se encontra no campo da abordagem dos problemas, dos procedimentos de investigação, na busca do rigor na coleta dos dados, na clareza da exposição e na replicabilidade das experiências, unidade esta que é compatível tanto com os métodos quantitativos quanto com os qualitativos.

O papel inclusivo da democracia participativa, a incorporação de novos atores sociais até então excluídos do processo político é um processo rico e complexo, cujos aspectos mais significativos podem ser captados de maneira mais adequada a partir de uma abordagem qualitativa. Grupos focais e entrevistas em profundidade voltadas para captar a reflexão dos atores diretamente envolvidos são as principais ferramentas desta abordagem. Com um certo grau de heterodoxia para um trabalho na área de Ciência Política, é importante destacar que até mesmo instrumentos mais próximos da antropologia, como a observação de campo, de natureza quase etnográfica, também podem cumprir um papel importante como forma de mensurar dimensões mais subjetivas, pouco quantificáveis dos efeitos dos processos políticos.

Esta interface com metodologias mais características da antropologia, ainda que pouco usuais, não é inédita. Karina Kuschnir (2007) destaca que “a abordagem da política pela antropologia pode ser definida de uma forma simples: explicar como os atores sociais compreendem e experimentam a política, isto é, como significam os objetos e as práticas relacionadas com o mundo da política” (KUSCHNIR, 2007 p.163). Esta dimensão, do ponto de vista de uma análise do efeito do processo de participação sobre a subjetividade dos atores envolvidos, só pode ser efetivamente captada a partir de instrumentos de observação que foram mais caracteristicamente desenvolvidos no campo da antropologia.

A dimensão de mudança institucional pode ser medida pelas regras que presidem o processo, quais as suas características, quais as mudanças, quais as propostas dos distintos atores políticos do cenário municipal e como os mesmos se

posicionam em torno do tema da democracia e do papel do OP. Esta também é uma dimensão qualitativa que implica em um determinado tipo de instrumental específico. Os documentos do governo municipal, estudos acadêmicos sobre o tema, os discursos dos atores, suas representações, suas ações, são fontes de dados fundamentais para uma análise da relação entre o OP e a democracia, que somente é capturável em uma abordagem de natureza qualitativa. Neste sentido uma análise histórica se torna fundamental no sentido de situar as transformações nos marcos de um processo mais amplo de democratização da sociedade brasileira, assim como entrevistas em profundidade e análise de material secundário produzido pelos mesmos no decorrer do processo.

Mas há também questões que podem ser analisadas a partir de uma abordagem quantitativa. Um primeiro exemplo diz respeito à dimensão da participação, variável essencial para a análise do caso. Quem são os participantes? Qual o seu perfil? É possível identificar algum tipo de associação entre a participação e determinados valores políticos? São temas em relação aos quais uma abordagem quantitativa é plenamente adequada. Isto diz respeito também ao processo de institucionalização das práticas democráticas, do qual uma das dimensões sem dúvida é o processo social de legitimação das novas práticas. Da mesma forma é possível avaliar o impacto do processo na visão dos participantes e dos cidadãos acerca da democracia.

Estes aspectos podem ser mensuráveis através de instrumentos quantitativos. Neste caso uma das bases empíricas da pesquisa é um survey aplicado como parte de um trabalho de investigação sobre o OP realizado para a já citada investigação produzida para o Banco Mundial. Este instrumento permite mensurar o grau de apoio e legitimação do OP na cidade, permitindo ao menos parcialmente avaliar a relação entre a participação e a percepção, os valores e as atitudes dos cidadãos. Outra referência importante são as pesquisas realizadas pela ONG Cidade nas próprias assembléias do OP, que constituem uma série histórica significativa de dados acerca dos participantes.

Para além disso, a idéia de que a democracia participativa pode ter efeitos emancipatórios tem como pressuposto que a participação política tem um papel pedagógico de construção da cidadania. Para dar conta desta dimensão, uma bateria de perguntas relativas à motivação da participação no survey permite, através de uma

análise fatorial, distinguir uma tipologia de participação motivada por distintas relações estabelecidas com o Estado em nível local. E os resultados, comparando o perfil das respostas de participantes e não-participantes do OP permitem quantificar em certa medida a relação entre a participação no processo, a valorização da participação cívica e da democracia vis-à-vis a valorização mais pragmática de resultados obtidos.

Da mesma forma há outros indicadores quantitativos que podem ser objeto de análises qualitativas. Os números de participação, de distribuição dos recursos orçamentários, de indicadores de variáveis socioeconômicas distribuídos no espaço urbano são fundamentais para se analisar o significado do OP do ponto de vista de sua representatividade, da sua incidência do ponto de vista da estrutura institucional e política da prefeitura e de seus impactos do ponto de vista econômico e social. É em função desta multiplicidade de aspectos que a abordagem da investigação não apenas recusa uma distinção dicotômica entre metodologias qualitativas e quantitativas como efetivamente exige a sua combinação, de modo a dar conta da riqueza e complexidade do processo analisado.

II.4 Um estudo de caso

Uma segunda explicitação metodológica importante é a da escolha do caso de Porto Alegre enquanto um exemplo paradigmático de experiências de democracia participativa. Para além do pioneirismo e da relevância da experiência do OP na capital do Rio Grande do Sul, é importante dimensionar até que ponto o estudo deste caso pode nos permitir fazer inferências de caráter mais generalizante sobre as relações entre participação e democracia. Seria o caso de Porto Alegre capaz de apontar questões que sejam universalizáveis? Ou as especificidades da cidade, e a trajetória do seu processo de participação, seriam elementos que conferem a este caso uma especificidade que inviabiliza uma generalização das suas características? Em ambos os casos é importante explicitar as potencialidades e limites de um estudo de caso.

Neste sentido uma primeira explicitação de natureza metodológica se faz necessária. O debate sobre a natureza e as potencialidades dos estudos de caso é uma parte relevante dos debates metodológicos na Ciência Política. Justificar a escolha do OP de Porto Alegre como um caso relevante passa também por sustentar

metodologicamente a relevância do estudo de um único caso. No campo da Ciência Política este debate é bastante comum na área de estudos comparados, onde a reflexão acerca das virtualidades e da relevância de estudos de caso é objeto de amplas reflexões e debate.

Desde um ponto de vista quantitativo, muitos autores defendem a necessidade de garantir que os estudos de caso sejam sempre associados à análise de um número suficientemente grande de casos, de forma que se assegure que os fatores considerados como variável dependente possam ser efetivamente identificados a partir de seu teste em uma escala mais ampla. “Testar argumentos em outros casos permite ao analista descobrir quais os fatores propostos como possíveis causas durante o estágio de descobrimento de construção teórica realmente tiveram influência causal.”⁷ (GEDDIS, 2003 p.95). Neste sentido os estudos de caso só seriam relevantes na medida em que o número de casos fosse suficiente para garantir a representatividade das inferências.

Em sua reflexão, a autora argumenta que a quantidade de casos é o instrumento que possibilita generalizações com adequado controle. Este controle pode ser realizado a partir da comparação das teses desenvolvidas com um número suficientemente de casos que possa garantir que as inferências realizadas a partir dos casos estudados sejam realmente operativas. No entanto Geddes afirma também que estudos de caso podem ser válidos a partir de um desenho de pesquisa de uma série de tempo de perspectiva não-quantitativa. Seria válido analisar um caso isolado em um período de tempo, com o objetivo de explicar os resultados (“outcomes”) de um dado processo ao seu final, ou mostrar os efeitos de alguma mudança ocorrida durante o período examinado (GEDDIS, 2003 p.117). Desta forma, ainda que dentro de uma perspectiva de estudos comparados os estudos de caso em geral demandem um número de casos suficiente para poderem ser considerados generalizáveis, fica evidente que mesmo autores com uma perspectiva quantitativa admitem a relevância de um estudo de caso isolado, ainda que nesta circunstância o foco fique menos na generalização e mais no processo. .

⁷ Testing arguments on other cases allows the analyst to discover which factors proposed as possible causes during the discovery stage of theory building really do have general causal influence

Outros autores defendem de forma mais afirmativa a relevância de estudos de casos únicos. Mahoney e Rueschenmeyer afirmam que “o estudo de um casos históricos únicos pode fazer muito mais do que meramente gerar hipóteses iniciais. Ele pode não apenas desenvolver novas idéias teóricas, mas também colocá-las em teste e utilizar os resultados na explicação dos desenvolvimentos posteriores”⁸ (MAHONEY and RUESCHENMEYER, 2003 p.307). Na mesma linha autores como Peters (1998) defendem que a análise de um único caso pode ser relevantes, tanto do ponto de vista empírico quanto do ponto de vista teórico. O autor afirma que uma das razões que tornam válida a pesquisa utilizando “um caso único é utilizar um caso muito particular para caracterizar um fenômeno que parece ser especialmente aparente neste caso”⁹ (PETERS, 1998 p.62). O OP de Porto Alegre, uma configuração muito particular de articulação entre as demandas por democracia por parte dos movimentos sociais que se articulam com a presença de um partido de esquerda no governo, sem dúvida pode ser enquadrado nesta definição.

E sua análise pode contribuir no avanço das teorias sobre a democracia na medida em que se pode “explorar plenamente este caso único com a teoria existente em mente, com a expectativa de elaborar ou expandir aquele corpo teórico com os dados resultantes”¹⁰ (PETERS, 1998 P.62). Esta contribuição em termos da construção de conhecimento também se pode fundamentar na natureza do caso, se considerarmos este caso “pode ser o mais difícil, de forma que se a teoria parece funcionar nesta configuração deve funcionar em todas as outras”¹¹(PETERS, 1998 p.64). O caso do OP, no qual a manutenção de um processo de participação se combina com a tomada da gestão municipal por partidos cuja perspectiva não envolve necessariamente a defesa da democracia participativa, aponta para uma complexidade que torna válido este estudo.

⁸ the study of single historical cases can do much more than merely generate initial hypotheses. It not only can develop new theoretical ideas, but can also put them into test and use the result in the explanation of outcomes

⁹ one single case is to utilize a very particular case to characterise a phenomenon that appears to be especially apparent in that one case

¹⁰ explore fully this one case with the existing theory in mind, with the expectation of elaborating or expanding that body of theory with the resulting data

¹¹ may be the hardest one, so if the theory appears to work in this setting it should work in all others

II.5 Os instrumentos e os procedimentos utilizados

Para finalizar este capítulo, portanto, cabe agora uma explicitação maior dos instrumentos e procedimentos utilizados na investigação. Esta operação é fundamental no sentido de permitir aos leitores uma maior clareza acerca das potencialidades do trabalho realizado, assim como um maior critério na avaliação dos seus limites. Da mesma forma este procedimento permite visualizar de maneira mais objetiva o processo de produção dos resultados obtidos e uma verificação da consistência e da replicabilidade dos procedimentos adotados. Esta é uma condição básica de transparência, fundamental para dar sustentação às hipóteses desenvolvidas no decorrer da investigação.

O tema mais geral da investigação é a democracia, tendo como pano de fundo os debates teóricos em torno da democracia participativa e da democracia representativa. Do ponto de vista do seu conteúdo, esta definição foi uma decorrência relativamente simples das perspectivas teóricas e metodológicas explicitadas acima. Sendo a democracia uma das questões fundantes da Ciência Política como disciplina, e tendo em conta toda a trajetória anterior e os debates realizados durante os seminários do mestrado, foi possível identificar nos debates teóricos acerca da democracia todo um campo fértil de investigação e reflexão.

A partir deste tema a escolha do Orçamento Participativo como o objeto da investigação foi uma escolha natural, dada a importância desta experiência em termos das perspectivas de inovação das práticas de democracia contemporânea. Os elementos centrais que orientaram esta definição já foram explicitados na introdução. O segundo passo do trabalho foi a definição mais estrita do problema a ser investigado. A complexidade do tema e a quantidade de produção acadêmica existente sobre o objeto implicou na busca de uma abordagem que pudesse ser relevante, com a definição de um problema que contribuísse para qualificar a reflexão sobre o objeto da investigação.

E tendo em conta os objetivos da investigação, o de analisar o OP em termos de seu significado para a qualidade do processo democrático na cidade, o problema que se destaca é o do impacto da mudança política sobre a dinâmica do processo participativo. E este debate, para além do seu interesse acadêmico, é hoje parte importante da pauta de discussões de uma multiplicidade de atores sociais e políticos

que hoje buscam refletir sobre o OP. O governo mudou, o OP está mudando, qual a natureza e o conteúdo desta mudança? Em que medida a mudança do governo está incidindo sobre o processo participativo, e alterando o seu conteúdo, ou haviam limites intrínsecos a este modelo que não haviam sido percebidos? Este é o debate contemporâneo sobre o OP, e neste sentido se constitui como o problema de pesquisa a ser tratado na investigação.

Para tratar deste problema uma série de procedimentos de pesquisa foram utilizados. Desde um ponto de vista qualitativo o primeiro procedimento foi uma exaustiva coleta e sistematização de dados primários e secundários sobre o OP. Para a análise do processo de transição do OP sob a nova gestão, foram levantados a legislação e os regimentos, analisadas as estruturas de gestão do governo municipal, pesquisadas atas de reuniões do Conselho do OP, coletado material distribuído pela prefeitura e por vereadores nas assembleias. Também foi realizada uma compilação de estatísticas orçamentárias e materiais de prestação de contas, que subsidiaram a análise do funcionamento do OP e da Prefeitura de Porto Alegre. Além disso foram levantados também os números de participantes do OP, com base nos números disponíveis nas bases de dados da prefeitura e nas pesquisas aplicadas nas assembleias pela ONG Cidade. Esta sistematização e reorganização dos dados existentes, através do levantamento de dados primários e secundários, foi o passo inicial do processo de investigação.

Todos estes dados foram acompanhados de uma revisão da literatura disponível, com o objetivo de contextualizar os dados à luz do debate acerca do tema no campo da Ciência Política. Desta forma foi possível delimitar melhor o problema de investigação, eliminando na medida do possível o risco de redundância da investigação em relação a estudos já realizados. A partir desta operação inicial foi possível identificar os dois elementos centrais que se constituíram no foco do trabalho realizado. O primeiro, que até por sua novidade se constitui em uma lacuna nos estudos existentes: o impacto da mudança política no comando do governo municipal sobre o processo participativo. E o segundo, que se associa ao processo citado e é parte do debate contemporâneo sobre o tema: até que ponto o OP se constitui em um processo efetivamente transformador, emancipatório, ou até que ponto o mesmo pode ser incorporado em uma dinâmica de

manutenção do status quo associada à constituição de espaços participativos controlados e limitados.

Do ponto de vista quantitativo, foi realizado um survey em uma amostra representativa da população de Porto Alegre¹². A pesquisa foi realizada entre os dias 19 e 23 de dezembro de 2006, com mil moradores de Porto Alegre. As entrevistas foram pessoais, e os entrevistados foram abordados nas dezesseis regiões do Orçamento Participativo. Num primeiro estágio, a amostra foi distribuída entre as regiões do OP na razão direta da sua população. Num segundo estágio, foram sorteados os setores censitários de cada uma das regiões a serem visitadas, de forma proporcional ao seu tamanho. A amostra foi distribuída em 101 setores, cada um deles com uma cota em torno de dez entrevistas, onde as proporções de sexo e faixas etárias foram controladas. Os resultados desta amostra probabilística estratificada por cotas apresentam uma margem de erro de no máximo 3,1% para mais ou para menos, num intervalo de confiança de 95%.

Além do survey foram utilizados também os dados quantitativos coletados nas assembléias do OP pela ONG Cidade, que durante muitos anos realizou levantamentos por amostragem entre os participantes das assembléias regionais e temáticas do OP. Estas duas fontes foram combinadas no sentido de permitir um mapeamento do perfil social dos participantes do OP, que foi fundamental no sentido de fornecer os dados que subsidiaram a análise posterior. Adicionalmente alguns dados de outros surveys anteriores foram utilizados também como informação complementar de natureza quantitativa.

Estes instrumentos quantitativos visavam dar conta de fornecer os dados necessários para a comprovação da primeira hipótese do estudo, que visava identificar o grau de consolidação da experiência do OP na cidade. Neste sentido um survey é um instrumento adequado no sentido de mensurar o grau de conhecimento acerca do OP junto a população, bem como a sua legitimidade em termos de uma opinião valorativa sobre o fenômeno por parte dos cidadãos. Além disso os dados quantitativos do survey permitiram também abordar um tema que faz parte de uma preocupação que faz parte

¹² os dados relativos ao survey não foram publicados na íntegra, portanto não tem referências bibliográficas. Em função disso serão referidos como adiante tão somente como “Núñez e World Bank, 2008”

do pano de fundo do estudo, que se relaciona com o significado do OP enquanto instrumento de fortalecimento de uma cidadania mais crítica. Utilizando a participação no OP como variável independente, abordamos uma série de questões relacionadas ao exercício da cidadania, que permitiram relacionar a participação no OP com determinadas posturas em relação ao Estado, à sociedade e à cidadania.

Já com relação às dimensões qualitativas do processo, a investigação adotou mais três estratégias complementares. Em primeiro lugar a realização de entrevistas em profundidade com gestores públicos da atual administração e das anteriores, com participantes do processo do OP e com representantes de entidades da sociedade civil que de alguma forma se relacionam com o problema. A segunda estratégia de abordagem da dimensão qualitativa foi a realização de grupos focais com participantes, delegados e conselheiros do OP, lideranças comunitárias envolvidas no processo, além de um grupo focal de cidadãos com um perfil de classe média, não participantes do OP.

Esta dimensão qualitativa foi complementada com uma terceira estratégia, pouco usual em investigações no campo da Ciência Política, de observação direta do processo. Esta estratégia consistiu na observação em assembléias regionais, assembléias temáticas e reuniões do Conselho do Orçamento Participativo. Nestes momentos foram adotados dois procedimentos complementares. De um lado uma observação de caráter quase etnográfico, associada a uma interação mais informal com os participantes com distintas formas de envolvimento no processo. De outro lado, esta presença direta no processo produziu uma constante interação entre o investigador e a mais variada gama de participantes, desde lideranças ativas do processo, com experiência política, mandatos e representatividade, como os conselheiros e delegados nos quais se produzia uma troca de pontos de vista e de reflexões.

Essa abordagem qualitativa permitiu enfrentar as questões relacionadas com os impactos do OP em termos do aprofundamento da democracia na cidade, assim como situar melhor os efeitos da mudança de governo sobre o processo de participação popular. O discurso dos atores sobre o processo, sejam eles os gestores públicos, os participantes, ativistas dos movimentos sociais ou simplesmente cidadãos representativos dos distintos setores da sociedade, foi a matéria prima que permitiu

analisar o significado das práticas de democracia participativa sobre o cenário político da cidade.

Para isto 3 tipos distintos de atores sociais foram objeto de entrevistas e/ou grupos focais: a) Os participantes do processo, conselheiros, delegados e ativistas dos movimentos sociais, o que permitiu investigar o impacto da participação sobre a sua visão de mundo assim como a sua avaliação do processo recente; b) Gestores públicos de distintos níveis, de dirigentes a meros executores, tanto da gestão atual como de anteriores, o que permitiu investigar a visão dos agentes políticos, seu discurso e suas visões acerca da democracia; c) uma amostra de cidadãos não participantes, composta de representantes de organizações da sociedade civil, assim como um grupo focal composto de pessoas com um perfil de classe média, recrutados aleatoriamente com base em critérios de renda, escolaridade e interesse nos assuntos da cidade. Este contingente possibilitou identificar o olhar sobre o OP por parte daqueles setores que não estão diretamente envolvidos no processo. A lista completa das entrevistas realizadas, das assembléias e das reuniões observadas, dos grupos focais realizados com a sua composição e objetivos está incorporada na forma de um anexo metodológico no final do trabalho.

Por fim o trabalho teve também, como já foi referido, uma dimensão significativa de trabalho de campo de observação quase etnográfica. A presença nas assembléias e reuniões do COP, e em reuniões do movimento comunitário, a observação de inúmeros seminários e eventos associados ao OP permitiram a coleta de dados e a captação de impressões que ajudaram a compor o quadro da investigação. Nesses momentos de observação de campo foi possível agregar informação que não se poderia obter seja nos instrumentos quantitativos como os surveys ou nos instrumentos qualitativos sejam eles os dados analisados, sejam eles as entrevistas e os focais. Com a observação se pode captar aspectos que vão além dos discursos estruturados dos atores sociais, se pode identificar posturas, analisar dinâmicas de interação, agregando uma informação que não estaria disponível se os procedimentos de pesquisa se limitassem aos convencionais.

Por fim, dentro desta mesma lógica de dar voz aos atores, que se insere na perspectiva metodológica defendida por Boaventura dos Santos, a investigação passou

também por um processo de incorporação de dados decorrentes de uma interação efetiva com uma gama de grupos e indivíduos relacionados de uma forma ou de outra com o processo. Foram realizadas um grande número de reuniões de discussão de debate sobre a investigação que estava sendo realizada, nas quais os próprios participantes debateram os objetivos de uma investigação sobre o OP. Estas reuniões envolveram participantes do OP (delegado e conselheiros), membros de ONGs e pesquisadores que estudam o OP e ativistas dos movimentos sociais da cidade. Nestas reuniões o processo de investigação, seus objetivos, seus métodos e as questões a serem debatidas foram constantemente discutidas com os interlocutores. Nesta mesma lógica se insere a participação em seminários e eventos de caráter acadêmico ou político, nos quais se pode incorporar novas perspectivas para investigação com base nas questões debatidas.

Todos estes elementos permitiram constituir um mosaico no qual as informações obtidas, sejam elas dados de abordagens a partir de metodologias quantitativas ou dados de natureza qualitativa, compõem a base a partir da qual se procedeu ao trabalho de investigação.

III – O OP e as Teorias da Democracia

Ao realizar o estudo acerca das potencialidades e limites do OP em termos de uma radicalização da democracia na cidade, o primeiro passo é definir de forma mais estrita o conceito de democracia utilizado. Para isto é importante situar este debate à luz das distintas teorias que abordam o tema da democracia na ciência política. Não é uma tarefa simples. A democracia é um dos temas fundantes da ciência política como disciplina, e por isso se constitui em um problema tratado por praticamente todos os autores relevantes na área. E mais do que isto, neste campo em particular, para além da sua densidade teórica, as dimensões ideológicas e políticas do tema agregam uma maior complexidade ao debate. De todas as formas, a operação proposta neste estudo, de estudar o OP de Porto Alegre enquanto um momento particular de construção democrática na cidade seria inviável sem o enfrentamento deste desafio.

Para isto é fundamental fazer um breve recorrido da discussão teórica sobre a democracia no campo da Ciência Política. Identificar as linhas gerais deste debate, suas convergências e divergências, deve ser o ponto de partida. Neste sentido, nosso primeiro esforço é uma contextualização deste debate de forma a identificar as suas principais interfaces com o problema a ser analisado. Neste capítulo, portanto, se apresenta uma breve sistematização sobre o tema da democracia no campo da Ciência Política, de forma que se possa identificar a maneira a partir da qual um processo como o OP pode ser analisado. Mais do que uma revisão completa de cada autor ou grupo de autores, ou cobertura extensa de um longo debate, a operação realizada visa apenas buscar em nestas formulações, alguns pontos centrais que contribuam para dar uma maior consistência teórica à análise do caso estudado.

Tendo como ponto de partida esta definição preliminar se pode, em um segundo momento, estabelecer quais são as variáveis a partir das quais esta avaliação da contribuição do OP para a democracia na cidade pode ser realizada. A conceitualização destas variáveis permite estruturar a investigação, estabelecendo os critérios a partir dos quais a análise da contribuição do OP para a democracia foi realizada.

III.1.1 Da Democracia Clássica à Democracia Liberal

Este esforço conceitual não pretende esgotar um debate longo e complexo, que vem se produzindo a mais de dois séculos. O objetivo aqui é o de situar o conceito utilizado nos marcos do debate teórico da disciplina, de maneira a produzir, em primeiro lugar, algumas balizas a partir das quais se analisará o caso investigado e, em segundo lugar, contribuir na definição das variáveis que serão utilizadas no estudo. Por isso se passa ao largo do debate no campo da filosofia política, demarcando apenas que o conceito contemporâneo de democracia, e o seu debate, emergem no bojo do processo histórico de formação dos Estados Nacionais e se consolida e aprofunda a partir das revoluções burguesas do final do século XVIII. A queda do absolutismo e a emergência dos primeiros governos republicanos são o pano de fundo dos primeiros debates relacionados com o tema da democracia, nos quais se destacam autores fundantes do campo da Ciência Política, como Locke e Montesquieu.

Além dos autores citados, uma das referências centrais neste debate em torno da idéia de soberania popular, de governo do povo em contraposição aos direitos hereditários da aristocracia, é Jean Jacques Rousseau. E a referência para as idéias de democracia que emergem neste período é a da democracia ateniense, na qual os cidadãos decidiam e deliberavam diretamente em assembleias os assuntos políticos. Mais do que se preocupar com a constituição de arranjos institucionais voltados para a constituição de governos, as idéias de Rousseau se baseavam na importância do exercício direto da soberania pelos cidadãos. Esta ênfase na participação caracteriza aquilo que Pateman denomina de “formulação clássica de teoria democrática” (PATEMAN, 1992 p.11).

“Para Rousseau a vontade geral tem de ser construída com a participação efetiva dos cidadãos de modo autônomo e solidário, sem delegações que retirem a transparência à relação entre ‘soberania’ e ‘governo’” (SANTOS, 1999 p.239). Nas suas origens, o modelo de democracia preconizado por Rousseau estava associado à experiências restritas de cidades-estado ou de comunidades pequenas, nas quais a participação direta de todos os cidadãos era possível. Esta questão da dimensão dos processos de participação tornou-se significativa a partir do século XIX com os processos de industrialização e urbanização estabelecendo novas escalas na

organização da vida social que alteraram profundamente as condições em que se produz a interação política em nossas sociedades.

David Held, em seu “Models of Democracy” (1996), identifica nove modelos distintos de democracia. Dividida em uma primeira instância entre os “modelos clássicos” e os “modelos do século XX”, a categorização de Held tem como ponto de partida a democracia ateniense, apresentado como o primeiro modelo histórico de democracia, e se desdobra de acordo com a evolução dos debates teóricos e a implementação da democracia em distintas situações históricas. O autor identifica, a partir deste primeiro modelo de democracia, duas variantes do que chama “republicanismo” (HELD, 1996 p.36-52) ambas associadas a um contexto histórico de pequenas cidades e organização social pré-industrial: o republicanismo protetivo, baseado na ênfase da liberdade pessoal dos cidadãos, e o republicanismo desenvolvimentista, que enfatiza a construção da igualdade.

A partir do século XIX, este modelo clássico da democracia, que se constituía mais em um ideal do que em uma proposta concreta, logo se enfrentou com os problemas efetivos da necessidade de formação de governos. A construção de uma nova ordem burguesa logo colocou em questão a necessidade de formulação de mecanismos que permitissem a construção de arranjos institucionais que garantissem estabilidade política e social. Isto fez com que se buscassem estabelecer mecanismos que permitissem um acordo em torno do “interesse geral” capaz de expressar a soberania popular na forma de um governo estável. É neste contexto que a democracia passa a ser cada vez mais associada a mecanismos de representação. A soberania é exercida através da delegação do exercício do poder político a representantes eleitos pelo voto. Passa-se então, do conceito “clássico” de democracia, baseado no exercício direto da soberania pelos cidadãos, para modelos de democracia baseados na representação.

Neste contexto, a preocupação central que orientava a idéia de democracia era a da criação de mecanismos que permitissem aos cidadãos evitar a tirania. C.B Macpherson, em sua obra clássica sobre as origens e a evolução da democracia liberal, afirma que os modelos de democracia podem ser agrupados em quatro, que prevaleceram alternadamente a partir dos inícios do século XIX. Em primeiro lugar o

que o autor chama de Democracia Protetora. Para o autor, este modelo emerge de uma ruptura das concepções democráticas pré-liberais (de matriz Rousseauiana e/ou religiosa), e se baseia do ponto de vista filosófico no utilitarismo de Bentham e Mills. Sua característica principal seria a de ver a democracia como um instrumento de defesa do cidadão contra a opressão por parte dos governos (MACPHERSON, 1977 p.28). A democracia era vista neste caso fundamentalmente como um instrumento de defesa dos indivíduos contra o Estado.

Este modelo foi sucedido pelo que o autor chama de Democracia Desenvolvimentista, modelo que introduz uma nova dimensão ética, vendo a democracia sobretudo como um meio de desenvolvimento individual. Tendo como principal referência teórica os escritos de John Stuart Mill, este modelo se distingue do primeiro na medida em que, para além da proteção dos indivíduos contra a tirania, a democracia deveria ser um instrumento não apenas para manter a liberdade individual, mas também para contribuir no sentido de um aperfeiçoamento da humanidade no sentido de uma sociedade com mais capacidade de integrar os setores excluídos através do seu desenvolvimento pessoal através da participação política (MACPHERSON, 1977 p.50-54). Este modelo, portanto, já inclui alguma valorização participação democrática enquanto processo de aprendizagem de virtudes cívicas.

Também David Held (1996) identifica estes dois modelos, e afirma que eles se constituiriam em um novo patamar de formulação das idéias acerca da democracia, já associadas ao contexto histórico da industrialização e de constituição de Estados nacionais, o que chama de “democracia liberal”. Assim como MacPherson, também Held identifica duas variantes deste modelo: a democracia protetiva cujo princípio maior de justificação é a proteção dos cidadãos em relação à opressão do governo, e a democracia desenvolvimentista, na qual o tema da proteção dos cidadãos se associa ainda ao desenvolvimento de uma cidadania informada, comprometida e envolvida no processo cívico (HELD, 1996 p.70-116). Em ambos os modelos, porém, a perspectiva de uma política baseada na noção de representação é predominante.

Desde outra perspectiva, Robert Dahl situa neste momento as fundações do modelo que orientou a construção da democracia ocidental. Sua referência essencial são as formulações de James Madison que orientaram a constituição do modelo norte-

americano de democracia. Segundo ele a democracia madisoniana se caracteriza pela preocupação de evitar a tirania, mesmo que esta tirania seja exercida pela maioria. Seu foco são os direitos dos indivíduos e das minorias e sua decorrência seria a criação de um sistema legal baseado em controles constitucionais que permitissem a instituição de um sistema legal de pesos e contrapesos no qual os distintos poderes – executivo, legislativo e judiciário – se controlem mutuamente, evitando os excessos das maiorias, num contexto de “soberania popular limitada” (Dahl, 1996 p.4-36).

Esta idéia de governo representativo se torna então a base política a partir da qual o exercício da soberania popular deve ser exercida. E a participação direta dos cidadãos passa a ser relegada a um segundo plano nas teorias democráticas, tendendo a ser circunscrita ao momento da delegação do poder através do voto. Democracia portanto passa a ser vista como um arranjo institucional baseado em regras constitucionais fixas, a partir das quais em um processo eleitoral se constituem governos representativos da “vontade popular” constituídos por meio de um processo eleitoral. Este é o modelo que se consolidou no mundo ocidental a partir de meados do século XIX e durante todo o século XX.

A afirmação deste modelo de democracia se deu nos marcos da consolidação do capitalismo enquanto sistema hegemônico no contexto internacional, sendo a hegemonia da burguesia enquanto classe decisiva no sentido de dar à democracia uma dimensão limitada, circunscrita a um conjunto de regras e mecanismos de construção de governos. O modelo liberal da democracia, baseado em mecanismos representativos no qual a participação do cidadão se limita ao momento eleitoral, se tornou amplamente hegemônico tanto no terreno teórico quanto na prática da organização dos Estados ocidentais.

III.1.2 Da crítica ao liberalismo à consolidação do modelo pluralista

O modelo liberal, que tinha como fundamento a idéia de governo representativo, na qual a soberania popular é exercida através do voto, não corresponde necessariamente a uma perspectiva democrática. Ainda que este modelo tenha se constituído a partir de processos revolucionários que desmantelaram a velha ordem absolutista, e que se configuraram em processos de mobilização social de caráter

democratizante, sua consolidação enquanto sistema de governo se deu em um contexto de limitações efetivas do exercício da democracia. As democracias liberais originalmente se constituíram em um primeiro momento a partir de sistemas eleitorais onde o voto censitário (exercido a partir de critérios de riqueza monetária) era a regra, e normalmente excluía as mulheres do exercício da cidadania. E em muitos casos, como nos Estados Unidos, excluía também boa parte da população que, em função da escravidão, não era considerada cidadã.

O processo de construção de uma nova ordem política nos países ocidentais se deu nos marcos de uma luta social na qual o tema da democracia esteve colocado no centro dos acontecimentos. Os movimentos operários e socialistas que emergem a partir do final do século XIX tinham na democracia um dos seus eixos constitutivos. Não por acaso os partidos socialistas que se formam no final do século muitas vezes se autodenominavam “social-democratas”. A crítica aos governos burgueses estava sempre associada a uma idéia de mudança estrutural da sociedade que se focalizava tanto nas transformações na ordem socioeconômica mas também na ordem política. A análise e a denúncia das desigualdades de classe ia além do terreno econômico e atingiam também os limites estruturais da democracia liberal. E isto era ainda mais evidente em um contexto onde predominavam o voto censitário e uma série de restrições aos direitos de organização e de reivindicação da maioria da população.

A visão clássica rousseauiana da democracia inspirou e influenciou tanto as facções mais radicais das revoluções liberais como muitos dos movimentos da classe trabalhadora, como a Comuna de Paris. A crítica à “democracia burguesa” passava tanto pela luta pela ampliação da democracia representativa, com a extensão do voto a todos os cidadãos, sem restrições de renda, como pela busca de construção de outros mecanismos mais democráticos de exercício da política, para além dos periódicos momentos eleitorais.

Este modelo nunca teve, até o final do século XX, uma formulação mais sistematizada desde um ponto de vista teórico. No campo da esquerda, no século XIX, a força política do anarquismo, que era crítico à participação política institucional, assim como a insuficiência das formulações de Marx em relação à teoria do Estado levaram a uma despreocupação com os aspectos teóricos acerca da democracia. Afora os

escritos sobre a comuna de Paris, “A Guerra Civil na França” (MARX, 1961 p.41-105) e o “18 de Brumário de Luís Bonaparte” (MARX, 1997), Marx pouco elaborou sobre a dimensão estatal e o papel da política na transformação social. A social-democracia, vertente mais explicitamente democrática dos movimentos socialistas, no campo econômico se adaptou à administração da economia capitalista, e no campo político incorporou a versão representativa da democracia como a única viável. Entre os movimentos revolucionários do século XX, a hegemonia da versão leninista do marxismo e posteriormente do stalinismo durante a maior parte do período tendeu a sufocar o debate sobre a democracia. Predominava entre estes a idéia de que a “democracia burguesa” era fundamentalmente um sistema de dominação de classe, e que a derrocada revolucionária do “Estado burguês” geraria novas formas de democracia.

Sobre esta perspectiva crítica acerca da democracia representativa, Held se refere ao modelo de “democracia direta” associando o mesmo à crítica socialista ao capitalismo e os limites que este sistema imporia às possibilidades de uma efetiva democracia. Este modelo implica para Held no fim da política tal como a conhecemos (HELD,1996 p.121-152). As perspectivas de superação da democracia liberal passariam pela liquidação das atuais estruturas estatais e portanto das práticas democráticas que caracterizam o modelo liberal representativo. Neste sentido é que se poderia falar em fim da política. E os modelos políticos do chamado “socialismo real”, com regimes de partido único e a limitação das práticas democráticas corroboram esta perspectiva.

Mesmo tendo em conta seus limites em termos da capacidade de ampliar a democracia para além da democracia representativa, os processos revolucionários socialistas do início do século XX serviram para colocar em questão os limites do modelo liberal de democracia. A emergência de um modelo alternativo de organização política estabeleceu um novo desafio. A crítica à chamada “democracia burguesa” e depois a apropriação do termo democracia por parte das chamadas “democracias populares” nos países do leste europeu gerou a necessidade de uma reconceitualização da noção de democracia. Este desafio à hegemonia do modelo liberal levou à busca de retomada das formulações teóricas, busca esta que passava

pela reformulação de um conceito de democracia que fosse mais capaz de responder aos questionamentos que se colocavam à democracia tal como era exercida nos países ocidentais.

Esta procura de uma justificação teórica consistente para a defesa da concepção liberal da democracia aglutinou toda um contingente de defensores da democracia representativa. Essa defesa se baseia na idéia de que a dimensão formal do processo, ou seja a definição de regras e procedimentos que permitam a livre competição em torno do poder sobre as instituições de Estado, é a essência da democracia. Dentro deste paradigma, que tem como base as instituições democrático liberais tal como se constituíram a partir dos séculos XVIII e XIX, se constitui toda uma vertente da teoria democrática. Desde então esta vertente tem sido a predominante do ponto de vista do mainstream da ciência política contemporânea.

Partindo de uma tradição liberal, que prioriza a dimensão representativa da democracia e argumentando a partir de uma descrença nas possibilidades do cumprimento dos ideais da democracia clássica nas sociedades contemporâneas, estes autores buscam reconstruir uma formulação teórica consistente em defesa da democracia tal como é exercida nos países ocidentais. Seu fundamento comum dá conta de uma avaliação da impossibilidade, e mais do que isto, da inconveniência de uma ampliação da participação direta da maioria da população nos processos democráticos.

O pioneiro neste debate foi Joseph Schumpeter, em sua obra cujo título, sintomaticamente, é "Capitalismo, Socialismo e Democracia"(1984). Schumpeter, que formulou suas teorias tendo como base uma vivência prática da política na Áustria no tumultuado período pós-primeira guerra, é o autor que formulou de forma mais completa a crítica às teorias clássicas de democracia. Para ele a complexidade das sociedades contemporâneas, sociedades de massas atravessadas por enormes conflitos de interesses, impede objetivamente que o exercício da democracia seja baseado em uma participação ativa da maioria dos cidadãos.

Schumpeter não aceita à idéia da doutrina clássica da democracia, que via o cidadão como um ser interessado e capaz de atuar de forma autônoma no processo político. Para ele, ao entrar no mundo da política, o cidadão "(...) tenderá a ceder a

preconceitos e impulsos extra-rationais e irracionais" (1984, p.328). E mais: o cidadão "(...) típico cai para um nível mais baixo de desempenho mental assim que entra no campo político" (SCHUMPETER, 1884 p. 328), ou seja, os indivíduos comuns não dispõem de capacidade crítica para uma ação autônoma na esfera política, o que determina que as posições da maioria tenderão necessariamente a ser conduzidas por elites esclarecidas. A idéia de democracia participativa, portanto, não passaria de uma ilusão anacrônica, incompatível com as sociedades contemporâneas.

A partir destes pressupostos Schumpeter formula sua teoria de que a essência da democracia é a garantia de procedimentos que permitam gerar um "arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo". (Schumpeter,1984, p. 313). Para ele, portanto, a democracia é fundamentalmente um método, um procedimento, cujo centro é a delegação do poder através do voto. Conforme Schumpeter, o papel dos cidadãos nestes regimes é produzir um governo e desapossá-lo.

A estas formulações Macpherson chama de Democracia de Equilíbrio. Este modelo se constitui a partir de uma constatação do que seria o irrealismo dos modelos anteriores, defendendo, a partir do que entendiam ser uma constatação da realidade, a democracia como uma concorrência entre elites, competição esta que produz um equilíbrio sem muita participação popular. Para Macpherson este é o modelo vigente atualmente nas sociedades ocidentais, caracterizado pelo autor também como um "modelo de equilíbrio elitista pluralista" (MACPHERSON, 1977 p.82).

Held denomina este modelo de democracia elitista competitiva, que se caracteriza por ver a democracia apenas como um método de seleção de elites, baseado na representação eleitoral (HELD, 1996 p157-197). Este modelo, o pluralista, enfatiza os direitos de cidadania, um governo baseado em mecanismos de controle do tipo "checks and balances", a preservação dos direitos das minorias e uma estrutura de participação através de múltiplos grupos de pressão que evitem a formação de facções poderosas e de um Estado não-responsivo (HELD,1996 p.199-217).

Para os teóricos defensores deste modelo, a idéia de democracia aparece relativamente dissociada da participação. Seu critério fundamental para considerar um

sistema democrático é a existência de regras que normatizem a delegação do poder aos representantes eleitos. Neste contexto uma participação mais intensa pode se constituir inclusive em um obstáculo para a democracia. Para Samuel Huntington, um dos mais prestigiosos analistas da democracia contemporânea “o funcionamento eficaz de um sistema democrático requer, em geral, um nível de apatia e de não-participação por parte de determinadas pessoas e grupos” (HUNTINGTON, 1975 p.114).

Esta vertente tende a ser a dominante no mainstream da ciência política contemporânea, especialmente nos países de tradição anglo-saxônica. Sua característica essencial é a desconfiança em relação à capacidade política do cidadão comum, muitas vezes fundamentada na teoria das elites de Pareto e Mosca. Para eles a democracia é “tão somente um método de seleção de líderes por parte de um conjunto de cidadãos desinformados, desinteressados, alienados e apáticos” (Vitulo, 1999 p.3). São portanto essencialmente defensores do modelo institucional de democracia tal como foi concebido nas origens da constituição dos Estados modernos na Europa Ocidental e nos Estados Unidos da América.

Outro autor de referência na defesa da democracia representativa é Giovanni Sartori. Em “A teoria da democracia revisitada” (1994), o autor parte de uma crítica ao que caracteriza como falta de densidade teórica dos críticos da democracia representativa. A formulação de Sartori se baseia na convicção da existência de uma única teoria da democracia efetivamente consistente, a que fundamenta a democracia representativa nos moldes liberais tal como existe nos países anglo-saxônicos. Para ele apenas a teoria liberal está plenamente constituída, ao passo que as demais formulações são teorias incompletas ou defeituosas. A perspectiva de Sartori se baseia na suposição de que

“uma corrente principal existiu no passado e precisa muitíssimo ser restaurada para o futuro. Por conseguinte, vejo uma continuidade entre a teoria democrático-liberal clássica e desdobramentos competitivo-pluralistas subsequentes, ao passo que as teorias populista e radical de democracia...continuam periféricas no sentido de serem apenas teorias normativas” (SARTORI, 1994 p.32).

Autores como Sartori defendem explicitamente que a apatia e a participação limitada contribuem para esta garantia de estabilidade do sistema. Para ele mas também para outros autores deste campo, nas sociedades de massa contemporâneas

a maioria dos cidadãos tem uma postura apática e alienada diante da política. Isto faz com que o ideal de uma participação ampliada tenda, segundo os mesmos, a fazer cair a qualidade do processo decisório. Neste sentido o importante na democracia seria a manutenção dos procedimentos voltados a garantir uma saudável competição das elites políticas, periodicamente sancionada pelo conjunto dos cidadãos em processos eleitorais representativos. Segundo Sartori,

“criou-se um abismo intransponível entre a teoria ‘clássica’ e a realidade... Uma vez que um sistema democrático tenha sido estabelecido – como nos países ocidentais da atualidade – o ideal democrático deve ser minimizado. Esse ideal é um princípio nivelador que mais agrava do que resolve o problema real das democracias, o de manter a ‘verticalidade’, isto é, a estrutura de autoridade e de liderança; maximizado como uma ‘exigência absoluta, o ideal democrático levaria o sistema à ‘bancarrota’”(in PATEMAN, 1982 p.20-21).

Para estes autores o perigo maior para a democracia é o da possibilidade de que contra-elites “antidemocráticas” ameacem a estabilidade da democracia, entendida exclusivamente como a vigência das estruturas liberal-representativas.

Já para Robert Dahl em “Um Prefácio à Teoria Democrática” (1996) o debate sobre a democracia não se constitui em uma discussão em torno de um paradigma consolidado. A democracia, para Dahl, não deve ser analisada a partir de um conceito ideal, o que a democracia deveria ser, mas dos processos reais que se desenvolvem no campo da política. Os ideais das teorias clássicas da democracia são inatingíveis na sociedade contemporânea, e portanto o debate sobre o tema deve se direcionar no sentido de estabelecer as condições institucionais que garantam a competitividade no sistema político como instrumento de garantia da liberdade.

Dahl tem no centro da sua teoria sobre a democracia o conceito de poliarquia, que seria a expressão possível da materialização dos ideais democráticos dentro das condições concretas da sociedade contemporânea. A poliarquia tem como fundamento a garantia de um conjunto de condições a partir das quais a competição dos distintos agrupamentos políticos pelo poder gere um sistema de equilíbrio que evite o monopólio do poder por qualquer um destes grupos. Estas condições são i) liberdade de criar e aderir a grupos de interesses, ii) liberdade de expressão, iii) direito ao voto para todos os cidadãos, iv) direito de se eleger para cargos públicos, v) direito de lideranças políticas a disputarem apoio e votos, vi) obter informações em fontes alternativas, vii)

processo eleitoral livre e idôneo e viii) instituições para fazer com que decisões do processo eleitoral sejam implementadas. (DAHL, 1997)

Todas estas condições no entanto se referem apenas a arranjos institucionais que tem como pressuposto uma concepção de democracia restrita ao processo eleitoral. Na poliarquia de Dahl, ainda que a organização e a expressão de grupos de pressão seja aceita como parte das regras do jogo, o centro do processo democrático ainda é a disputa eleitoral. Para Dahl, a democracia é encarada como um sistema político que tem, em suas características, a qualidade de ser inteiramente ou quase inteiramente “responsivo” a todos seus cidadãos (DAHL, 1997 p.25-26). E esta capacidade de dar conta das demandas e dos interesses dos distintos grupos é mediada fundamentalmente pelo voto. A noção de poliarquia, portanto, ainda que identifique uma maior pluralidade de expressões políticas para além do voto, também se enquadra no campo das teorias da democracia representativa.

Em comum os autores que defendem a democracia representativa tem, como pano de fundo, uma versão procedimental da democracia. Mais do que o processo, ou os resultados em termos de envolvimento dos cidadãos nas decisões, esta visão privilegia os aspectos formais da democracia. Se existem instituições e processos que garantam de maneira eficiente a seleção dos governantes, e se estes mecanismos garantem a estabilidade das instituições, a democracia está garantida.

Frente à eventual conotação pejorativa do adjetivo “elitista” utilizado por alguns autores para caracterizar esta vertente, denominações alternativas tem sido utilizadas, como modelo pluralista ou competitivo. No entanto, no essencial temos um corpo de idéias comuns, baseadas na compreensão da democracia como delegação do governo a partir de processos eleitorais nos quais os cidadãos legitimam corpos de governantes constituídos por profissionais da política. Neste sentido para evitar preconceitos decorrentes da possível conotação será adotada a formulação genérica de “defensores da democracia representativa” para caracterizar esta vertente das teorias democráticas.

Para estes autores os mecanismos representativos, os processos eleitorais, as instituições estatais devem ser instrumentos de garantia não apenas da liberdade individual mas também da estabilidade do sistema social como um todo. E a garantia da estabilidade do sistema é o valor maior a ser preservado. Para eles, um processo de

crescente participação e envolvimento dos cidadãos tende inclusive a gerar uma sobrecarga no sistema, implicando no crescimento de demandas sociais que muitas vezes não podem ser cumpridas pelo Estado, o que implica em uma crescente deslegitimação das instituições e na possibilidade de ruptura da ordem constituída.

III.1.3. As teorias da democracia participativa

A emergência dos movimentos radicais dos anos 60, com o florescimento de um pensamento renovador no campo da esquerda permitiu que houvesse um desenvolvimento teórico no sentido de novamente pensar a democracia como um tema de reflexão e de prática transformadora no sentido anti-sistêmico. Estas formulações surgem a partir de uma crítica sistemática aos modelos da democracia representativa. A este modelo, que corresponde a uma construção teórica a partir da experiência concreta de funcionamento da democracia liberal, Macpherson chama de Democracia Participativa, modelo surgido em um primeiro momento “como um lema dos movimentos estudantis da Nova Esquerda, ocorridos na década de 60 (e que) difundiu-se pela classe trabalhadora naquela mesma década” (MACPHERSON, 1977 p.97).

Este modelo, baseado na idéia de uma crescente participação dos cidadãos nas diversas esferas da vida social (não apenas na política, mas também, por exemplo, nos locais de moradia e de trabalho), seria uma perspectiva de superação qualitativa da democracia liberal no sentido de uma sociedade mais igualitária. Held também se refere a este modelo como uma proposta que tem como pressuposto o direito à liberdade e ao auto-desenvolvimento atingidos através de uma sociedade participativa na qual os indivíduos passam a se envolver diretamente nos processos políticos garantindo um processo de governo baseado em uma cidadania crescentemente consciente (HELD, 1996 p.263-271).

Uma autora de referência no campo das teorias da democracia participativa é Carole Pateman. Em “Teoria Democrática e Participação” (1992) sua formulação teórica acerca da democracia participativa tem como ponto de partida a contextualização do debate acerca do tema, analisando a controvérsia entre os defensores do modelo clássico da democracia e seus críticos do século XX. No primeiro caso, a autora situa o

modelo da democracia ateniense e suas repercussões em Rousseau e Stuart Mill e a proposição de democracia industrial de G.D.H. Cole.

Com base nestas referências clássicas a autora enfrenta os críticos contemporâneos, que no decorrer do século XX advogavam a inviabilidade do exercício da democracia direta e participativa no contexto de uma sociedade crescentemente complexa e eivada de conflitos. Identificando o ponto de partida desta crítica nas teses de Schumpeter em “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, Pateman caracteriza autores como Dahl, Berelson e Sartori como defensores de uma teoria elitista, para a qual a participação mais intensa dos cidadãos não apenas é inviável como também indesejável na medida em que pode estabelecer desequilíbrios e instabilidade ao sistema. “Em suma, a participação limitada e a apatia tem uma função positiva no conjunto do sistema ao amortecer o choque das discordâncias, dos ajustes e das mudanças” (PATEMAN, 1992 p.16)

Ainda que não se preocupe em constituir uma tipologia mais detalhada, Pateman estabelece uma clara confrontação de dois modelos, o das teorias da democracia que advogam a prevalência da dimensão de representação e de delegação das ações de governos a elites esclarecidas, que a autora caracteriza como teorias elitistas, e os modelos da democracia participativa que, com base nos princípios das teorias clássicas, defendem a participação crescente dos cidadãos na sociedade. Esta participação, para Pateman, não deveria se restringir às dimensões da política, estrito senso, ou seja a chamada esfera pública e as relações dos cidadãos com o Estado. Para a autora, uma importante distinção das teorias da democracia participativa está justamente no fato de que para elas a “própria caracterização de ‘democracia’ e a definição de ‘político’ não está confinada à esfera habitual do governo nacional ou local” (PATEMAN, 1992 p.61)

Isto se expressa de maneira muito explícita na segunda parte da referida obra na qual a autora analisa casos empíricos de experiências de democratização na esfera econômica tanto em nível de fábrica quanto em nível de Estados nacionais, como a experiência dos conselhos de fábrica na Iugoslávia nos anos 60. Para ela, como para muitos dos teóricos deste campo, a prática da democracia participativa envolve uma

dimensão transformadora das próprias relações econômicas e sociais no sentido de uma maior igualdade e justiça.

Outro autor de referência em relação ao tema, cuja produção é mais contemporânea e estabelece uma relação muito direta com processos de democracia participativa é Boaventura de Souza Santos. Interlocutor ativo dos movimentos sociais e dos gestores públicos que protagonizaram a experiência de Porto Alegre, Santos dialoga de maneira muito intensa com o OP de Porto Alegre. Em sua visão, a democracia participativa vai muito além da dimensão política stritu-sensu, na qual a democracia se refere a um processo limitado ao espaço estatal. Para ele

“a idéia da obrigação política horizontal, entre cidadãos, e a idéia da participação e da solidariedade concretas na formulação da vontade geral são as únicas suscetíveis de fundar uma nova cultura política e, em última instância uma nova qualidade de vida pessoal e coletiva assentes na autonomia e no autogoverno, na democracia participativa, no cooperativismo e na produção socialmente útil” (SANTOS, 1999 p.263)

Santos é um dos mais atentos estudiosos do caso do OP de Porto Alegre, caracterizado por ele como um processo que leva no sentido da construção do que chama de uma democracia redistributiva (SANTOS, 2003). Seu interesse e envolvimento com o processo, que o levaram a um diálogo direto com os gestores de Porto Alegre, se converteram em um esforço sistemático no campo teórico e político no sentido de sistematizar, refletir sobre e disseminar experiências participativas pelo mundo, em uma iniciativa associada aos movimentos sociais contra-hegemônicos.

Um elemento importante a ser destacado nas formulações dos teóricos da democracia participativa é o fato de que todos eles, em menor ou maior escala, buscam romper com a concepção idealizada de uma igualdade formal dos cidadãos no exercício da democracia. O reconhecimento das diferenças sociais, das desigualdades em termos de renda, de poder, de escolaridade e de acesso à propriedade, é vital na medida em que estabelece distinções em termos das possibilidades de ação política.

Carole Pateman, em seu ensaio “The Civic Culture, A Philosophic Critique” destaca que, para os defensores da democracia representativa “as desigualdades sociais da cultura política nas democracias liberais são tratadas como separadas da, e

irrelevantes para, a igualdade formal da cidadania”¹³(PATEMAN,1989 p.59). E mais do que reconhecer esta existência das diferenças sociais, os defensores da democracia participativa entendem a democracia como um instrumento de transformação desta situação social, de redução destas diferenças.

Para os defensores da democracia participativa os pontos de partida são, de um lado, uma visão de democracia como construção coletiva da “vontade popular” em um processo ativo de participação e, de outro lado, a constatação de que as desigualdades sociais e econômicas da sociedade capitalista impedem que o mero processo de escolha periódica de representantes seja efetivamente capaz de expressar os desejos e interesses da maioria da população. Para os defensores da democracia participativa

“é de fundamental importância superar não apenas as desigualdades materiais que impedem a efetiva realização das liberdades apenas prometidas pelo direito sob o capitalismo, mas também os déficits de formação política da opinião e da vontade que daí resultam, o que significa antes de mais nada ampliar a participação nos processos decisórios” (NOBRE in COELHO e NOBRE,2004 p.33).

Estes autores que fazem a crítica aos limites da democracia representativa, enfatizam a dimensão processual da democracia, que consideram que a condição para uma cidadania mais qualificada é o envolvimento crescente dos cidadãos, defendendo a democracia como um instrumento no sentido da mudança social. Esta vertente é fundamental na medida em que estamos estudando um processo concreto de implementação de práticas participativas, que portanto se constitui em uma espécie de laboratório no qual se pode testar estes postulados teóricos.

A importância desta vertente reside na busca de sistematizar teoricamente as reflexões acerca do exercício da democracia participativa, e nessa medida são de grande utilidade no sentido de permitir a construção de instrumentos que permitam avaliar o caso do OP de Porto Alegre a partir de uma formulação mais sofisticada do ponto de vista analítico. Para o caso em estudo, portanto, as postulações destes autores se constituem em um paradigma a partir do qual as manifestações concretas do processo político de Porto Alegre podem ser analisadas de maneira mais frutífera desde um ponto de vista teórico.

¹³ “the social inequalities of the political culture of the liberal democracies are treated as separate from, and irrelevant to, the formal equality of citizenship”

III.1.4. Um conceito operacional de democracia

A partir deste breve panorama das visões teóricas acerca da democracia é possível avançar no sentido de estabelecer um conceito operacional que permita servir como marco para a análise do caso em estudo. Este conceito deve ter como ponto de partida uma avaliação de cada uma das vertentes analisadas e da contribuição que as mesmas podem ter para o estudo do caso. De saída podemos delimitar uma grande linha divisória entre a visão dos defensores da democracia representativa, que privilegiam a idéia de democracia como procedimento, enquanto conjunto de regras institucionais que garantam a competitividade entre as elites e o pluralismo político, e os defensores da democracia participativa, que privilegiam a idéia da democracia enquanto prática, ou processo, através do qual os cidadãos podem interferir na sua realidade social. As duas abordagens apresentam formulações que podem contribuir no sentido da interpelação do caso estudado, a partir dos seus fundamentos.

Partindo desta caracterização de duas leituras distintas acerca da democracia, um primeiro passo importante é identificar em que medida cada uma destas vertentes pode contribuir no sentido da análise do caso estudado. Para isto é preciso situar as diferenças de abordagem de cada uma delas, verificando de que modo estas diferenças podem incidir sobre a análise do caso em estudo. Do ponto de vista da análise desenvolvida nesta investigação, as dimensões centrais das proposições dos autores que defendem a democracia representativa que dialogam com a trajetória do OP de Porto Alegre poderiam ser resumidas em:

- a) Uma visão da democracia como um conjunto de procedimentos formalizados de delegação das decisões a um corpo de especialistas escolhidos através de processos eleitorais. Esta delegação está legitimada pela participação do conjunto dos cidadãos na escolha destes representantes, momento a partir do qual se esgota a participação direta dos cidadãos. O OP, nesta medida, pode representar um desrespeito à delegação que o conjunto dos eleitores atribuiu aos políticos eleitos para o executivo e o legislativo;
- b) Este mecanismo de delegação é a garantia da manutenção da qualidade das decisões de governo, que passam a ser tomadas por especialistas qualificados, uma vez que o cidadão comum não tem a princípio interesse nem capacidade para

enfrentar os complexos problemas da gestão pública. O OP, neste caso, poderia levar a um processo de tomada de decisões inconsistentes ou equivocadas;

- c) A limitação da participação aos processos eleitorais é uma garantia da estabilidade do sistema democrático, que poderia ser ameaçado pelo excesso de demandas gerado por uma participação mais intensa por parte da grande massa da população.

Neste sentido, práticas como as do OP não apenas não teriam uma contribuição em termos de uma qualificação da democracia como poderiam mesmo representar um problema. E neste sentido o seu diálogo com a experiência em estudo tem um caráter quase sempre negativo. No entanto, as formulações dos autores defensores da democracia representativa permitem uma abordagem de uma série de questões fundamentais, que dão conta de eventuais conflitos entre as novas práticas participativas e as estruturas da democracia liberal.

Qual o impacto do OP sobre o parlamento e sobre o executivo, as estruturas centrais da democracia representativa ou como se dá a dinâmica da interação entre os novos mecanismos de expressão da vontade popular e as estruturas institucionais existentes, são questões chave que as postulações dos defensores das teorias elitista podem contribuir para responder. Por outro lado estas teorias problematizam também o tema da legitimidade das decisões, questionando em que medida um processo de participação voluntária, que envolve um número relativamente restrito de cidadãos pode determinar decisões que se imponham de forma legítima aos gestores eleitos no processo representativo. Igualmente, desde o ponto de vista desta vertente, questiona-se até que ponto as novas práticas se constituem ou não em mecanismos que levam à desestabilização das formas tradicionais da política.

Já para os defensores da democracia participativa a experiência do OP é uma espécie de laboratório no qual as perspectivas teóricas formuladas são colocadas em prática. Neste sentido o diálogo desta vertente teórica com a experiência concreta é muito mais positivo, na medida em que a experiência corrobora em larga medida as formulações teóricas destes autores. As dimensões centrais das teorias da democracia participativa que dialogam com a trajetória do OP de Porto Alegre poderiam ser resumidas em:

- a) A democracia participativa enquanto promotora de inclusão política, na medida em que amplia as oportunidades de envolvimento dos cidadãos com a esfera pública. Para estes autores, o objetivo da democracia é permitir “o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou ‘treinamento social’ ...em todas as esferas” (PATEMAN, 1992 p.60);
- b) A democracia como instrumento de aprendizado de cidadania. A ação política enquanto instrumento para um auto-desenvolvimento baseado em uma experiência na qual a atenção aos assuntos públicos possibilita aos indivíduos uma visão sobre si mesmos e sobre a sociedade;
- c) A democracia enquanto instrumento de mudança social e transformação institucional. Para os teóricos da democracia participativa a democracia mais do que um fim em si mesmo é parte de um processo permanente de transformação da sociedade por parte das maiorias;

Tendo como base estes eixos, as teorias da democracia participativa permitem formular uma série de questões que podem contribuir para a análise da relação entre o OP e a democracia em Porto Alegre. As postulações dos teóricos da democracia participativa podem contribuir na discussão acerca do real impacto do processo participativo na geração de uma nova subjetividade nos atores sociais envolvidos, assim como no sentido de analisar em que medida a adoção de práticas participativas de discussão do investimento público em nível local pode estabelecer uma efetiva mudança qualitativa na relação dos cidadãos com a política. Da mesma forma estas teorias contribuem no sentido de identificar as potencialidades e os limites da participação cidadã no caso em questão, além de permitir identificar em que medida o compartilhamento do poder com a sociedade nos marcos de um governo local realmente implica em transformações qualitativas na democracia em termos globais.

É nestes marcos que se situa a abordagem teórica que orientou o conjunto da investigação. Ainda que se considere relevante um diálogo com os questionamentos levantados pelos teóricos defensores da democracia representativa, e que se busque no decorrer da investigação dialogar com as formulações desta vertente como forma de enriquecer a análise do caso, a perspectiva da investigação tem como ponto de partida os referenciais teóricos da democracia participativa.

Em comum a ambas as vertentes temos a idéia de que a democracia está associada a uma determinada cultura política, baseada em valores de igualdade e tolerância. A partir desta base comum, podemos identificar alguns que podem se constituir em uma primeira baliza que pode auxiliar no sentido de mensurar a contribuição do OP para a democracia em Porto Alegre:

- a) A democracia como instrumento de expressão da soberania popular. A idéia de que os governos devem ser norteados pelas decisões da maioria dos cidadãos, de que o Estado deve ser controlado pelos cidadãos e responder às suas demandas. A democracia é tanto maior quanto maior for a capacidade do cidadão em incidir sobre as políticas públicas.
- b) A idéia de igualdade política, baseada na universalização de um conjunto de direitos a que todo o cidadão deve ter acesso. Neste sentido a democracia será tanto maior quanto maior acesso for concedido a um número maior de cidadãos, em termos dos investimentos públicos e de serviços prestados pelo Estado;
- c) A noção de pluralismo e de respeito às minorias. A democracia será tanto maior quanto maior for a possibilidade de expressão de todos os setores, permitindo a todos os cidadãos maiores oportunidades iguais de ser ouvidos independente de suas condições socioeconômicas;

Estes seriam os pontos comuns a partir dos quais se pode mensurar a eventual contribuição do OP à democracia na cidade. A capacidade do OP enquanto processo no sentido de ampliar a soberania popular e o controle do Estado pelos cidadãos, a sua contribuição no sentido da universalização de direitos, e a sua contribuição no sentido de criar uma cultura política democrática serão as balizas utilizadas para avaliar a contribuição do OP para a democracia na cidade. Esta avaliação, no entanto, precisa ser baseada em parâmetros que permitam medir de uma forma mais objetiva os impactos do OP. Estes parâmetros são estruturados a partir de algumas variáveis que serão utilizadas para estudar o caso.

III.2 As variáveis para a análise do caso

A conceitualização das variáveis utilizadas, assim como a definição dos indicadores que permitam mensurá-las, é um passo fundamental no sentido de

possibilitar uma análise mais objetiva dos impactos do OP sobre a democracia em Porto Alegre. A investigação se estruturou em torno de três variáveis fundamentais baseadas nos conceitos de participação, de vontade política e de desenho institucional. A partir de cada uma delas se constroem os critérios que norteiam a análise realizada.

III.2.1 Participação

O primeiro conceito chave, e que serve como base para uma das variáveis que serão utilizadas é o de participação. Em que medida o OP contribui para ampliar espaços de participação, incorporar um número maior de cidadãos no processo político assim como ampliar o controle do Estado pelos cidadãos, são alguns dos critérios utilizados para verificar a sua contribuição para a ampliação da democracia na cidade. No entanto, para isto é importante clarear um pouco mais o conceito de participação. Para isto o ponto de partida é a sistematização apresentada por Pateman em sua obra “Participação e Teoria Democrática” onde a autora define o conceito a partir da

“participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões...a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas” (PATEMAN, 1992 p.35)

Esta participação se relaciona de forma direta com uma efetiva igualdade política, tanto do ponto de vista de que a maior igualdade é uma condição para uma efetiva participação quanto do ponto de vista de que a participação pode proporcionar as condições para a construção de uma maior igualdade. Além disso, segundo os defensores da democracia participativa, a maior participação garante tanto um processo educativo de formação para a cidadania, como permite que as decisões coletivas sejam mais facilmente aceitas por todos os indivíduos.

Mas o conceito abstrato de participação pode se relacionar com uma grande variedade de processos sociais concretos, com níveis e qualidades completamente distinta. Para analisar de forma mais cuidadosa esta dimensão empírica Francisco e Matter (2007) em um estudo sobre o papel da participação política nas políticas de combate à pobreza em Moçambique recorrem a uma tipologia construída por Sherry

Arnstein, chamada de “a escada da participação cidadã” na qual descreve distintas formas de participação, que correspondem a diferentes níveis de relação entre o Estado e os cidadãos. A figura I expõe os elementos que compõe a tipologia proposta por Arnstein:

Figura I - A escada da participação cidadã de Arnstein

Degraus	Níveis
Controle cidadão	Poder cidadão
Delegação de poder	
Parceria	
Pacificação	Concessão mínima de poder
Consulta	
Informação	
Terapia	Não-participação
Manipulação	

Fonte: FRANCISCO e MATTER, 2007

É evidente que, como os próprios autores ressaltam, a tipologia de Arnstein descreve tipos ideais, que não necessariamente ocorrem de forma isolada na vida real. Mas esta tipologia tem a virtude de indicar as distintas possibilidades dos processos de participação, delimitando suas possibilidades e limites de uma forma mais clara. Com isso se pode evitar uma eventual idealização do processo de participação, identificando as distinções qualitativas que podem existir entre as múltiplas possibilidades de participação política dos cidadãos. Dessa forma se pode entender a participação em uma escala progressiva de envolvimento e de poder dos cidadãos sobre os processos.

A análise do processo do OP precisa levar em conta todas estas diferentes possibilidades, tendo em conta de que a participação pode ter intensidades e conteúdos distintos. Mas do ponto de vista da investigação realizada, o parâmetro utilizado como referência são os três degraus superiores da escala proposta, que associam o tema da participação com um nível mais alto de poder cidadão.

Souza (2008), leva mais adiante o conceito de participação, associando-o, a partir de uma referência em Castoriadis, a uma perspectiva de construção de autonomia. Para este autor o tema da participação vai além da dimensão de cidadania, na medida em que se coloca na perspectiva de ir além da simples integração dos indivíduos em uma escala de valores e direitos estabelecidos, abrindo caminho para a

permanente ampliação dos direitos e para uma perspectiva de transformação da ordem social. Para ele

“a idéia de autonomia engloba dois sentidos inter-relacionados: autonomia coletiva, ou consciente e explícito autogoverno de uma comunidade, o que depreende garantias político-institucionais, assim como uma possibilidade material efetiva, e autonomia individual, isto é, a capacidade dos indivíduos particulares de realizarem escolhas em liberdade, com responsabilidade e com conhecimento de causa” (SOUZA, 2008 p.174)

A idéia de autonomia se contrapõe de forma direta à heteronomia, que seria a relação de imposição por parte das instituições através de regras e leis que estabelecem de cima para baixo o comportamento dos cidadãos. Nesta perspectiva de autonomia, a participação envolve também uma capacidade de incidir sobre a organização social num sentido transformador, criador de novos direitos e transformador da ordem social constituída (SOUZA, 2008 p.335).

Por participação, portanto, se entende o envolvimento direto dos cidadãos nos processos políticos, atuando de forma autônoma, com capacidade de incidir sobre as políticas públicas. Neste sentido o processo de participação não pode se confundir com uma mera presença, ou se limitar a processos estritamente consultivos. “A participação é potencialmente significativa se for baseada em direitos, integrada nas estruturas do ambiente político..e se envolver parceiros legítimos e empoderados” (FRANCISCO e MATTER, 2007 p.12).

Tendo delimitado esta variável como uma das chaves para a análise do impacto do OP sobre a democracia em Porto Alegre, torna-se importante estabelecer quais são os indicadores a partir dos quais se pode mensurar a relação entre o OP e a democracia. Para medir a intensidade e a qualidade da participação geradas pelo processo do OP em Porto Alegre a investigação produzida buscou identificar:

- a) quantos cidadãos participam? Do ponto de vista quantitativo, consideradas as dimensões da cidade, qual o peso real do processo de participação estudado?
- b) Quem são os cidadãos que participam? Caracterizar os participantes do ponto de vista socioeconômico, em termos de renda, escolaridade, gênero e etnia, de forma a permitir uma visualização do perfil dos participantes e com isso identificar se o OP tem algum impacto sobre a dinâmica tradicional de participação política;

- c) Como e por que as pessoas participam (ou não participam)? Quais são as motivações de natureza subjetiva, que tipo de impacto a participação tem sobre as pessoas, de que maneira a participação estabelece alguma mudança em termos da visão de mundo dos participantes.

III.2.2 Vontade política

Uma segunda variável importante para a compreensão do impacto do OP sobre a democracia na cidade é o tema da vontade política. Avritzer (2003) ao analisar diferentes experiências no Brasil destaca a importância desta variável como um dos elementos fundamentais para o sucesso da implementação de políticas participativas. Para ele, um “elemento importante nestes casos, é o que denominamos vontade política da administração municipal caracterizada pelo seu empenho em implementar políticas participativas” (AVRITZER, 2003a p.24). Esta vontade política se soma à infraestrutura organizativa prévia na sociedade, ao desenho institucional e a capacidade financeira de atender as demandas geradas no processo como os elementos decisivos para a sustentabilidade dos processos participativos.

Para Avritzer o compromisso do gestor público, enquanto detentor do poder político na esfera estatal a partir da qual se estabelecem os processos participativos é uma das variáveis fundamentais a partir da qual se pode compreender o processo. No caso do OP de Porto Alegre, onde se produziu uma mudança no comando do governo municipal combinada com a continuidade do processo participativo, esta variável se torna ainda mais importante. Ela permite investigar qual a natureza da relação da nova coalizão política com o processo participativo, assim como verificar de que maneira o projeto político do novo governo se articula com os espaços de participação popular. Uma avaliação destas questões é decisiva para compreender tanto o impacto da mudança política no processo participativo como a contribuição que o próprio OP pode ter para o aprofundamento da democracia na cidade.

Tendo estabelecido que a noção de vontade política é também fundamental enquanto instrumento para a análise do significado do OP para a democracia na cidade, é possível estabelecer alguns indicadores que permitam compreender melhor a relação entre a vontade política, enquanto expressão de um projeto político por parte

dos gestores públicos, e a qualidade do processo democrático. Como os gestores avaliam o significado das práticas de democracia participativa? Quais são os seus objetivos ao implementar este tipo de prática? Do ponto de vista das possibilidades deste processo de ampliação da participação, como se materializa a tensão entre a sua implementação enquanto um projeto de administração racionalizada das demandas populares ou de sua adoção enquanto uma estratégia de protagonismo popular nos marcos de um projeto de transformação social.

III.2.3 Desenho institucional

Uma terceira variável fundamental para a análise do processo participativo de Porto Alegre e a do desenho institucional. Entende-se desenho institucional enquanto o conjunto de regras formais e informais que delimitam a prática política em questão. Para Avritzer (2003a) os elementos institucionais como regras, critérios de participação, espaços, normas e leis se combinaram de forma original no processo do OP em Porto Alegre, constituindo instâncias que deram sustentabilidade às práticas participativas. Esta identificação da importância do desenho institucional leva a um diálogo com as postulações dos chamados teóricos neoinstitucionalistas.

Estes autores centram as suas análises dos processos políticos nas variáveis institucionais, partindo da idéia de que “as instituições moldam a política. As normas e os procedimentos operacionais típicos que compõem as instituições deixam sua marca nos resultados políticos na medida em que estruturam o comportamento político”. (PUTNAM, 1996 p.23). A rigor o neoinstitucionalismo não se configura em uma corrente de pensamento unificada. Autores como Hall e Taylor identificam pelo menos três linhas distintas. Um “institucionalismo histórico”, mais focado no processo de conformação das instituições e na conseqüente distribuição desigual de poder entre os grupos sociais, assim como de uma relação de causalidade social dependente da trajetória percorrida (path dependent). Um “institucionalismo da escolha racional”, que incorpora elementos da teoria dos jogos e sofre uma forte influência da teoria econômica neoclássica. E, por fim o “institucionalismo sociológico”, segundo os quais muitas das formas e procedimentos deveriam ser consideradas práticas culturais. Para estes, a preocupação central se concentra em torno de como se gestam as instituições e como as mesmas

incidem sobre os comportamentos individuais desde o ponto de vista da construção da ação coletiva. (HALL e TAYLOR, 2003).

De modo geral, porém, as distintas abordagens neoinstitucionalistas coincidem na valorização das “regras do jogo”, e na forma pela qual as instituições configuram as possibilidades da ação humana. Sua ênfase, portanto, na dimensão institucional estabelece um modo de olhar os processos políticos que desloca o esforço explicativo da ação humana, ou das grandes estruturas sociais, para as formas pelas quais as relações se manifestam na configuração das instituições estatais.

Para estes autores o processo de participação pode ser uma resultante possível, e eventualmente desejada, da construção de mecanismos que canalizem o anseio de participação nos marcos de uma sociedade liberal norteadas por uma concepção de democracia baseada em princípios representativos. Mas as instituições, para estes autores, configuram-se em variáveis independentes, no sentido em que possibilitam e/ou restringem em grande medida as ações individuais e coletivas influenciando os seus resultados e alterando seus objetivos.

Um processo de participação para eles, portanto, não é visto nos marcos de uma oposição à representação, e de uma maneira mais prescritiva a sua preocupação maior está em garantir estruturas institucionais e processos através dos quais se possa incorporar de maneira mais cotidiana a vontade do cidadão nos marcos da ação de um governo representativo e responsável. Sua preocupação se concentra nas dimensões de “accountability” e “responsiveness”, ou seja, em garantir que as decisões e ações do governo representativo dêem conta de forma mais eficaz da vontade dos cidadãos, evitando o distanciamento entre governantes e governados, mas ao mesmo tempo evitando a confusão entre os dois pólos. Daí a ênfase nos procedimentos e nas regras do jogo.

Deste este tipo de perspectiva o processo do OP pode ser analisado do ponto de vista da sua relação com as regras existentes. Podemos identificar em que medida os marcos constitucionais influenciaram na possibilidade de implementação de processos participativos, ou em que medida a implementação do OP, ainda que o mesmo não tenha sido objeto de uma institucionalização formal, incide na constituição de um espaço novo de participação para atores sociais até então incluídos. A partir da análise

do papel do desenho institucional podemos compreender como estas novas “regras do jogo”, surgidas em paralelo com as instituições da democracia participativa interagem com as dimensões já consolidadas do processo político. Estas questões que podem ser mais bem compreendidas a partir de uma ótica focada nas instituições.

Por outra parte, a análise do caso do OP sinaliza também para uma relação no sentido inverso. Se por um lado as instituições, lato senso, se constituem em uma moldura a partir da qual os atores sociais estabelecem as possibilidades de sua ação, a experiência do OP nos mostra que é possível que a ação social constitua e re-constitua constantemente as “regras do jogo”. O OP surge de baixo para cima e de fora para dentro do Estado, em uma demonstração de que, se por um lado os marcos institucionais são determinantes para a qualidade do processo, a ação dos homens redesenha constantemente as instituições. Da mesma forma a manutenção do OP em sua forma original pela nova coalizão governante, não garantiu a manutenção da qualidade do processo, o que demonstra que para além das regras do jogo, os jogadores também fazem diferença.

Tendo identificado no desenho institucional uma variável importante que pode contribuir no sentido de compreender o processo do OP de Porto Alegre é possível estabelecer alguns indicadores que podem ser utilizados para esta análise. Como se organiza o processo do OP? Qual a natureza e o conteúdo destas regras? Que tipo de impacto esta organização tem sobre o conjunto das instituições políticas da cidade, especialmente o executivo e o legislativo? Quais são as regras que normatizam as práticas participativas e como elas evoluíram no período estudado? A partir destes indicadores se pode avaliar o peso desta variável no processo estudado, assim como aprofundar a compreensão do significado do processo de participação em relação a uma qualificação da prática da democracia na cidade.

IV. A experiência do OP de Porto Alegre

Este capítulo busca realizar um breve balanço destes 20 anos de experiência de democracia participativa em Porto Alegre. O objetivo é fazer uma caracterização do OP, ressaltando os principais aspectos relevantes do mesmo no sentido de dar conta da problemática proposta na investigação. Neste sentido o capítulo visa construir um marco geral a partir do qual as questões colocadas nas hipóteses de trabalho da investigação poderão analisadas a partir de uma base empírica. Tendo como ponto de partida a bibliografia analisada assim como o material colhido no processo de investigação, se realiza uma síntese dos impactos do OP na cidade, em suas dimensões sociais, econômicas, políticas e institucionais.

Para isso, além de fazer uma panorâmica da trajetória do OP destacando os principais pontos que dialogam com a problemática proposta, o capítulo concentra boa parte do seu esforço em analisar a transição dos governos do PT para a nova gestão. Dessa maneira se busca dar conta de um duplo objetivo: o de verificar o significado do OP como um instrumento de radicalização democrática, suas potencialidades e limites, e o de compreender o significado mudanças ocorridas a partir da troca de comando no governo municipal. Neste sentido opera sobre uma disjuntiva na qual se tem, de um lado, a continuidade, através da manutenção do processo participativo em seus moldes quase originais e, de outro lado, uma mudança significativa na maneira pela qual a nova administração encara o OP e atua sobre o processo participativo.

A trajetória do OP de Porto Alegre tem sido exaustivamente estudada por pesquisadores locais e internacionais. Seu modelo, suas características, seus impactos do ponto de vista de uma renovação das práticas políticas e da qualificação da democracia foram alvo de muitos estudos. Boa parte dos trabalhos sobre o OP tem um caráter eminentemente descritivo, ocupando-se fundamentalmente em explicar o seus mecanismos de funcionamento. Isto se deve, fundamentalmente, ao ineditismo da experiência, do seu desenho institucional, que colocavam em primeiro plano de qualquer abordagem a necessidade de descrever os procedimentos, uma vez que qualquer possibilidade de uma análise mais profunda dependia de uma compreensão dos detalhes do processo.

Para efeitos do debate proposto nesta investigação é importante destacar alguns aspectos da experiência histórica do OP que podem nos permitir aprofundar as questões fundamentais do problema de pesquisa que norteou esta investigação. Por isso não está no horizonte da investigação fazer uma resenha exaustiva dos principais estudos realizados sobre o OP, de suas formulações e conclusões. A opção foi a de destacar, a partir de um balanço histórico da experiência, os aspectos fundamentais que possam permitir aprofundar o debate sobre a natureza e dos impactos do OP à luz das distintas teorias da democracia.

IV.1 Um breve resumo do funcionamento do OP

O Orçamento Participativo constitui-se fundamentalmente em um processo de discussão e decisão acerca dos investimentos municipais. A partir de uma divisão da cidade em 16 regiões¹⁴ o governo municipal realiza assembleias abertas à participação de todos os cidadãos nas quais são decididas prioridades em termos de investimentos e são eleitos um corpo de delegados e conselheiros com a atribuição de deliberar acerca de um Plano de Investimentos (PI) a ser realizado pela prefeitura no ano seguinte. O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é eleito diretamente nas assembleias, composto por dois representantes eleitos em cada uma das assembleias e se constitui no órgão máximo deliberativo do processo decisório do OP. A mecânica de funcionamento do OP, que descreveremos brevemente a seguir, foi sendo constantemente modificada no decorrer dos anos. Estas mudanças formalmente decorrem de decisões autônomas tomadas no âmbito do próprio COP, mas refletem também em alguns casos significativas alterações na maneira com que o governo municipal se relaciona com o OP.

O processo se inicia com a realização de assembleias em cada uma destas regiões, abertas à participação de qualquer cidadão interessado. Nestas Assembleias o governo municipal apresenta a prestação de contas das obras e serviços decididos no ano anterior e avalia os resultados das decisões tomadas. Neste momento são decididas as prioridades de cada região e são eleitos, na proporção de um para cada

¹⁴ A partir de 2008 foi acrescentada mais uma região ao OP, com o desmembramento da região das ilhas da região Humaitá/Navegantes. Hoje, portanto, temos 17 regiões

20 participantes, os delegados, que são os representantes do OP naquela região, assim como dois Conselheiros que comporão a instância máxima de deliberação do processo, o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Estas assembleias são muitas vezes precedidas de reuniões preparatórias nas comunidades, articuladas pelas lideranças locais, servindo de espaços de organização e mobilização.

Durante uma primeira fase, até 2003, eram realizadas duas assembleias regionais por ano, a primeira na qual se fazia a prestação de contas dos investimentos do ano anterior, se decidiam as prioridades e se elegiam os delegados. A partir desta primeira assembleia iniciavam-se rodadas de reuniões nas comunidades, organizadas pelas associações de moradores, clubes de mães, centros esportivos ou culturais, cooperativas habitacionais, sindicatos ou ONGs nas quais os delegados retornavam às suas comunidades e discutiam e hierarquizavam as demandas a serem apresentadas a partir de cada uma das regiões na próxima rodada.

Numa segunda rodada o governo apresentava os dados da receita e despesa do município, os recursos disponíveis e a proposta de critérios para a distribuição dos investimentos. Os representantes comunitários apresentavam para a assembleia as demandas priorizadas que resultaram das reuniões regionais e eram eleitos os representantes ao Conselho do Orçamento Participativo (COP), instância máxima de deliberação do OP. Neste momento eram definidas a partir de cada comunidade as prioridades e demandas a serem propostas para o orçamento. Todo este processo é realizado de forma autônoma pela população e suas organizações.

A partir de 2003 esta dinâmica foi alterada para apenas uma assembleia a partir de uma avaliação do próprio COP de que a repetição das assembleias era redundante. Todo o processo de discussão passa a se concentrar na rodada única, que se torna o espaço onde a maior parte das discussões se realiza, e onde se dá a participação direta dos cidadãos no processo. Por outro lado a dinâmica de reuniões nas regiões foi sendo progressivamente esvaziada a partir de 2005, com uma concentração do processo nas assembleias do OP. Atualmente a realização de reuniões preparatórias depende exclusivamente da vontade política de conselheiros e delegados nas regiões, o que faz com que as mesmas continuem acontecendo apenas naquelas com um grau maior de organização e mobilização.

A distribuição dos recursos não se resume a uma coleta das demandas apresentadas pelas comunidades. Na verdade as prioridades estabelecidas em cada região são combinadas com critérios objetivos de distribuição dos recursos. Estes critérios são: 1) A carência de serviço ou infra-estrutura urbana em cada área, conforme dados técnicos da prefeitura (por exemplo, a percentagem de vias não pavimentadas em cada região, para investimentos em pavimentação ou o número de crianças abaixo de 6 anos para os investimentos em educação); 2) O total de população em área de carência máxima em cada região, moradores que não dispõe de níveis mínimos de infra-estrutura urbana; 3) População total da região; e 4) Prioridade estabelecida pela região aos setores de investimento demandados.

A cada um destes critérios são atribuídos notas, que vão orientar a distribuição dos recursos para investimento em cada região. Desta forma quanto maior a população total, assim como a população nas áreas mais carentes, maiores são os recursos. Quanto maiores as carências da região em cada uma das áreas, ou seja quanto menor a infra-estrutura e a carência da região, maiores os recursos. Estes critérios fazem com que a distribuição dos recursos seja feita de forma mais objetiva, a partir das características socioeconômicas de cada região. Por fim o último critério contempla a vontade expressa pelos participantes, com uma alocação tanto maior de recursos quanto mais os participantes priorizarem cada área.

A partir daí duas instâncias institucionalizadas de participação passam a concentrar o processo. De um lado os Fóruns de Delegados, instâncias colegiadas amplas de caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador que se reúnem esporadicamente e acompanham tanto as discussões do orçamento como a sua implementação posterior. A outra é o Conselho do Orçamento Participativo (COP), que a partir do final da segunda rodada inicia o processo de elaboração da peça orçamentária junto com os técnicos da Prefeitura.

O processo do OP, tal como é entendido pelo governo de Porto Alegre, é um processo dinâmico, em constante evolução. Fedozzi (2001 p.124) em sua análise do OP identifica várias fases nesta evolução durante as gestões do PT. De um primeiro momento de formatação, nos anos de 89/90 e 90/91, onde predominaram a inexperiência dos gestores e das lideranças comunitárias, e diversos ajustes tiveram

que ser feitos nos procedimentos e nas estruturas da prefeitura para comportar o novo processo, passou-se para um segundo momento (91/92) onde se consolidaram os procedimentos e o no qual saneamento financeiro da prefeitura permitiu uma consolidação e legitimação do processo. Por fim, em uma terceira fase, a partir de 94 introduziram-se novos procedimentos e estruturas no sentido de qualificar o processo.

Estas mudanças decorrem de uma concepção do OP como um processo flexível e auto-regulamentado, cujo desenho institucional vai sendo progressivamente modificado de acordo com as necessidades de cada momento. Os sujeitos deste processo são os próprios conselheiros de delegados, que anualmente rediscutem suas regras, materializadas em um regimento interno que é elaborado e modificado de forma soberana pelo próprio COP. Assim, a cada ano a metodologia do processo pode ser aperfeiçoada em termos de seus critérios e procedimentos, permitindo uma constante adaptação do processo à realidade.

Do ponto de vista de seu desenho institucional o OP se define como um processo “aberto” e “auto-regulamentado”. Seu regramento fundamental, materializado no Regimento Interno do OP, estabelece a possibilidade de que seus mecanismos de funcionamento possam ser alterados permanentemente pelos próprios participantes, de forma a permitir um aperfeiçoamento constante e a incorporação de novos métodos e formas de organização. Avritzer (2003 p.6-10) destaca esta flexibilidade do desenho institucional como uma das características mais inovadoras do OP. A introdução das Assembléias Temáticas é um exemplo da importância dessa flexibilidade.

Esta concepção do processo de participação popular como um processo dinâmico, que implica em flexibilidade e constantes adaptações aos novos desafios é fundamental na compreensão do OP, auxiliando a explicar o porquê da resistência da administração a institucionalizar de forma muito rígida o processo durante o período da Frente Popular. O estabelecimento de um desenho institucional rígido, na forma de uma legislação normativa votada no parlamento local, por exemplo, tenderia a enrijecer o processo, impedindo a sua evolução. Os procedimentos do OP vêm sendo constantemente aperfeiçoados no decorrer do tempo, qualificando cada vez mais a participação.

Uma inovação introduzida em 94, por exemplo, ilustra a importância desta flexibilidade. Partindo da constatação de que as demandas articuladas a partir de discussões regionais nas comunidades tendiam a limitar seu escopo a uma lógica muito localista, a administração buscou introduzir mecanismos que permitissem incorporar na discussão dimensões mais gerais da vida da cidade, comuns a todas as regiões mas que tendiam a não aparecer como demandas a partir das comunidades. Foram criadas então seis plenárias temáticas, abertas à participação de cidadãos de todas as regiões, que discutem temas gerais da cidade como 1) Circulação, Transportes e Mobilidade Urbana; 2) Saúde e Assistência Social; 3) Educação, Esporte e Lazer; 4) Cultura; 5) Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo; 6) Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Estas plenárias incorporaram novos elementos de caráter transversal, enriquecendo o processo do OP.

É importante destacar que o Orçamento Participativo, ainda que tenha resultado em uma alteração substancial na relação do governo municipal com os cidadãos, assim como da relação entre o executivo e o poder legislativo municipal, não realizou - e nem se propunha a tal - alterações institucionais mais profundas do ponto de vista dos mecanismos tradicionais da democracia representativa. Desde um ponto de vista formal a Câmara de Vereadores segue tendo um poder deliberativo sobre a proposta orçamentária, assim como o Poder Executivo segue tendo um poder discricionário no sentido da implementação das decisões. O caráter deliberativo do OP de Porto Alegre, portanto, decorre de uma decisão política e de um compromisso formal da administração local com o processo participativo de deliberação.

Neste sentido, desde um ponto de vista mais conceitual, a formulação de Luciano Fedozzi acerca do OP, caracterizando-o como a constituição de uma “esfera pública de co-gestão dos recursos públicos locais” (FEDOZZI, 2008 p.15) caracteriza de forma mais correta o processo realizado. Ainda que o conceito de “esfera pública” abra espaço para todo um debate conceitual no campo teórico, a caracterização do OP como um espaço de co-gestão é a dimensão mais importante desta caracterização, pois sublinha de maneira apropriada a natureza do processo do ponto de vista das relações entre o Estado e a sociedade civil que se produz no OP.

Por outro lado é importante destacar também que, ainda que se constitua em um processo no qual são centrais as dimensões participativas, o desenho institucional do OP de fato combina elementos de democracia participativa com elementos de democracia representativa. Tanto do ponto de vista de sua estrutura de funcionamento, que articula assembleias abertas com a eleição de delegados e conselheiros, como do ponto de vista da sua relação com as estruturas políticas da cidade, onde as práticas participativas se combinam com estruturas associadas aos mecanismos representativos. Neste sentido o OP, como salientam Avritzer (2003 a) e Santos (2003) é um processo que articula democracia participativa e democracia representativa.

Através do OP o governo, enquanto materialização do aparelho de Estado na esfera local abre espaço para um diálogo de caráter deliberativo com os cidadãos, processo no qual os movimentos sociais urbanos, particularmente as associações de moradores, e os próprios cidadãos enquanto indivíduos, tem a possibilidade de incidir sobre o processo decisório. Esta complexa interação entre o Estado e a cidadania, materializada no OP, foi descrita por Santos como “uma constelação institucional, concebida de modo a funcionar como um ponto de encontro sustentado, de funcionamento regular, entre o movimento popular e o governo municipal” (SANTOS, 2003 p.534).

Após a mudança de governo, em 2005, inicia-se uma nova fase, na qual a nova administração manteve em linhas gerais o desenho institucional do processo mas vem promovendo, pouco a pouco, mudanças significativas na maneira pela qual o poder público municipal estabelece relações com a comunidade e com o próprio Orçamento Participativo. Essas mudanças são um dos objetos centrais de nossa investigação, na medida em que permitem aprofundar a discussão acerca da relação entre o processo do OP e a qualificação das práticas democráticas na esfera municipal.

IV.2 Participação e legitimidade democrática

Em primeiro lugar é importante destacar que o OP se constitui em um processo já amadurecido por quase 20 anos de experiência. E nestes anos todos é possível verificar um processo de expansão e de continuidade poucas vezes visto em outras experiências participativas no mundo. Milhares de pessoas têm participado da

discussão e das decisões acerca dos investimentos e serviços do município, em um processo que tem incorporado anualmente milhares cidadãos ao debate de políticas públicas em nível municipal. A tabela I mostra a evolução da participação nas assembléias do OP desde os seus primeiros anos de implantação.

Tabela I - Comparecimento anual nas Assembléias do OP (1990-2006)*

Ano	Participantes nas regionais	Participantes nas temáticas	Total de participantes
1990	628	-	628
1991	3.086	-	3.086
1992	6.168	-	6.168
1993	6.975	-	6.975
1994**	7.000	1.011	8.011
1995	6.855	1.641	8.495
1996	6.574	1.079	7.653
1997	8.183	2.895	11.078
1998	9.553	2.237	11.790
1999	11.736	3.040	14.776
2000	11.476	2.901	14.377
2001	13.891	2.721	16.612
2002***	13.323	3.918	17.241
2003	11.640	3.345	14.985
2004	9.141	4.196	13.337
2005	10.948	3.428	14.376
2006	8.653	2.917	11.570
2007	10.860	3.476	14.336
2008	10.800	3.748	14.548
2009	12.269	2.952	15.151

Fontes: Fedozzi, 2008 e Cidade 2003

* Conforme assembléia de maior participação, na primeira ou na segunda rodada.

**1994: Criação das Plenárias Temáticas.

***2002: Mudança no ciclo do OP para Rodada Única.

É importante destacar que esta quantificação da participação apresentada na tabela incorpora apenas aqueles cidadãos que participaram diretamente nas Assembléias Regionais e Temáticas do OP. Porém é preciso também considerar que o processo inteiro passava também por reuniões preparatórias nos bairros, que eram a base a partir da qual se definiam as demandas e se organizava a participação das

comunidades no processo. Portanto, para além dos números relativos ao comparecimento nas assembléias há um contingente muito maior de cidadãos que participou do processo do OP que não pode ser captado com este tipo de medição.

É sobre esta base de participação de milhares de cidadãos no debate dos investimentos municipais que se pode, em uma primeira abordagem, avaliar o significado do OP em termos de aprofundamento e radicalização da democracia na cidade. É evidente que desde outros pontos de vista, particularmente daquelas vertentes que entendem a democracia a partir de sua dimensão representativa, esta participação em termos quantitativos tem uma dimensão limitada e restrita, portanto pouco legítima. Isto nos leva a um dos debates centrais entre as teorias da democracia representativa e as teorias da democracia participativa, o tema da legitimidade.

A prática do OP confronta a legitimidade constituída a partir dos processos eleitorais periódicos, da competição entre os partidos e da autonomia dos representantes uma vez eleitos. A legitimidade da democracia participativa é baseada na participação direta e voluntária, em mandatos revogáveis e na negociação direta entre as comunidades, suas lideranças e os representantes do executivo. “Por um lado há a legitimação que vem da fraca (através do voto) participação de todos. De outro lado há a legitimação que vem da forte (direta) participação de alguns”¹⁵ (UTZIG, 1999 p.16). Esta natureza distinta da legitimidade do processo de decisão dos investimentos materializado no OP confronta os próprios pressupostos das vertentes teóricas que defendem os processos representativos como a única expressão possível da democracia nas sociedades contemporâneas.

No entanto esta polarização precisa ser relativizada, na medida em que o poder executivo, o governo municipal, que é o proponente e implementador do processo, também foi eleito a partir de um processo representativo. Nesta medida a sua legitimidade é também dada pelos mecanismos institucionais da democracia representativa, e entre as suas atribuições enquanto governo eleito está decidir a forma a partir da qual estabelecerá a sua relação com a sociedade. Neste sentido, se por um lado o OP se constitui em uma inovação na medida em que incorpora a participação

¹⁵ On the one hand is the legitimacy that comes from the weak (through the vote) participation of all. On the other is the legitimacy that comes from the strong (direct) participation of some.

direta e voluntária dos cidadãos no processo decisório acerca dos investimentos municipais, não rompe de maneira estrutural com os mecanismos da democracia representativa.

As sucessivas reeleições dos governos do PT e da Frente Popular, assim como sua sucessão por um governo que também se comprometeu com o processo, de certa forma representam a legitimação da incorporação dos processos participativos de decisão sobre o orçamento municipal. Neste sentido pode-se dizer que, em que pese o debate que opôs durante anos os defensores da democracia participativa e os defensores de um modelo democracia representativa, a evolução do processo se deu no sentido da incorporação dos mecanismos da democracia participativa no cenário político local de uma maneira complementar ao processo tradicional de escolha dos governantes a partir do processo eleitoral.

Esta compatibilização entre duas formas distintas de abordagem do tema da legitimidade democrática demonstra que a contraposição entre dois modelos estanques pode ser relativamente artificial. De um lado o OP, na medida em que estabelecia um processo de participação direta em uma dimensão específica da gestão pública, não se contrapõe de maneira frontal aos mecanismos representativos. Pelo contrário, foi justamente a partir de um processo eleitoral que se estabeleceu um governo que buscou ampliar os limites da democracia na cidade. Por outro lado, em que pesem as diferenças políticas que existem entre os dois modelos, em todos os momentos em que, nos processos eleitorais, a legitimação do modelo do OP foi posta em questão, os cidadãos tenderam a legitimá-lo, votando em forças políticas que apoiavam a participação direta da população.

Hoje em Porto Alegre as forças políticas que se opõem ao Orçamento Participativo são extremamente minoritárias. Depois de quatro mandatos sucessivos, vencendo eleições nas quais o debate sobre o modelo de democracia esteve muitas vezes no centro dos debates, a Frente Popular e o PT só foram derrotados em 2004 por uma coalizão política que se comprometia explicitamente com a manutenção do OP. Os partidos que faziam oposição explícita ao OP não obtiveram mais do que 10% dos votos nesta eleição. E nas eleições de 2008 até mesmo o candidato do DEM alterou seu discurso acerca do tema, defendendo em seu programa eleitoral que a localização

dos postos de saúde que pretendia construir seria “decidida no Orçamento Participativo”.

IV.3 O OP: condições para o sucesso

Um aspecto importante no sentido de analisar o papel da experiência do OP como elemento de inovação democrática em nível local diz respeito às condições que levaram a que esta experiência fosse bem sucedida. O OP de Porto Alegre não foi a primeira experiência de participação direta da população em governos municipais. Casos como os do governo de Dirceu Carneiro do MDB, em Lages, no estado de Santa Catarina, ainda nos anos 70, ou do governo de Bernardo de Souza, do PMDB em Pelotas, no Rio Grande do Sul nos anos 80, são também exemplos, ainda que limitados no tempo, de experiências de participação popular.

No primeiro caso a administração municipal estimulava o associativismo da população, além de adotar toda uma série de mecanismos participativos de decisão sobre os investimentos, fortalecer as associações comunitárias e realizar trabalhos em mutirão (MOREIRA ALVES, 1980). Já no caso de Pelotas se realizou um processo institucional de descentralização e democratização, com administradores regionais eleitos diretamente, e conselhos comunitários, materializando outra experiência pioneira de incorporação da participação da população na gestão pública (SOUZA, 2002). No entanto ambas as experiências, ricas pelo seu pioneirismo, não tiveram continuidade para além de uma gestão. Seu impacto, portanto, se reduz à demonstração da possibilidade efetiva de adoção de mecanismos participativos em gestões municipais.

Já a experiência de Porto Alegre, com o OP, foi certamente a mais duradoura e capaz de se constituir em um modelo replicável. Conforme salienta Yves Cabannes em seu relatório à Rede 9 Urb-AL, “em menos de 15 anos, o orçamento participativo tornou-se um tema central de debate e um amplo campo de inovações para todas as pessoas envolvidas com a democracia e o desenvolvimento local” (CABANNES, 2003 p.8). Segundo este estudo, em 2002 haviam cerca de 250 cidades aplicando experiências de Orçamento Participativo. E a manutenção do OP em Porto Alegre, nos marcos de uma mudança no governo municipal a partir de 2005, dá conta justamente deste potencial de institucionalização da experiência enquanto uma política de Estado,

e não mais uma proposta de governo associada a uma determinada orientação partidária. Nesta medida, torna-se importante interrogar as causas que determinaram a perenidade desta experiência.

O primeiro elemento a ser destacado no sentido de explicar o sucesso e a manutenção da experiência do OP por 20 anos diz respeito à sua eficácia objetiva do ponto de vista material. A experiência de democracia participativa do OP foi capaz de mostrar resultados efetivos do ponto de vista do atendimento das demandas de setores significativos da população envolvidos no processo, e isto, uma demonstração prática de resultados, foi decisivo para o seu sucesso. Esta resolutividade, ou seja, a capacidade produzir resultados do ponto de vista do atendimento das demandas apresentadas no processo de participação foi fundamental para dar sustentabilidade ao processo.

Diversos estudos demonstram os resultados objetivos do OP de Porto Alegre. Santos (2003) e Marquetti (2003) destacam o papel redistributivo do processo, através da avaliação do seu impacto sobre a alocação dos recursos públicos. Cabannes (2003), destaca o papel do OP em termos da universalização dos direitos, através da ampliação dos serviços públicos para o setores até então excluídos. Núñez (2003) mapeia a mudança da distribuição dos equipamentos públicos, como escolas e postos de saúde, que se desconcentram espacialmente, deslocando-se para a periferia da cidade. Estes resultados foram fundamentais para a consolidação do processo.

Não faltam exemplos de processos participativos que se esgotaram justamente em função da incapacidade de dar conta das demandas levantadas no processo. Benjamin Goldfrank, ao estudar o caso do fracasso da experiência conduzida pelo partido Causa R no governo municipal de Caracas sinaliza que “la respuesta más directa es que los caraqueños no vieran un vínculo directo entre su participación en las reuniones de los Gobiernos Parroquiales y la obtención de beneficios para ellos o sus comunidades” (Chavez e Goldfrank, 2004 p.158). Outras experiências no Brasil e no mundo sinalizam no mesmo sentido.

No caso de Porto Alegre, o saneamento das contas públicas no período do primeiro governo da Frente Popular, somado aos resultados da descentralização dos recursos promovida no âmbito da Constituição de 88 permitiu ao governo municipal

uma capacidade de investimento suficiente para garantir o atendimento seguro das demandas dos Planos de Investimento do OP (HORN,1994 p.13-68). Esta capacidade de gestão financeira, no entanto, esteve sempre aliada a uma efetiva vontade política de cumprir de maneira rigorosa com os compromissos assumidos no Plano de Investimentos (PI). Esta capacidade de cumprir os compromissos assumidos no processo de participação foi o que garantiu uma participação crescente no decorrer dos anos 90, assim como a perenidade da experiência do OP.

Este compromisso político demonstrado em uma sucessão constante de anos permitiu a construção de uma relação de confiança no processo de participação, que foi também decisiva no processo de afirmação do OP. A administração municipal demonstrava não apenas uma capacidade efetiva de dar conta de demandas, mas investia de maneira muito forte no processo através do qual as demandas eram atendidas. Tratava-se, portanto, não apenas de capacidade financeira ou operacional, mas também de um fortalecimento do processo a partir do qual os investimentos eram decididos. Isto permitiu que fosse gerada uma relação de confiança entre as comunidades, os ativistas dos movimentos sociais, as associações de moradores, e o governo municipal.

Esta construção alterou profundamente a dinâmica da relação destes grupos com o Estado, ao menos na esfera municipal. A relação dos movimentos sociais com os governos locais durante todos os anos 70 e início dos 80 tinha se caracterizado como uma “prática do enfrentamento” (BAIERLE, 2005 p.12), na qual o atendimento das reivindicações dependia da adoção de medidas fortes de mobilização, como manifestações de massa, trancamento de ruas, protestos, etc. Este foi o padrão típico das relações estabelecidas entre os movimentos associativos e os governos no Brasil durante os anos 70 e 80, e a situação de Porto Alegre não era distinta.

Este padrão se altera na medida em que o governo local deixa de ser um inimigo a ser enfrentado para a conquista das suas reivindicações e se torna um interlocutor com credibilidade, em uma relação caracterizada por um processo formal e relativamente transparente para todos os participantes. Esta alteração do padrão de relação dos movimentos sociais com o governo local se caracterizou pelo estabelecimento de uma interlocução que tende a gerar uma relação de confiança, que

segundo muitos autores é uma das muitas formas de expressão do capital social, um recurso essencial para o bom funcionamento das instituições democráticas. (PUTNAM, 2003).

Esta relação de confiança, somada à resolutividade do processo, ambas associadas a uma continuidade das práticas participativas por um período relativamente longo de tempo, são os elementos mais consistentes no sentido de explicar o sucesso e a perenidade do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Uma sucessão de gestões do mesmo partido (1989/2004) contribuiu na consolidação da experiência, assim como construiu algumas dimensões de institucionalização do processo. Institucionalização na medida em que, ainda que o OP nunca tenha sido formalizado em termos de sua inclusão no ordenamento jurídico municipal em termos de legislação, sua prática foi ganhando consistência, adesão e legitimidade de forma a se tornar parte das práticas consagradas no cenário político local.

A identificação dessa capacidade de atender de forma efetiva as demandas deliberadas como um elemento chave para o sucesso das experiências participativas pode contribuir também para explicar a evolução política recente do processo, no qual após uma sucessão de mandatos seguidos a Frente Popular e o PT foram derrotados nas eleições de 2004. A redução da capacidade de investimento do governo municipal, decorrente do crescimento do endividamento e da redução de receitas decorrentes do cenário de crise econômica vivido a partir de 1998, levou a uma crescente incapacidade de cumprir com os compromissos estabelecidos no Plano de Investimentos (WORLD BANK, 2008). Isso resultou em progressivos atrasos no cumprimento do PI aprofundaram desgaste político da administração, o que contribuiu de forma decisiva para a derrota eleitoral sofrida pelo PT e a Frente Popular nas eleições de 2004.

No entanto, para além de uma compreensão dos motivos de sua perenidade, é importante também identificar os impactos do OP em termos de uma alteração nos processos políticos tradicionais da cidade. A trajetória do OP de Porto Alegre mostra impactos consistentes do processo em termos do seu significado enquanto: a) um processo de inovação democrática; b) um instrumento de inclusão social e justiça distributiva; c) um processo pedagógico de empoderamento e construção da cidadania; d) instrumento de controle público sobre o Estado; e e) um processo que incidiu no

sentido de uma reapropriação do território pelas classes populares. Em cada um destes aspectos podemos identificar os elementos decisivos que destacam a relevância do OP no sentido da construção de uma democracia mais substantiva na cidade.

IV.4 O OP como espaço de inclusão na política

Boa parte dos autores que estudaram o OP se concentram na sua análise enquanto um processo de inovação democrática que contribui no sentido da construção de uma cidadania mais consciente e participativa. Abers (1998) analisa tanto o impacto redistributivo como as relações entre o governo e as organizações da sociedade civil. Avritzer (2003) destaca a importância do OP em termos da renovação das práticas democráticas no cenário político brasileiro, nos marcos da construção de um marco novo institucional no qual setores sociais excluídos conquistam novos espaços. Fedozzi (2000 e 2001) ressalta a construção de mecanismos de co-gestão como parte da constituição de novos espaços públicos de ação política nos marcos de uma ação comunicacional nos moldes habermasianos. Kunrath Silva (2003) destaca o papel dos movimentos sociais enquanto protagonistas de um processo de inovação política.

Genro e Souza descrevem a experiência desde um ponto de vista dos seus gestores e destacam o significado político do OP enquanto elemento de construção de uma nova hegemonia na sociedade, articulada a partir do processo de participação. Santos (2003) descreve detalhadamente os mecanismos de funcionamento do OP e caracteriza o seu funcionamento em termos da constituição de uma “democracia redistributiva”. Na mesma linha Marquetti (2003) analisa detalhadamente as dimensões econômicas do processo demonstrando que efetivamente o processo de participação permitiu uma maior apropriação dos recursos públicos por parte dos setores de renda mais baixa da população da cidade, demonstrando de maneira quantitativa o caráter redistributivo do OP.

Todos estes estudos demonstram que é possível verificar que o processo tem uma grande vitalidade e um significado altamente inovador no que diz respeito à experiência de construção da democracia. Mas é importante destacar que em todos estes estudos, em que pese as distintas abordagens e pontos de vistas teóricos destaca-se, sobretudo, a capacidade revelada pelo OP de incorporar setores até então

tendencialmente excluídos do processo político da cidade. Há um consenso na literatura acerca do fato de que o OP permitiu uma significativa ampliação da participação política, e do poder de decisão, na direção de setores de renda e escolaridade mais baixa, assim como de uma maior participação das mulheres.

Este enfoque é consistente com a abordagem das teorias da democracia participativa, que defendem que o próprio processo de participação se constitui em um aprendizado para o exercício da política. Partindo da idéia de que “quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo” (PATEMAN, 1992 p.39), as teorias da democracia participativa entendem, seguindo as formulações de Rousseau, que a melhor maneira de incorporar o cidadão comum no processo político democrático é através da experiência prática de participação na tomada de decisões. O OP, portanto, nesta perspectiva, se constitui em um dispositivo que incorpora milhares de cidadãos no processo democrático. E, deste ponto de vista, todos os dados disponíveis, tanto os levantados na investigação realizada como os provenientes de distintas fontes secundárias demonstram que esta incorporação privilegia setores claramente delimitados do ponto de vista social e econômico.

Em primeiro lugar os dados sinalizam que o OP se constituiu em um espaço no qual a participação das mulheres é muito significativa. Diferentemente de todas as outras instâncias políticas na institucionalidade brasileira, o OP parece se constituir em um espaço onde a participação das mulheres tem uma dimensão significativa de equidade. Os dados do survey, obtidos a partir de uma amostra do conjunto da população da cidade, também indicam uma predominância da participação feminina no processo. A tabela II apresenta o cruzamento da participação no OP segundo o gênero dos entrevistados. Perguntados sobre se em algum momento de sua vida teriam participado de alguma atividade do OP, cerca de um quarto do total dos entrevistados responderam afirmativamente. E neste quadro a presença feminina era mais intensa. Para uma média de 24,3% de entrevistados que responderam afirmativamente ter participado do OP, temos um índice de 26,9% entre as mulheres e de apenas 21,4% entre os homens.

Tabela II - Percentagem de participantes no OP por gênero

	Participou do OP	Não participou do OP
Média geral	24,3	75,7
Masculino	21,4	78,6
Feminino	26,9	73,1

N=845, Qui Quadrado = 3,431, significância 0,064 - Fonte: Núñez e Banco Mundial (2008)

Ainda que os testes de significância indiquem que a significância estatística nos resultados obtidos é restrita, ou seja, os resultados em alguma margem podem ser fruto do acaso, incorporados no contexto geral os resultados se alinham, como veremos adiante, com a composição dos participantes das assembléias, o que é um forte indício da consistência da constatação. Tudo indica que o processo participativo do OP tem em alguma medida uma relação com a dimensão de gênero. No contexto de uma sociedade ainda muito marcada pelo patriarcalismo, na qual a participação política é predominantemente masculina, o OP aparece como uma espécie de nivelador das relações de gênero.

A mesma tendência pode ser verificada quando se analisa a composição dos participantes das assembléias do OP. Segundo as pesquisas realizadas pela ONG Cidade, os números relativos à participação das mulheres sinalizam com uma presença significativa de mulheres. A tabela III apresenta um perfil dos participantes das assembléias, dos delegados e dos conselheiros, assim como a composição da população total da cidade segundo o gênero. Os dados mostram em uma dinâmica de crescimento da participação feminina que teve o seu auge no ano de 2000. E esta participação, em que pese uma queda no período subsequente, manteve uma efetiva equidade em termos de representação.

Tabela III - Percentagem de participantes nas assembléias por gênero

Sexo	1993	1995	1998	2000	2002	2005	Delegados*	Conselheiros*	População**
Feminino	46.7	46.8	51.4	57.3	56.4	52.8	52,4	53.5	53.3
Masculino	47.6	52.2	48.4	41.5	43.3	47.2	47.6	46,5	46.7
Nr	5.7	1.0	0.2	1.3	0.4	-	-	-	-

Fonte: Núñez (2004) CIDADE (2003), Fedozzi (2008), *eleitos em 2005 ** IBGE, Censo 2000

Estes dados poderiam ser minimizados na medida em que a participação feminina no OP, segundo os dados das assembléias, teve um auge entre 2000 e 2003, e depois tendeu a se estabilizar em uma proporção mais ou menos equivalente à

proporção de mulheres no conjunto da população. No entanto, quando se pensa em termos de participação política, é importante fazer a comparação com a presença efetiva de mulheres nas esferas de representação política, e não com a sociedade enquanto conjunto. E nesta medida a comparação nos autoriza a afirmar que o OP conta, comparativamente, com uma participação feminina muito maior.

Na composição da Câmara de Vereadores, por exemplo, a participação de mulheres na legislatura 2001/2004 foi de 18,2%, passando a 19,4% na legislatura de 2005/2008, caindo para 11,1% na atual legislatura (2009/2012). Já na composição do governo municipal, dos 28 principais cargos de primeiro escalão, na gestão de 2005/2008 a participação de mulheres se limitava a 14,3%, caindo para 10,7% na gestão 2009/2012. Portanto, a comparação da participação das mulheres no OP em relação à sua participação e representação nas esferas de ação da política no âmbito da democracia representativa sinaliza de maneira muito evidente no sentido de que no processo participativo o espaço conquistado pelas mulheres é significativamente maior. Esta comparação sinaliza de forma muito clara uma distinção na capacidade de garantir equidade de gênero entre as práticas de democracia participativa e as estruturas políticas tradicionais, baseadas na democracia representativa.

Ainda que sejam necessários estudos mais aprofundados no sentido de identificar as causas e as particularidades desta tendência, fica evidente que, ainda que as mulheres tenham tanta possibilidade de participar nos processos eleitorais quanto os homens, o seu espaço em termos de liderança é extremamente limitado. Os dados mostram que nas arenas tradicionais da política o espaço das mulheres tende a reproduzir o seu papel tradicional e subalterno. Por isso se pode afirmar sem muitas dúvidas que o processo do OP se constitui realmente em um instrumento de inclusão na política de um contingente expressivo de mulheres. Portanto esta dimensão de inclusão política em termos de gênero pode ser considerada uma marca do OP, corroborando a hipótese de que o mesmo se constitui em um espaço no qual setores tendencialmente excluídos da participação política encontram um espaço para expressar suas demandas e defender seus interesses.

Assim como em relação à dimensão de gênero, a dimensão étnica também revela uma particularidade do OP enquanto um espaço distinto de participação política.

Os dados do survey realizado com uma amostra representativa do conjunto da população da cidade indicam que a participação tende a ser proporcionalmente maior entre aqueles entrevistados que se auto-declaram pardos ou pretos do que entre os que se auto-declaram brancos. A tabela IV apresenta os dados relativos à participação no OP segundo a etnia. E neste caso, os testes estatísticos resultaram com uma forte significância, ou seja, não há qualquer possibilidade de que estes resultados sejam fruto de acaso.

Tabela IV - Percentagem de participantes por etnia declarada¹⁶

	Participou do OP	Não participou do OP
Média geral	23,7	76,3
Branca	20,4	79,6
Preta	28,5	71,5
Parda	35,2	64,8

N=819, Qui Quadrado = 14,126, gl=4. significância 0,007

Fonte: Núñez e Banco Mundial (2008)

Isto indica que o OP possui também uma forte característica de inclusão em termos de etnia. E este dado é relevante tendo-se em conta o histórico de exclusão social e política das populações afro-descendentes, mestiças e indígenas em nosso país. Esta constatação se dá também quando se observa mais diretamente os espaços de participação do OP. Comparando-se os dados de participação nas assembleias com o perfil étnico da população da cidade, compilados por Fedozzi como insumos para a pesquisa sobre a sustentabilidade do OP (Banco Mundial,2008), verificamos que há uma presença maior de pretos e pardos no processo do que no conjunto da população. A tabela V apresenta os dados relativos aos participantes das assembleias segundo a etnia, assim como a sua comparação com o perfil da população.

Tabela V - Percentagem de participantes conforme etnia declarada

	1995	2000	2002	Delegados*	Conselheiros*	População**
Branco	71,4	62,3	55,7	62,6	61,4	82,4
Preto/pardo	11,8	20,9	23,0	26,0	24,0	16,5
Índigena	-	3,6	6,6	3,1	4,1	0,5
Amarelo	-	0,5	-	0,8	0,4	0,2
Outras	14,1	4,4	14,8	7,6	10,2	-
N/r	2,7	8,3	0,1	-	-	0,4

Criada por Fedozzi a partir de: Fase, Cidade, PMPA e Abers (1995); Cidade (2002, 2003); *eleitos em 2002 **IBGE (2000).

¹⁶ Foram excluídos da tabela os dados relativos aos auto-declarados de etnia e amarela na medida em que o pequeno número de casos reduz a representatividade dos dados obtidos.

Os dados demonstram de forma bastante eloquente que o perfil dos participantes do OP é muito menos branco do que a média geral da população. Isto indica que, assim como na dimensão de gênero, o processo participativo tende a favorecer uma maior participação de setores tradicionalmente excluídos dos processos políticos convencionais. A soma dos participantes auto-declarados negros e pardos com os que adotaram outras denominações que também não se classificam enquanto brancos (“moreno”, “mestiço”) é amplamente superior à participação das etnias consideradas “não brancas” da população. Isto indica que o OP se constitui também em um espaço de inclusão política também em relação à dimensão étnico-racial.

No entanto é importante destacar que, ao transitar dos espaços de participação direta dos cidadãos, nos quais o critério de participação é espontâneo e voluntário, para os espaços representativos já se pode perceber uma leve alteração desta tendência. A comparação da composição das assembleias com a do contingente de delegados eleitos e de conselheiros já mostra uma leve recuperação do peso dos brancos. Isto pode indicar alguma relação entre os mecanismos de delegação, característicos da democracia representativa, e a reprodução das desigualdades existentes na sociedade como um todo. No entanto, de modo geral se pode afirmar que os dados indicam que o processo do OP tende a se caracterizar, do ponto de vista de raça, por um forte componente de inclusão de setores tradicionalmente excluídos da vida política.

É verdade que tanto do ponto de vista de gênero como de etnia alguns estudos mais recentes sinalizam para a manutenção de desigualdades nestas duas dimensões dentro do processo do OP. No entanto, esta constatação de que a dinâmica das relações sociais mais amplas tende a se reproduzir em todos os processos sociais, não obscurece o fato de que, desde um ponto de vista quantitativo, tanto as mulheres como os cidadãos não-brancos encontram um maior espaço no processo do OP. É evidente que esta possibilidade de participação maior não elimina automaticamente os valores de uma cultura patriarcal, sexista e racista, mas seria também ingênuo crer que mudanças neste tipo de relações aconteçam desta maneira. O fato é que, objetivamente, o OP se constitui em um espaço de inclusão destes setores tradicionalmente excluídos dos processos decisórios.

Esta tendência pode também ser identificada do ponto de vista socioeconômico, ao se analisarem os dados dos participantes segundo as variáveis de região, de renda e de escolaridade. Neste caso se pode ver claramente que o OP é um espaço privilegiado de participação de setores de renda e escolaridade mais baixa, o que indica que o processo abriu um espaço significativo de participação e poder de decisão a setores que eram tradicionalmente incorporados no cenário político em uma condição subalterna. Via de regra os mais pobres se inserem na política no máximo enquanto eleitores, e frequentemente, enquanto clientela de lideranças políticas que realizam a mediação entre estes setores da sociedade e o poder público.

O OP materializa uma oportunidade efetiva para setores significativos da população que historicamente teve pouco acesso às políticas públicas. Para aqueles setores populares dos bairros periféricos, aglutinados em torno das associações comunitárias, o OP se constitui no espaço privilegiado de interlocução com o poder público. Do ponto de vista quantitativo é possível verificar a existência de um processo desigual de participação de acordo com o território da cidade, segundo o perfil socioeconômico da população.

Analisando a distribuição dos índices de participação de acordo com as regiões da cidade, é possível verificar que a participação é tanto maior quanto menor é a renda média da população. Nas regiões mais pobres da cidade a participação direta no processo do OP tem um peso significativo mesmo em termos do número de cidadãos envolvidos comparados com o total de habitantes de cada região. Este refinamento da abordagem mostra que a adesão mais ativa ao processo tem uma natureza desigual segundo variáveis sócio-econômicas e que o OP se revela um instrumento apropriado de forma desigual entre os distintos setores sociais. A tabela VI apresenta os números da participação em cada região do OP, comparando-os com a população de cada região e mostra uma relação direta entre a participação dos cidadãos e o inverso da renda média das regiões.

Tabela VI - Número de participantes no OP por Região conforme a renda

Região	Renda em SM *	População**	Participantes OP 2000***	%	Participantes OP 2009****	%
Centro	18.13	262.753	559	0.21	757	0,28
Leste	14.08	115.356	1079	0.93	1078	0,93
Sul	13.23	62.837	704	1.12	336	0,53
Noroeste	13.20	116.913	626	0.53	565	0,48
Cristal	9.73	21.054	1005	4.77	250	1,18
Cruzeiro	8.77	59.603	494	0.82	304	0,51
Centro Sul	8.01	119.788	1324	1.10	947	0,79
Partenon	7.08	124.117	752	0.60	677	0,54
Glória	6.60	40.815	504	1.23	617	1,51
Humaitá/Navegantes/Ilhas	5.69	46.519	278	0.59	297	0,63
Norte	5.57	60.403	895	1.49	849	1,40
Extremo Sul	4.97	19.776	532	2.69	680	3,43
Eixo da Baltazar	4.47	78.624	1799	2.28	922	1,77
Lomba do Pinheiro	3.80	41.069	1775	4.32	751	1,82
Restinga	3.67	53.445	1279	2.39	753	1,41
Nordeste	2.75	21.848	1726	7.90	614	2,81

Fonte: * Marquetti (2002)** IBGE, Censo 2000 e ***CIDADE (2003) PMPA (2009)

Os dados mostram claramente que quanto mais pobre a região maior é a participação proporcional de pessoas que participam no OP em relação à população total de cada região. E é importante considerar que esta proporção poderia ser ainda maior se considerássemos as variáveis acima e excluíssemos os cidadãos de menos de 15 anos. Se, para efeitos deste raciocínio, dividimos as regiões em três grupos veremos que no grupo das quatro regiões de renda superior a 10 salários mínimos a participação média foi de 0,69% em 2000 e 0,55% em 2009. Nas regiões de renda entre 5 e 10 salários mínimos a participação média foi de 1,51% em 2000 e de 0,93% em 2009. Já nas regiões de renda abaixo de 5 salários mínimos a participação foi de 3,91% em 2000 e de 2,24% em 2009. Isto demonstra uma clara relação entre a participação no OP e a renda das pessoas nas regiões. E a persistência destes números no decorrer dos anos indica que se trata efetivamente de um padrão.

Analisando-se os dados obtidos no survey, através do cruzamento da variável renda com a participação no OP, esta tendência é claramente perceptível. A tabela VII mostra o percentual de participantes conforme a renda. Aí se pode constatar que existe uma relação efetiva entre a renda dos entrevistados e o nível de participação no OP. O

resultado em termos de participação nas faixas de renda mais baixa são muito superiores à média, caindo conforme aumenta a renda dos entrevistados. E os testes de significância estatística aplicados indicam que não há qualquer possibilidade de que os resultados obtidos possam ser obra do acaso.

Tabela VII - Percentagem de participantes no OP segundo a renda (survey)

	Participou do OP	Não participou do OP
Geral	24,5	75,5
Até 1 sm	34,5	65,5
1 a 2 sm	28,7	71,3
2 a 5 sm	19,6	80,4
5 a 10 sm	17,3	82,7
+ de 10 sm	10,9	89,1

N=807. Qui Quadrado = 21,997, gl=4, significância 0,000.

Fonte: Núñez e Banco Mundial (2008)

Os resultados do survey são corroborados pelos resultados obtidos na pesquisa realizada nas assembléias, indicando que a participação no OP tem uma efetiva relação com a variável renda. A tabela VIII mostra o perfil dos participantes, delegados e conselheiros conforme a renda, e compara-os com o perfil da população da cidade. De acordo estes dados percebe-se claramente que o Orçamento Participativo é um espaço no qual predominam de forma muito nítida as camadas mais pobres da população. Segundo os dados disponíveis, este processo tem o seu auge no ano de 2005, quando a faixa de renda até 2 salários mínimos, da qual fazem parte cerca de ¼ da população participa com quase metade na composição dos participantes das assembléias do OP. Neste ano, se considerarmos as duas faixas mais baixas, até 4 salários mínimos, teremos mais três quartos dos participantes do OP. O peso das faixas de renda mais baixa nas assembléias do OP ficou sempre acima dos 50% dos participantes. E na divisão da renda da cidade estas duas faixas representam 44.2% da população.

Tabela VIII - Percentagem de participantes conforme a renda (assembléias)

	1998	2000	2002	2005	Delegados*	Conselheiros*	População**
Menos de 2 sm	30.9	24.9	39.4	49.8	46.5	30.1	26.9
De 2 a 4 sm	26.1	29.3	29.9	26.4	27.1	36.3	17.3
De 4 a 8 sm	21.1	22.7	18.4	13.0	17.4	22.1	21.7
De 8 a 12 sm	9.7	10.0	5.1	4.3	5.7	6.2	11.6
Mais de 12 sm	12.2	13.1	6.8	3.4	3.2	5.3	22.4
Não respondeu	-	-	0.4	3.1	-	-	-

Fonte: Núñez (2004) CIDADE (2003) e FEDOZZI (2008) *eleitos em 2005 **IBGE, Censo 2000

E as faixas de renda mais alta, entre 8 e 12 salários mínimos e mais de 12 salários mínimos, que representam mais de 1/3 da população da cidade, tem um peso de um pouco mais de 10% do total de participantes. No entanto, na medida em que se analisa a composição das instâncias mais decisórias do OP, a composição dos delegados e dos conselheiros, os setores de renda mais alta têm a sua participação aumentada. As duas faixas de renda mais alta, que representam 7,7% dos participantes nas assembleias, ocupam 11,5% dos cargos de conselheiros. Há, portanto, um crescimento do peso dos participantes de renda mais alta nas instâncias diretivas, ainda que este peso se mantenha em níveis inferiores ao peso destas faixas de renda na composição da população como um todo.

Esta comparação entre a composição dos participantes das assembleias com a composição em termos de renda do contingente de delegados e dos conselheiros eleitos sinaliza com uma reflexão importante. Esta reflexão se relaciona com o impacto dos mecanismos representativos existentes no interior do processo e que, em alguma medida, incidem sobre a composição das instâncias do ponto de vista da renda dos participantes. Quando se passa das assembleias para os delegados, e mais ainda dos delegados para os conselheiros, a participação do contingente de renda mais baixa cai sensivelmente. Ao mesmo tempo a participação dos contingentes de renda mais alta nas assembleias, que é muito inferior ao seu peso na população total da cidade, tende a crescer na medida em que se passa para níveis decisórios mais altos.

Portanto os mecanismos representativos de delegação para as instâncias mais altas de decisão parecem tender a neutralizar esta característica do OP em termos de se constituir em um espaço que favorece a participação, e que portanto empodera os setores mais pobres. De toda forma, ainda que se possa identificar esta tendência, é importante destacar que o perfil dos delegados e do conselho segue tendo uma composição na qual os pobres tem um peso maior do que na média geral da população. Ou seja, mesmo com uma redução do peso do contingente de renda mais baixa e o crescimento percentual da participação dos contingentes de renda mais alta na medida em que se passa para níveis decisórios superiores, ainda assim o OP segue sendo um espaço onde os pobres predominam.

Esta constatação, de que o OP tende a ser um espaço de intervenção política dos mais pobres é reforçada quando se analisa também a variável escolaridade, que também pode ser considerada uma “proxy” (um instrumento de aproximação) para determinar o status socioeconômico. A tabela IX apresenta os resultados do survey que associam a participação com a escolaridade e mostra que as respostas afirmativas em termos de participação no processo crescem na proporção inversa dos índices de escolaridade dos entrevistados. Os testes de significância estatística aplicados mais uma vez demonstram que estes resultados não podem ser fruto do acaso, indicando uma efetiva associação entre a escolaridade e a participação, ainda que de uma forma um pouco menos intensa do que em relação à variável renda.

Tabela IX - Percentagem de participantes no OP por escolaridade (survey)

	Participou do OP	Não participou do OP
Geral	24,2	75,8
Ensino fundamental	31,0	69,0
Ensino médio	21,0	79,0
Ensino superior	15,5	84,5

N=843. Qui Quadrado = 16,696, gl=5, significância 0,000.
 Fonte: Núñez e Banco Mundial (2008)

O importante a ressaltar é que os dados apresentados dão conta de que efetivamente se comprova que o OP é um espaço privilegiado para a ação política de setores historicamente excluídos dos processos políticos de decisão na esfera do poder público municipal. O OP foi um espaço apropriado por setores das classes populares que passaram a dispor de um peso até então inédito sobre as decisões de investimentos e de serviços por parte do governo local. E isto terá um peso decisivo, como veremos mais adiante, sobre os resultados, o que a tradição anglo-saxônica denominaria de os “outcomes” do processo de decisão instaurado pelo OP.

A análise da composição das assembléias corrobora a constatação de que o OP conta com uma participação proporcionalmente maior entre os setores de menor escolaridade. A tabela X apresenta o resultado dos dados obtidos nas assembléias relacionados com a escolaridade dos participantes. Somando-se as duas faixas de escolaridade mais baixa, que correspondem a 38% da população temos 50.8% dos participantes das assembléias do OP em 2002. Nos setores intermediários, os do ensino fundamental completo e médio, a proporção entre o perfil da população e os

participantes do OP é mais semelhante, ao passo que nos setores de ensino superior, que correspondem a mais de 20% da população, a participação é, em geral proporcionalmente inferior.

Tabela X - Percentagem de participantes conforme a escolaridade (assembléias)

	1995	1998	2000	2002	2005	Delegados*	Conselheiros*	População**
Sem instrução	5.5	3.0	4.7	3.8	1.5	0	0	3.8
Fundamental incompleto	37.0	46.0	36.4	47.0	33.3	28,3	19.8	34.1
Fundamental completo	12.1	12.2	10.9	13.3	14.3	15.7	3.4	15.2
Médio incompleto	12.6	7.5	10.4	7.8	11.8	10.2	14.6	
Médio completo	18.6	13.1	13.7	16.0	22.0	27.9	35.3	26.3
Superior completo ou não	14.2	16.1	20.1	12.0	15.5	17.9	26.7	21.1
Nr	-	2.0	3.8	0.1	0.4	-	-	-

Fonte: NÚÑEZ (2004) CIDADE (2003) e FEDOZZI (2008) *eleitos em 2005 **IBGE, Censo 2000

Estes dados mostram claramente, portanto, que o OP enquanto um espaço de participação, tende a incorporar fortemente os setores de renda e de escolaridade mais baixa. No entanto, assim como se constatou na análise da participação segundo a renda, quando se passa das assembléias para as instâncias de delegados e conselheiros acontece um fenômeno análogo à da evolução da participação segundo a renda. Os grupos das faixas de escolaridade mais alta tendem a ter um peso crescente conforme se passa das assembléias para os delegados eleitos e dos delegados para os conselheiros que decidem na montagem da peça orçamentária. Mais de um quarto dos membros do Conselho do Orçamento participativo de 2005 tem escolaridade de nível superior, completo ou incompleto.

É evidente que se pode perceber também que na medida em que se ascende do ponto de vista hierárquico nas próprias estruturas do OP as distinções em termos de status socioeconômico tendem a recuperar o seu peso. Se nas assembléias o peso dos setores mais pobres e de mais baixa escolaridade é absolutamente predominante, na medida em que se incorporam elementos de delegação ao processo o valor do capital cultural tende novamente a se impor. Desde um ponto de vista mais teórico, seria possível relacionar o processo de delegação, característico da democracia representativa, com uma tendência à elitização da composição social das instâncias políticas.

Uma análise mais detalhada deste processo demandaria, no entanto, o aprofundamento de aspectos que não fazem parte do escopo desta investigação,

motivo pelo qual o tema não será aprofundado. No entanto fica evidenciada a existência de todo um campo de investigação a ser desenvolvido a partir da comparação entre a composição das assembleias do OP e a das suas instâncias deliberativas, as quais envolvem uma dimensão de representação. E neste caso o processo parece indicar que a instauração de mecanismos de participação direta tendem a favorecer um nivelamento social dos espaços de ação política, ao passo que os mecanismos de representação/delegação tendem a favorecer os cidadãos detentores de maior capital cultural e/ou econômico.

Isto nos remete para o que pode ser um elemento importante de distinção entre a democracia representativa e a democracia participativa. O processo de diferenciação entre representantes e representados, que nas estruturas características da democracia liberal representativa já é bastante evidente, aparece também no bojo do processo participativo do OP. Isto pode indicar que, para além dos efeitos já conhecidos do poder econômico nos processos eleitorais, existem características inerentes aos processos de delegação e representação que tendem a favorecer aqueles indivíduos com mais recursos educacionais e econômicos.

No entanto há uma outra dimensão do impacto do OP do ponto de vista do protagonismo das classes populares no processo político local. Uma dimensão mais difícil de ser captada através de instrumentos de natureza quantitativa. Uma dimensão na qual se pode identificar uma alteração profunda na relação dos participantes com as instituições governamentais desde um ponto de vista mais individual e pessoal. Pela própria natureza deste processo, eminentemente subjetiva, ele se torna perceptível e compreensível apenas se utilizarmos instrumentos metodológicos de natureza qualitativa. Neste caso a antropologia e as metodologias de pesquisa participante, na medida em que valorizam a observação e uma dimensão mais intuitiva, assim como as entrevistas em profundidade, são mais eficazes no sentido de identificar a mudança que ocorre nas relações interpessoais e se reflete até mesmo nas relações de poder em uma esfera mais imediata.

O OP pela sua própria natureza, e especialmente pelo discurso a partir do qual ele se instaura, que tematiza e valoriza os valores da democracia e da participação, traz

consigo uma nova visão acerca da relação dos cidadãos com os seus governantes. O OP é, por definição, um espaço no qual os cidadãos tem a possibilidade e o direito de expressar diretamente suas opiniões aos governantes, e de decidir conjuntamente com os mesmos acerca dos investimentos. Um espaço no qual se consolidou a idéia de que os governantes precisam, e devem, ouvir as opiniões dos cidadãos. Esta condição inverte completamente os valores tradicionais da cultura política brasileira, que historicamente se caracteriza como altamente classista e hierarquizada. No caso do OP o sentido da noção que se materializa na expressão tão cara às relações de dominação de classe no Brasil do “você sabe com quem está falando?” se inverte.

Um primeiro elemento importante a ser destacado é a consolidação de uma percepção mais republicana do Estado e da política por parte dos cidadãos envolvidos no processo. Neste sentido o depoimento do prefeito João Verle, em 2003 é eloquente.

“No início das gestões da Frente Popular, nos primeiros anos, quando a gente ia inaugurar uma obra de pavimentação era aquela festa, a população vinha agradecer o prefeito pela obra. Já nos últimos anos esta postura das pessoas mudou, elas manifestavam seu contentamento mas não tinham mais uma postura de agradecimento, sabiam que o OP, que elas mesmas eram responsáveis por aquela realização. Já queriam discutir qual seria a próxima iniciativa”.

Segundo ele, o processo do OP fortaleceu uma percepção por parte de muitos cidadãos de que o prefeito e os representantes do governo municipal são servidores públicos, que seu mandato decorre da soberania popular. Neste sentido o processo participativo se constitui em um forte elemento difusor de conceitos republicanos, tendo portanto uma dimensão pedagógica significativa, o que corrobora as postulações dos teóricos da democracia participativa.

Na medida em que o OP, por princípio, é um espaço onde os governantes vão ouvir e devem obedecer às decisões, a sua prática continuada permitiu um processo através do qual muitos dos cidadãos participantes passam a incorporar uma nova postura para com o poder público e com a política. Esta nova postura se expressa em relações mais horizontais entre os participantes e as autoridades municipais. A consciência de constituir uma cidadania com direitos se materializa na alteração do comportamento de muitos dos participantes, que passam a dialogar em termos menos desiguais e menos hierárquicos com os agentes do poder público.

A observação nas assembléias regionais e temáticas sinaliza para uma redução significativa do formalismo e da submissão dos participantes aos rituais de autoridade. Os participantes podem sentir-se em pé de igualdade enquanto cidadãos, enquanto indivíduos, com relação às autoridades detentoras de mandatos eleitorais. A desmistificação da reverência submissa com que as liturgias do poder político constroem os símbolos de poder se reduz bastante a partir do processo de participação popular.

É evidente que este é um processo desigual, que não afeta da mesma maneira o conjunto dos participantes, muitos dos quais não chegam a vivenciar uma alteração significativa do seu comportamento. No entanto os depoimentos nas entrevistas em profundidade com delegados e conselheiros, assim como os grupos focais realizados, demonstram com clareza a existência de uma mudança significativa nos conceitos de hierarquia social profundamente enraizados na cultura política brasileira. Nos grupos focais realizados com conselheiros e delegados os depoimentos obtidos sinalizam de maneira esta postura de interpelação cidadã em relação às autoridades:

porque de tanto eu cobrar que eu cobrei até do prefeito. Eu aproveitei uma reunião de outra entidade, que nem tem a ver com o OP, da qual eu faço parte que teve uma audiência lá com o prefeito, eu aproveitei e cobrei do prefeito.(Conselheiro Dilmair, grupo focal de conselheiros 14/12/2006)

Nessa medida o OP contribui de forma decisiva no sentido da construção de valores republicanos, uma vez que redimensiona a imagem do político, do gestor público. Este deixa de ser uma “autoridade” inquestionável e inatingível e pode passar a ser considerado um funcionário público, alguém que detém um mandato e que deve ouvir, atender e prestar contas aos cidadãos. Esta é um dos impactos mais importantes do OP do ponto de vista político, e dos menos estudados. As assembléias do OP são espaços nos quais os representantes das comunidades se sentem autorizados a falar, espaços nos quais as autoridades tem um papel de ouvintes, ainda que a princípio tenham também seu espaço de expressão. E neste sentido são espaços que possibilitam, ainda que de forma limitada, uma redução simbólica da distinção entre governantes e governados.

É claro que não se pode idealizar estes espaços de assembléias enquanto um momento de igualdade absoluta. Fedozzi (2008) mostra que o processo de participação, considerado do ponto de vista de quem fala, e o quanto cada um fala, é desigual. Existem distinções associadas ao capital cultural, especialmente à escolaridade, assim como ao tempo de participação no OP e à experiência política prévia. Neste sentido o caráter nivelador das assembléias não deve ser superestimado. No entanto, ainda que considere estas diferenças, do ponto de vista dos participantes mesmo aqueles que não se sentem seguros para falar vêm as lideranças comunitárias (seus semelhantes do ponto de vista da hierarquia social) muitas vezes tratar de igual para igual as autoridades da política.

Mais do que isto, a experiência de participação no OP expõe os participantes a um discurso no qual os mesmos são colocados como protagonistas da democracia, exercendo sua cidadania em uma dimensão muito mais próxima ao seu cotidiano. A democracia deixa de ser um processo no qual o cidadão é um ator passivo, que consome os discursos dos atores políticos, um processo cujo exercício é limitado a um momento isolado no qual o cidadão se dirige às urnas. A democracia ganha vida em uma dimensão mais familiar e imediata. Esta dimensão muitas vezes pode ser mais simbólica do que efetiva, mas certamente tem um poder de fortalecer uma idéia republicana de igualdade cidadã.

Esta interpelação era mais forte durante os governos da Frente Popular, para os quais o processo participativo tinha uma dimensão estratégica enquanto projeto político. Mais do que um espaço no qual o participante podia acessar para ter suas demandas atendidas o OP era apresentado como um elemento central da ação política do governo municipal. A participação de cada um era valorizada simbolicamente como um momento de uma construção política mais ampla, e os quadros gestores do governo municipal, do prefeito aos representantes locais, passando pelos secretários, incorporavam ao seu discurso esta dimensão estratégica do processo participativo. Esta realidade mudou profundamente como se verá mais adiante.

IV.5 O OP como instrumento de justiça distributiva

Outra característica fundamental do OP de Porto Alegre foi a seu importante papel como instrumento capaz de direcionar o investimento público municipal para os setores de renda mais baixa. O OP contribuiu no sentido de redirecionar os investimentos da prefeitura prioritariamente na direção de setores sociais até então pouco atendidos por parte do governo local. Marquetti (2003) demonstra, através de uma análise regionalizada dos investimentos públicos municipais na qual compara a quantidade de recursos investidos e obras realizadas com o perfil de renda de cada uma das regiões do OP, que entre 1989 e 2000 os recursos municipais de investimento foram canalizados prioritariamente para as regiões de moradia das populações mais pobres.

O autor classificou as 16 regiões do OP segundo três variáveis socioeconômicas que permitissem estabelecer indicadores de pobreza: a) a renda média dos chefes de família; b) o número de moradias irregulares em relação ao total da região; e c) o número de mães de família com primeiro grau incompleto. Correlacionando essa caracterização das regiões com os dados do GAPLAN que fornecem a distribuição percentual dos investimentos por região de 1992 a 2000, Marquetti demonstra que o OP teve um efeito redistributivo, uma vez que os dados indicam que existe uma associação negativa entre renda da região e o volume de investimento *per capita*, ou seja, quanto menor a renda maior o investimento. E uma associação positiva entre percentagem de mães com primeiro grau incompleto, percentagem de domicílios e núcleos irregulares com o montante de investimento *per capita*. Além disso, os resultados são similares para as análises que relacionam o número de obras executadas e em execução por habitante e os indicadores de pobreza selecionados.

Além disso Marquetti analisa também variáveis associadas à expansão de serviços públicos tais como a coleta de lixo, a iluminação pública, a pavimentação de ruas e a construção de unidades habitacionais. E neste caso a comparação destes índices com o desempenho dos mesmos nas administrações anteriores demonstra que a prática do OP está fortemente associada com uma ampliação de serviços municipais no sentido do atendimento das camadas de renda mais baixa na cidade (MARQUETTI, 2003 p.150-151). Na mesma linha Núñez (2003), analisou a distribuição territorial dos

postos de saúde e das escolas municipais construídas a partir de 1989, demonstrando que em comparação com o período anterior, houve um nítido deslocamento destes equipamentos públicos para as regiões de periferia da cidade.

Esta característica fez com que Santos (2002) definisse o OP como um processo de “democracia redistributiva” (SANTOS, 2002 p.455-560). Esta característica resulta, de um lado, de uma política deliberada do governo municipal, uma estratégia que o próprio governo caracterizava como de “inversão de prioridades”. De outro lado, as próprias características do OP, que como vimos na seção anterior se constituiu em um espaço privilegiado de inserção das classes populares nas esferas de decisão política acerca dos investimentos municipais, trabalharam de forma decisiva neste sentido.

Do ponto de vista das administrações da Frente Popular, a diretriz essencial do que veio a se constituir como a estratégia adotada estava baseada no conceito de “inversão de prioridades”. Este conceito se fundamenta em uma avaliação do papel cumprido pelo Estado na história brasileira, nas suas esferas nacional, estadual e municipal. Segundo esta avaliação o Estado historicamente serviu como um instrumento nas mãos das classes dominantes no sentido de potencializar a acumulação de capital e de riqueza, deixando quase sempre num patamar secundário o atendimento às necessidades dos setores mais desfavorecidos da população.

Para a administração municipal isto se materializava no direcionamento da ação do governo local para uma política urbana voltada para grandes obras viárias voltadas para a racionalização do trânsito nas áreas centrais¹⁷, a urbanização e concentração dos serviços públicos nas áreas de população de poder aquisitivo mais alto, e uma política de deslocamento das populações mais pobres para as áreas periféricas da cidade. Além disso, identificava-se também nas políticas da prefeitura o beneficiamento de grupos econômicos de prestadores de serviços, notadamente na área dos transportes urbanos, em detrimento da qualidade dos serviços prestados à população.

O cenário dos anos 80, momento em que se encontrava em ascensão o receituário neoliberal, que enfatizava políticas voltadas para a privatização e que

¹⁷ As características formais de apresentação do orçamento municipal, no qual até os anos 90 do século passado os investimentos não eram discriminados individualmente, impedem que se faça uma comparação adequada. Mas uma observação empírica das principais obras municipais da década de 70 se constituem em um forte indicador desta tendência. Grandes viadutos e avenidas contrastavam com a falta de pavimentação das ruas nos bairros da periferia até o início dos anos 80.

caracterizava a ação estatal como ineficiente, burocrática e pesada, operava também no sentido compor este cenário de “alienação” do governo municipal em relação aos setores mais pobres da população. A ênfase na eficiência contabilizada exclusivamente em termos de mercado, a crítica à burocracia e paternalismo estatais contribuíam também para um esvaziamento das políticas públicas no período. Em função disso caberia à esquerda, uma vez assumindo o controle desta fração do aparelho de Estado, fazer a chamada “inversão de prioridades”, direcionando a ação do governo local para aqueles setores historicamente excluídos do poder.

A implementação desta diretriz de inversão de prioridades se deu a partir de uma nova metodologia de relacionamento do Estado, na sua esfera municipal, com a população. Esta diretriz orientou a implementação de práticas de gestão voltadas não apenas para construir um protagonismo político dos setores tradicionalmente excluídos, mas também, e fundamentalmente, voltadas para redirecionar a ação do governo local de forma a fazer com que a sua ação se voltasse para o atendimento das demandas destes setores. E o Orçamento Participativo se constituiu na materialização desta estratégia de “inversão de prioridades”.

Por outro lado, este papel redistributivo do OP está também associado à composição social dos seus participantes. Como vimos na seção anterior, a composição social dos participantes do OP se caracteriza justamente pelo predomínio de pessoas de renda e escolaridade mais baixa, que são justamente aqueles setores carências em termos de infra-estrutura e serviços urbanos é maior. Esta composição determina que o OP, enquanto um espaço de deliberação acerca dos investimentos municipais, se constitua em um mecanismo através do qual os participantes se tornam capazes de direcionar os investimentos e serviços municipais prioritariamente para as áreas da periferia.

Neste sentido o caráter redistributivo do OP permite mais um diálogo com as teorias da democracia participativa, que colocam uma maior igualdade social como condição para uma efetiva democracia. Para eles, “não poderia haver igualdade de poder político sem uma quantidade substancial de igualdade econômica” (PATEMAN, 1992 p.56). O OP permite, de um lado, redirecionar os recursos públicos na direção dos mais pobres, reduzindo, ainda que de forma muito limitada dada sua relação com

investimentos na esfera municipal desigualdades sociais. Por outro lado, em relação ao processo eleitoral representativo a sua metodologia de funcionamento tende também a reduzir as desigualdades de poder político decorrentes do poder econômico e do capital cultural.

A ruptura com um padrão de decisão política baseada em representantes escolhidos em processos eleitorais, e sua substituição por um processo de participação direta aberto a todos os cidadãos, mais acessível aos setores populares, é o que determina que o OP tenha esta característica. Para além da orientação política do governo municipal, orientada pela diretriz de inversão de prioridades, é a democracia participativa, portanto, que permite o acesso dos mais pobres a uma parcela do poder decisório e estabelece este caráter redistributivo do OP. Na medida em que os mais pobres são os protagonistas do processo, suas demandas é que são prioritariamente atendidas.

E esta tendência é comprovada também pela percepção dos setores de classe média em relação ao OP. No grupo focal realizado durante nosso processo de investigação, no qual um dos principais temas em questão eram as motivações que determinavam a pequena participação dos setores médios, os depoimentos se relacionavam fundamentalmente com a composição social das assembléias que constituem o processo do OP. No grupo focal com pessoas da classe média, sem um envolvimento maior com o OP, se pode constatar de forma muito clara que existe um constrangimento em relação a disputar investimentos com pessoas mais necessitadas.

Perguntados sobre quem é que participa do OP fica nítida uma percepção de que os participantes são *“...os menos favorecidos eu acho, os que precisam mais de reivindicações, os de baixo custo de vida (sic)”*. Para a classe média é evidente que *“...nas vilas se participa muito mais. Porque o pessoal que tá com esgoto a céu aberto eles vão lá tentar conseguir as obras.”* A participação no OP está intimamente ligada à necessidades não atendidas: *“eles estão precisando muito mais, eles acreditam mais que a voz deles vá trazer melhorias realmente. Já a classe média, alta acha que não. Que não adianta ir lá, discutir.”*

Isso nos leva a um diálogo do processo com as vertentes neoinstitucionalistas na medida em que esta característica se relaciona diretamente com o desenho institucional

do OP, assim como com a própria arquitetura institucional do Estado brasileiro. Avritzer (2003) destaca esta característica do desenho institucional do OP, sua organização regional, como um elemento inovador que favorece a participação dos setores populares. No primeiro caso isto ocorre na medida em que as assembléias regionais via de regra são realizadas nos bairros periféricos, em geral distantes dos bairros de renda e escolaridade mais alta. E isto se constitui em um desincentivo à participação destes setores. Um dirigente do Sindicato da Construção (patronal), comenta na entrevista a baixa participação da classe média, associando-a à realização das assembléias na periferia:

“Se você vai discutir Petrópolis¹⁸ e não fizer num lugar em que as pessoas estão habituadas a ir... aí você acaba... ah! faz na vila, sem demérito a vila nenhuma, mas se você é obrigado a sair do seu reduto, seu bairro, ir num outro bairro para discutir OP, eu acredito que as pessoas acabam não participando”. (entrevista com Fernando Bertuol vice-presidente do Sinduscon)

A própria forma de organização do OP estabelece uma dinâmica na qual os setores de classe média e alta tendem a limitar a sua participação no processo. Assembléias nas quais a participação direta, portanto o peso numérico, tem um papel decisivo, realizadas em espaços mais periféricos da cidade (geralmente centros comunitários localizados em bairros pobres) tendem a se configurar em um espaço no qual os pobres podem exercer um maior protagonismo. Esta característica da própria organização do processo, portanto, é por si só um fator que contribui para um determinado perfil de composição social das assembléias.

No segundo caso, a explicação deste fenômeno pode ser encontrada ao analisarmos, do ponto de vista da estrutura institucional brasileira, o papel ocupado pela esfera de governo municipal. O município, no Brasil, é responsável pela educação infantil e básica, pela coleta de lixo, pelo saneamento e abastecimento de água (no caso de Porto Alegre), pelo transporte coletivo, pela saúde pública e assistência social, pela infra-estrutura urbana, transporte coletivo, pelas políticas de assistência social, pela moradia para as camadas de baixa renda, pela fiscalização e o fomento das

¹⁸ Bairro de classe média alta de Porto Alegre.

atividades econômicas nos limites territoriais do município, por ações culturais, planejamento urbano e a administração dos transportes coletivos.¹⁹

Os setores de classe média e alta da cidade normalmente não são usuários dos serviços municipais. São setores que, por definição, vivem em áreas nas quais a infraestrutura urbana já está consolidada e bem atendidas pelos serviços urbanos, utilizam em larga medida serviços privados de saúde e de educação, tem meios próprios de transporte e não demandam políticas de assistência social. Portanto sua relação com o governo municipal é muito mais difusa. Neste sentido a própria natureza das ações de um governo municipal tende a ser muito mais próxima dos setores mais pobres da cidade.

Por outro lado, se estes dois elementos explicam uma menor participação da classe média e alta no OP, eles não esgotam as explicações. É evidente que na construção racional explícita os elementos de solidariedade social fornecem uma justificativa “politicamente correta” para a não participação: não disputar recursos com quem necessita mais. De outro lado considerações de natureza pragmática: as classes médias e altas praticamente não utilizam serviços públicos municipais. Mas há também um elemento nesta postura que pode ser relacionado com as teorias da democracia participativa que apontam a participação como um elemento nivelador e um caminho para uma maior igualdade social. Isto porque, de modo subjacente, o discurso politicamente correto sobre não disputar recursos com os pobres esconde por trás de si uma consciência de que, mesmo que quisesse disputar investimentos municipais de seu interesse, as classes médias tem clareza de que os pobres sempre serão em muito maior número, e portanto imporão suas demandas.

As mudanças vividas pelo OP após 2005, como veremos mais adiante, podem estar solapando esta característica redistributiva do processo. A crescente defasagem entre os investimentos totais da prefeitura e os decididos pelo OP que constituem o Plano de Investimentos (PI) pode estar reduzindo a capacidade do mesmo em direcionar o investimento municipal para as áreas mais empobrecidas. Ainda assim é inegável, na medida em que pelo menos uma parte dos investimentos municipais segue

¹⁹ Constituição da República Federativa do Brasil. Título III Capítulo IV(das atribuições dos municípios)

sendo decidida pelo OP, que o mesmo se constitui em um instrumento de direcionamento dos recursos na direção dos mais pobres.

IV.6 O OP como processo pedagógico

Outra das dimensões fundamentais do processo de participação através do OP diz respeito à sua dimensão pedagógica. Para os teóricos da democracia participativa este é um dos elementos centrais do processo de participação. A participação é, em si, um aprendizado, um processo no qual os indivíduos envolvidos se apropriam de informação acerca do funcionamento do aparelho estatal em nível local, desenvolvem habilidades em termos de expressão e de negociação, ganham capacitação em termos de organização e de gestão para além do âmbito restrito da discussão sobre os investimentos municipais. Nos marcos deste processo o indivíduo aprende “a levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que os seus próprios e imediatos interesses privados... é ensinado a distinguir entre seus impulsos e desejos, aprendendo a ser um cidadão público como privado” (Pateman,1992:38). Novos conhecimentos, habilidades e atitudes podem ser incorporados pelos indivíduos, na medida em que eles se envolvem, mais ou menos ativamente, no processo de discussão do OP.

O acesso a estes novos conhecimentos é fundamental para a construção da cidadania, na medida em que setores tradicionalmente excluídos da vida política passam a se relacionar com o Poder Público municipal de forma direta, sem o auxílio dos tradicionais mediadores (parlamentares e funcionários). O OP constitui um espaço onde transitam informações sobre o funcionamento do governo municipal, seus mecanismos de arrecadação. A apropriação destes conhecimentos se constitui em um importante instrumento no sentido de uma ruptura com as práticas clientelistas e fisiológicas da política tradicional no Brasil, que tem como pressuposto o alheamento dos cidadãos em relação aos mecanismos republicanos de funcionamento do Estado.

O desconhecimento em relação aos direitos de cidadania, e a dificuldade de estabelecer uma relação autônoma com as estruturas do poder público, são importantes componentes no sentido de permitir a instauração de uma relação de tutela de setores das classes populares por uma camada de operadores políticos que

constituem seu poder a partir deste papel de mediação entre o Estado e as demandas destes setores.

Diversos autores da área da pedagogia tem analisado a experiência do OP desde um ponto de vista do seu papel educativo em termos de construção de cidadania. Nilton Fischer e Jaqueline Moll destacam que o OP “instaura uma pedagogia de mediação que, suplantando a tradicional forma de tutelas e negociatas, inaugura bonitos e indescritíveis momentos de conhecimento em ações de reciprocidade entre quadros técnicos do Estado e parcelas da população” (in VERLE e BRUNET, 2002 p.109). Já David Schmidt, em sua dissertação de mestrado em Educação na UFRGS, caracteriza o OP como um processo que contribui no sentido da “desidiotização” dos participantes (SCHMIDT, 1994). Segundo os autores, a dimensão pedagógica do OP é crucial no sentido em que instaura uma nova racionalidade, de caráter republicano e democrático, fundamental no sentido de uma ruptura com as tradições clientelistas e patrimonialistas que constituem a relação dos cidadãos com o Estado em nosso país. Os cidadãos, ao aprenderem e compreenderem os mecanismos de funcionamento do Estado, ganham uma maior autonomia.

Mas o papel pedagógico do OP não se esgota na dimensão do conhecimento acerca do funcionamento do Estado, ainda que este seja um componente fundamental. O processo de participação também é pedagógico na medida em que sua experiência permite o desenvolvimento de atitudes e habilidades fundamentais para o exercício da democracia. Como afirma Betania Alfonsin,

“a democracia participativa tem ainda, em Porto Alegre, um claro papel pedagógico: comunidades inteiras literalmente aprendem e se apropriam de habilidades democráticas. Ouvir o outro, exercer a capacidade de argumentação e convencimento, inscrever-se e aguardar a sua vez de falar, respeitar o tempo coletivamente acordado para as intervenções e para o término da reunião, afirmar a parte sem perder de vista o todo da cidade, constituem-se, sem dúvida fantásticos legados aos participantes de processos como o Orçamento Participativo” (Alfonsin, 1998:5).

Esta constatação da dimensão pedagógica do OP não é privilégio de investigadores e de acadêmicos. Em grande parte das entrevistas e nos grupos focais realizados com conselheiros e delegados, e com ativistas de movimentos sociais e participantes do OP esta dimensão é sempre uma das mais destacadas. O processo de participação cidadã gera um estímulo à busca de informação e capacitação, vista não

somente como um instrumento para a interlocução com o poder público, como também como um processo de construção pessoal de capacitação.

Num grupo focal realizado com lideranças da comunidade Chácara do Banco, no Bairro Restinga, a discussão sobre a participação no OP logo revelou a relação entre a participação política e o aprendizado pessoal: *“tudo isso a gente faz, a gente é assistente social, é advogado, parteira, se um morre a gente é que tem que arranjar dinheiro para o enterro.”* (N) *“A gente tem que tá sempre participando de alguma coisa, porque a gente tá sempre aprendendo”* (A). Este aprendizado, se por um lado agrega potencialidades em termos individuais, não é visto como separado da coletividade na qual ele se gesta: *“tu ganha muito em conhecimento. E o conhecimento é importante pra resolver os problemas. Mais os dos outros do que os da gente. Quanto mais tu faz, mais tu aprende”*(A).

E a percepção consciente deste processo implica em valorizar a educação e a busca constante da informação. G, por exemplo, voltou a estudar *“tem que se qualificar né, tem que estudar. Se temos liderança tem que saber”* (G). E o processo é conscientemente percebido como um processo de crescimento pessoal, que abre novas possibilidades. A. comenta a busca de qualificação de G. comparando-a a uma outra liderança local, agente comunitário da prefeitura: *“aí tu vai ser igual ao Miguel, viajar pra França, Espanha”*.

Ainda que o processo de capacitação adquirido na relação entre o ativismo comunitário e os processos participativos de gestão tenha esta dimensão individual, na qual cada um adquire informação, conhecimento e capacidades, fica evidente nas manifestações das participantes do grupo que suas atividades não são vistas como descoladas do ambiente social na qual são gestadas. Sua identidade se constrói na comunidade *“Os meus vizinhos são a minha família”* (A), *“Aqui é super bom de viver, todo mundo é amigo”* (G). Perguntadas sobre o que as diferencia do resto da comunidade a resposta se relaciona com a ação comunitária realizada: *“é o exemplo”* (A). Seu engajamento no ativismo social é o que as diferencia e ao mesmo tempo constrói a sua identidade social *“A A. é a da limpeza e eu a da saúde”*(M). *“É a construção da gente. Eles acabam sabendo que a D, a G, que são as que resolvem”*(G).

O processo de participação popular relacionado com as práticas de gestão do governo municipal constrói referências políticas na comunidade. As lideranças mais ativas ganham em legitimidade na medida em que se tornam capazes de resolver problemas daquelas pessoas que, por seu extremo grau de exclusão social, não tem os instrumentos necessários para o exercício da cidadania. *“A vizinha tem um problema de esgoto, ela vem me perguntar pra quem é que tem que telefonar, me pede pra eu ligar”* (A). E a construção de espaços participativos de gestão vai abrindo caminhos na máquina do Estado no qual estas lideranças se tornam capazes de transitar para resolver os problemas: *“A gente vai no lugar certo”* (N). O conhecimento dos mecanismos de funcionamento do governo local transforma estas pessoas em intermediários na relação entre a comunidade e a prefeitura: *“A gente é que tem a informação, sabe aonde buscar.”*(G)

É interessante notar que esta construção, pelo menos no caso estudado, não se reverte necessariamente em uma busca individualista por benefícios pessoais. Referindo-se aos dirigentes da Associação de Moradores da Chácara do Banco, as participantes foram unânimes ao se referir aos dirigentes da mesma com admiração e respeito em função do seu trabalho: *“o C e o W são uns batalhadores, por isso eles chamam e a gente vai”* (M). O comentário decorria do fato de que, neste caso, a rua onde mora o presidente da Associação seria a última a ser pavimentada: *“Vê como santo de casa não faz milagre, as ruas dos que mais batalham foram as últimas a ser asfaltadas”* (G). *“a minha foi aberta ontem a licitação, a do W vai ser a próxima”* (A)

A intermediação das demandas através do Orçamento Participativo, para estas ativistas do movimento comunitário é um exercício de busca de benefícios coletivos, na qual em alguns casos alguns abrem mão de demandas imediatas em favor de ações que beneficiem a comunidade como um todo: *“nós cedemos 200 metros porque lá na Castelo precisavam pra calçar a frente da escola”*(A). A prática de decisão pelo OP, na qual as comunidades deliberam coletivamente em assembleias, nas quais cada grupo pode visualizar as demandas e os argumentos dos demais, possibilita esta construção de uma dimensão comunitária das demandas enquanto uma construção coletiva de todos os moradores de cada unidade territorial onde ele se desenrola, limitando o papel da busca de atendimento de demandas individuais.

Outra dimensão importante deste processo de gestão compartilhada é a compreensão do papel da informação e do conhecimento como instrumentos de conquista de melhores condições de vida. Saber com quem falar, a quem demandar, torna-se um elemento decisivo para ter uma reivindicação atendida. Este, por exemplo, era um dos motivos da admiração pelo dirigente comunitário: *“ele tem muito conhecimento da prefeitura. Ele vai num, vai noutro, ele sabe em quem tem que chegar”*(M). E mais do que uma delegação ao dirigente da associação, esta percepção da importância da informação é vivenciada por cada uma das ativistas comunitárias do grupo *“A gente conhece as regras do jogo”*(A).

Mais do que isto, o exercício da democracia participativa faz com que as lideranças comunitárias passem a ter uma maior consciência da legitimidade das demandas e da obrigação do poder público em atendê-las. *“Eu faço uma viração lá dentro até eles atenderem”* Afirma N, referindo-se a problemas no atendimento do posto de saúde. *“eu já fiz isso uma vez”* corrobora A. G também tem suas experiências *“Teve dois ‘carteirinhos’ que eu dei. Uma vez foi pra remover um doente. Eu liguei pra SAMU e disse: ‘meu nome é G, eu sou conselheira do Conselho de Assistência Social e exijo que vocês venham recolher’. Ou então eu digo: meu nome é G e eu sou Promotora Legal Popular. Quanto tu tá no exercício de uma função eles te respeitam mais”*. Numa sociedade profundamente excludente como a brasileira, fortemente hierarquizada do ponto de vista social, este “empoderamento” das lideranças comunitárias é um avanço significativo do ponto de vista do exercício da cidadania.

Neste sentido os dados corroboram as assertivas dos teóricos da democracia participativa que, em uma tradição que vem desde as formulações pioneiras de Rousseau, mas que refletem também as idéias de Mill, no sentido de que o envolvimento dos cidadãos nos processos políticos se constitui em um importante processo de aprendizado cívico (PATEMAN, 1992). A cidadania, segundo esta perspectiva, não é meramente um conceito abstrato, mas é um processo de aprendizado ativo que se dá justamente a partir da experiência prática de participação.

E este aprendizado não se limita às dimensões propriamente políticas do processo de participação. Para além de um maior conhecimento acerca do Estado e da política, e para além da aquisição de capacitações em termos de valorização da

organização, da solidariedade, de cidadania, o OP incide também sobre algumas dimensões mais profundas e individuais, pouco perceptíveis quando se busca observar apenas as dimensões políticas do processo. Na entrevista com Marli Medeiros, líder comunitária da Vila Pinto, coordenadora de um galpão de reciclagem, ativista dos direitos da mulher e do meio ambiente, se revela uma dimensão pouco perceptível mas muito importante do OP

“OP é um processo absolutamente essencial na vida da cidade...principalmente o pobre dialogar com o orçamento. O rico já não se estimula muito porque ele dialoga todo dia com a palavra: orçamento. Porque tudo ele faz orçamento, ele dialoga desde pequeno com o orçamento. Como o pobre vive o dia de hoje ele não planeja nada ele não faz o orçamento de nada. Vai o que tem na mão. (com o orçamento) as pessoas aprendem a planejar, e planejar é incentivar as pessoas a terem expectativa, porque quando tu alimenta uma expectativa tu está pensando no amanhã. Como no OP tu planejas o que vai fazer no ano que vem, porque pro pobre o amanhã já é distante, então desestimula no momento em que tu vai pensar o ano que vem. Pra nós, pobres, que queria tudo, tudo tinha pressa, porque amanhã seja o que deus quiser, aquelas coisas de pobre mesmo que tem urgência que parece que vive o dia como se fosse o último, que já não é o olhar do rico. O rico planeja, o rico guarda dinheiro. O rico tem dinheiro porque ele guarda, porque ele planeja, ele faz orçamento, porque ele estudou para isso. (entrevista com Marli Medeiros – 28/02/07)

Esta dimensão pedagógica do OP está associada em grande medida ao próprio perfil político dos quadros que protagonizaram a implementação deste processo. Algumas das características da formação do Partido dos Trabalhadores no final dos anos 70 incidiram de forma decisiva sobre este processo. Surgido de uma confluência entre setores do sindicalismo combativo, das comunidades de base da Igreja Católica, e de setores da intelectualidade de esquerda o PT na sua origem uma perspectiva política fortemente antiautoritária e uma perspectiva radicalmente democrática (MENEHELLO, 1989).

O sindicalismo combativo teve sua origem na luta contra a burocracia sindical encastelada nos sindicatos atrelados ao Ministério do Trabalho, e nesta luta realizava um intenso trabalho de base. As comunidades da Igreja tinham uma forte influência da pedagogia de Paulo Freire e um trabalho intenso de educação popular dentro de uma perspectiva emancipatória. Os intelectuais de esquerda se aglutinavam em grupos fortemente críticos às perspectivas burocráticas e autoritárias da esquerda tradicional. Todas as três vertentes, portanto, provinham de uma experiência onde o trabalho de base, a democracia, e a preocupação com uma pedagogia libertária era muito presente.

Este quadro mudou ao longo do tempo, na medida em que se sucediam as gestões do PT no governo municipal. A ocupação de espaços cada vez maiores nas diversas esferas de ação institucional foi levando, de um lado, ao deslocamento de quadros para outras esferas de intervenção. De outro lado, o crescimento do partido, e a alteração de sua condição no cenário político brasileiro de um partido relativamente “outsider” e anti-sistêmico, para uma condição de partido competitivo, inserido na institucionalidade e responsável por parcelas crescentes de poder político, alteraram significativamente a própria composição dos quadros do partido.

No primeiro caso os quadros mais experientes do partido, em cujo processo de formação política a dimensão formativa herdada dos processos de construção democrática dos anos 80 tinha um papel muito mais fundante, foram se distanciando da linha de frente da administração municipal. Estes quadros foram progressivamente sendo substituídos por novos militantes, cuja formação política se deu em um período posterior, na qual a ação partidária (e portanto a formação dos militantes) já se dava muito mais por dentro das estruturas institucionais da democracia representativa. Esta nova geração não tinha, em relação aos processos de participação, a mesma capacidade de incorporar as dimensões pedagógicas da ação política, e tendia a priorizar (ainda que de forma não totalmente consciente) os aspectos formais da política nos marcos da democracia representativa.

Neste sentido a valorização dos mecanismos formais de delegação, o tratamento do cidadão como eleitor, a localização do centro estratégico da ação política nos processos eleitorais, a valorização de cargos do executivo e de mandatos parlamentares como espaços fundamentais da ação política, foram sendo progressivamente incorporados pelos próprios militantes partidários. Isto afetou tanto o trabalho de base nas comunidades como a ação dos quadros políticos responsáveis pela gestão do processo de participação. Com isso a dimensão pedagógica tendeu a perder a centralidade na construção política do processo do OP ainda nas gestões do PT e da Frente Popular.

Com a chegada do novo governo, a partir de 2005, este processo se intensificou em larga medida. Os partidos que compõem a nova coalizão governista tem trajetórias e perspectivas políticas nas quais a participação popular e o trabalho de base tem um

papel muito distinto. Neste contexto temos partidos abertamente de direita, como o Partido Progressista, para os quais a participação tem um papel muito acessório, via de regra associado à necessidade de cooptação de quadros. O PTB, cuja composição tem um perfil mais popular, se caracteriza por práticas muito arraigadas de clientelismo associado a um perfil populista ideologicamente conservador.

O PMDB, ainda que seja herdeiro dos movimentos democráticos de luta contra a ditadura consolidou já nos anos 80 um perfil democrático-liberal apenas muito remotamente vinculado a movimentos populares. Já o PPS, que por ser herdeiro póstumo do antigo Partido Comunista Brasileiro guardava ainda alguns traços de trabalho no meio popular, era muito débil organicamente. Além disso este partido no Rio Grande do Sul adquiriu um perfil mais conservador em função da afluência de um contingente significativo de quadros liberais oriundos do PMDB, entre eles o próprio prefeito eleito, José Fogaça.

Com esta composição a relação entre os quadros políticos do governo municipal e o processo de participação tendeu a se tornar cada vez mais formal, e limitada à manutenção dos ritos de participação. A relação entre os responsáveis pela manutenção do processo participativo e os militantes e ativistas sociais deixou de ser um processo de construção conjunta para se tornar cada vez mais um processo no qual os quadros da municipalidade se resumiam a “administrar” o processo do OP. A relação dialógica de construção da política participativa se perdeu, e a potencialidade pedagógica da participação se reduziu de maneira significativa.

A observação direta das reuniões do COP permite observar uma mudança significativa na postura dos quadros gestores municipais em relação ao processo de participação. Os representantes do governo municipal a partir de 2005 limitam-se a compor a mesa dos trabalhos, e se pronunciam apenas quando consideram necessário apresentar ou defender as posições do governo municipal. No período anterior os responsáveis pelo processo discutiam e preparavam as pautas das reuniões junto com os conselheiros, e consideravam parte do seu trabalho contribuir na condução dos debates no sentido de garantir o cumprimento das mesmas.

Por outro lado, como veremos mais adiante, os quadros da atual administração retomam muitas das práticas da política tradicional na sua relação com a comunidade.

As relações de patronagem, de clientelismo, vem sendo recompostas de maneira intensa, e se refletem nos marcos do próprio processo participativo. O padrão de atuação das lideranças políticas, particularmente do PTB mas também dos demais partidos, reproduzem dentro do processo do OP os vícios da política tradicional. Este processo opera no sentido inverso da dimensão pedagógica que as práticas de democracia participativa podem ter em termos de construção de cidadania.

Portanto, se indiscutivelmente a democracia participativa pode ter um papel importante no sentido de contribuir na construção de uma cidadania mais crítica e atuante, este processo não é irreversível nem unilateral. A atuação dos distintos atores no processo político pode não apenas neutralizar como até mesmo inverter esta dinâmica. E o desenho institucional do OP ao que tudo indica não se constitui em uma garantia de que a participação se converta necessariamente em um processo de aprendizagem política e de construção de cidadania.

IV.7 O OP como instrumento de controle público sobre o Estado

Uma dimensão importante do OP, ressaltada pela maioria dos autores como um dos elementos mais virtuosos do ponto de vista da inovação democrática é o seu papel enquanto instrumento de controle do Estado pelos cidadãos. No entanto uma análise mais detalhada indica que esta é uma das dimensões mais frágeis da experiência de participação de Porto Alegre. A análise mais objetiva dos procedimentos de prestação de contas estabelecidos através do OP indica que já desde o período das administrações da Frente Popular esta era uma dimensão frágil do processo. E a investigação mostra, como se verá mais adiante, que esta fragilidade se ampliou na nova gestão.

Tudo indica que o OP como instrumento de relação entre o poder público e os cidadãos se manifesta de maneira mais eficaz no aspecto das decisões sobre a alocação dos investimentos, assim como na ampliação do poder dos cidadãos no que diz respeito aos serviços públicos prestados. Com a prática do OP se incrementou de forma muito sensível a participação dos cidadãos na discussão dos investimentos públicos e se ampliou de forma considerável o interesse da população da cidade em torno do controle e fiscalização dos gastos públicos (ABERS, 1998 e AVRITZER, 1999).

Sem dúvida o OP inaugurou em Porto Alegre um padrão de comportamento que consagrou o costume de realização de prestação de contas por parte do poder público. O debate sobre o orçamento público se constituiu como um momento importante da vida política da cidade, altamente reconhecido pela cidadania.

No entanto a investigação constatou que o OP efetivamente apresenta fragilidades do ponto de vista de oportunizar um maior controle dos cidadãos sobre as finanças públicas. Se, no contexto geral, o OP significa sem dúvida uma grande ampliação da participação dos cidadãos nas decisões, o seu papel como instrumento de transparência do ponto de vista da execução orçamentária tem sido limitado. Ao crescimento do interesse e da preocupação com o controle da quantidade e da qualidade do gasto público não correspondeu a criação de instrumentos eficazes, nos marcos do processo do OP, que permitissem que este interesse se transformasse em uma efetiva fiscalização.

Os mecanismos de prestação de contas do OP são um ponto nevrálgico do processo de discussão democrática acerca do orçamento público. Para além da discussão acerca da alocação dos recursos orçamentários, a fiscalização e o controle das obras e serviços realizados são um momento essencial do OP. E neste campo é possível identificar uma série de lacunas que reduzem a eficiência do processo como um todo. O processo de prestação de contas não tem a extensão necessária, se dá de uma forma incompleta e fragmentada se pensarmos a perspectiva de que o OP tem como objeto o conjunto do orçamento público municipal.

É importante destacar em primeiro lugar que este processo de prestação de contas se dá fundamentalmente de forma interna ao OP. No sentido de avaliar e prestar contas a ação do governo municipal se dirige em primeiro lugar às instâncias internas do OP e não à sociedade como um todo. Os procedimentos de prestação de contas são desenhados para as reuniões regionais do OP e para o COP, e mesmo os materiais produzidos são prioritariamente distribuídos aos participantes. A preocupação de que a prestação de contas atinja um público mais amplo, não diretamente envolvido nas discussões do OP, atualmente é bastante secundarizada.

As reuniões de prestação de contas até o ano de 2001 faziam parte de uma primeira rodada de assembléias regionais. Nelas se fazia a prestação de contas do

Plano de Investimentos do ano anterior e se iniciava a discussão das prioridades de cada região. Com a mudança na metodologia do OP, que foi simplificada reduzindo de duas para uma as rodadas de assembléias, este processo de prestação de contas se faz em reuniões preparatórias nas regiões e nas assembléias regionais. Esta mudança na metodologia, se por um lado simplificou e racionalizou o processo reduzindo o número de assembléias durante o ano, por outro diminuiu de forma significativa o peso institucional deste processo de prestação de contas anual.

Ao não ser mais realizada na forma de uma assembléia regional, com status institucional e com pautas deliberativas associadas ao processo de discussão as rodadas iniciais preparatórias perderam muito do seu peso e da qualidade. A prestação de contas acerca do PI do ano anterior é realizada na forma de uma apresentação em powerpoint onde são apresentadas a situação das obras demandadas na região (discriminadas em termos de ações realizadas, em execução ou em andamento). É importante destacar, no entanto, que o processo de prestação de contas se resume à situação de execução do PI e não há efetivamente uma prestação de contas em relação ao orçamento municipal como um todo.

Uma segunda dimensão importante da prestação de contas são as discussões realizadas ordinariamente nas reuniões do COP. O conselho, como instância máxima de decisão do OP, tem a atribuição de não apenas discutir, decidir e fiscalizar a realização das demandas do Plano de Investimento, mas do orçamento como um todo. O Artigo primeiro do Regimento Interno do COP afirma que: “O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre”. (PMPA-SMGL, 2005:8)

Nas reuniões do COP o governo comparece e discute a totalidade dos grandes números relativos à receita e despesa anuais, as propostas de Planos Plurianuais e de Leis de Diretrizes Orçamentárias e a situação financeira da prefeitura de modo geral. Esta prática, no entanto, não dá conta de garantir uma efetiva transparência do processo como um todo. Isto se deve a limitações internas do próprio conselho, em termos de capacitação para enfrentar a complexidade deste debate, mas também decorre da ausência de uma preocupação mais sistemática do governo no sentido de

se abrir para uma efetiva fiscalização por parte da sociedade, tornando mais claras e didáticas as informações.

Não existe, por exemplo, um acompanhamento efetivo da execução orçamentária. Nos debates anuais sobre a implementação do PI não são feitas comparações entre o que foi investido no PI e o conjunto dos investimentos da prefeitura. E menos ainda uma análise mais criteriosa da consistência entre o que foi previsto gastar com investimentos e o custo real das obras e serviços, que permitiria uma análise da qualidade do gasto público. A relação entre o governo e o COP via de regra se concentra na realização efetiva ou não do que foi decidido para o PI, sem uma apropriação detalhada do orçamento no seu conjunto.

Isto se dá também em função de limitações do próprio COP. Aparentemente o interesse dos conselheiros se concentra nas obras decididas, sem uma preocupação mais sistemática em relação ao controle do orçamento como um todo. Por outro lado, os depoimentos colhidos e os instrumentos aplicados nos marcos do estudo do Banco Mundial demonstram a existência de sérios limites em termos de capacitação dos conselheiros para o exercício de uma fiscalização mais apurada do conjunto das finanças públicas municipais (WORLD BANK, 2008). Questionários aplicados junto aos conselheiros mostram grandes limites em termos da capacidade dos mesmos de se apropriarem do significado efetivo dos números apresentados pela administração.

No que diz respeito aos mecanismos de prestação de contas para a sociedade civil a constatação é de que eles são extremamente limitados. O processo de prestação de contas é realizado somente nos marcos do próprio OP e, ainda assim, limitado à prestação de contas relativa ao Plano de Investimentos. Os instrumentos existentes são desenhados a partir de uma concepção de que o OP é um processo de participação voluntária, e que todo o cidadão interessado deve buscar, através da sua participação direta no processo, as informações que considerar relevantes. Não existe nos marcos do OP uma sistemática de prestação de contas para a população como um todo, particularmente no que diz respeito à execução orçamentária e à qualidade do gasto público.

Se do ponto de vista da ampliação da percepção acerca da alocação de recursos o OP tem uma clara visibilidade, do ponto de vista da execução e da prestação de

contas este resultado não é tão bem sucedido. Em relação ao conjunto da população, e mesmo entre aqueles que participam mais diretamente do processo, os dados mostram que o grau de informação sobre as finanças da prefeitura é precário. Isto pode ser constatado quando o tema da pergunta, como se pode ver na tabela XI, diz respeito ao orçamento, onde se destaca o fato de mesmo entre aqueles entrevistados que na amostra geral afirmaram ter participado do OP a maioria se considera sem muita informação acerca do orçamento municipal.

Tabela XI - “Em relação às políticas da Prefeitura Municipal na área de orçamento público você se considera...”

	Amostra geral	Participantes OP	Não participantes OP
Bem informado	5%	8%	4%
Mais ou menos informado	29%	39%	27%
Sem muita informação	65%	53%	69%
Não respondeu	1%	-	1%

N=1000. Qui Quadrado = 12,77, gl=3, significância 0,052.
Fonte: Núñez e Banco Mundial (2008)

E esta percepção se reproduz quando se trata de forma mais genérica o tema dos gastos públicos, mais amplo do que a questão orçamentária. Como se pode ver na tabela XII, os resultados não diferem em quase nada das respostas que se referem ao tema do orçamento e refletem a opinião de uma população que majoritariamente não se considera bem informada acerca dos gastos realizados pela administração municipal. No entanto, de todos os modos, tanto em um caso como no outro se pode perceber que há uma distinção significativa entre a percepção dos participantes e a dos que não participam. Nos dois casos fica nítido que entre os participantes o índice das respostas daqueles que se consideram sem muita informação é mais baixo do que a média geral e, particularmente, mais baixo do que entre aqueles que não são participantes.

Tabela XII - “Em relação às políticas da Prefeitura Municipal na área dos gastos você se considera...”

	Amostra geral	Participantes OP	Não participantes OP
Bem informado	5%	9%	4%
Mais ou menos informado	28%	34%	26%
Sem muita informação	67%	56%	70%
Não respondeu	1%	-	1%

N=1000. Qui Quadrado = 12,77, gl=3, significância 0,052.
Fonte: Núñez e Banco Mundial (2008)

Estes números nos apontam para duas constatações. De um lado se pode perceber que, mesmo depois de muitos anos de implementação, o OP aparentemente não conseguiu massificar e ampliar a consciência dos cidadãos acerca das dimensões de fiscalização e controle do orçamento público. Por outro lado, ainda que o OP aparentemente não tenha conseguido estes objetivos, a sua prática contribui para uma maior consciência a respeito destas duas dimensões. Os entrevistados que tem um grau maior de envolvimento e participação são aqueles que conseguem ter um pouco mais de visão acerca do orçamento e dos gastos da prefeitura. Enquanto entre aqueles cidadãos que não participam do OP o índice de respostas “sem muita informação” atinge 70%, nos dois grupos de pessoas que participam do OP este índice é bem menor. Isto indica que em alguma medida o OP contribui para um aumento da visibilidade acerca dos gastos públicos, pelo menos entre os participantes.

Esta constatação de que a consciência dos cidadãos em relação às finanças públicas e ao orçamento é bastante precária ficou evidente no grupo focal realizado com pessoas de classe média. Em geral as manifestações do grupo davam conta de um conhecimento muito precário acerca da situação financeira do governo municipal e menos ainda quando o tema era a execução orçamentária. Perguntados acerca do seu grau de informação acerca do assunto as respostas que surgiram foram do tipo: “*também acho que a gente não tem acesso. Tanto é que eu não tenho nem idéia dos números de quanto (o município) arrecada*”. O nível de informação é precário e obtido de forma fragmentária “*alguma coisa que a gente escuta na rádio. Por exemplo, eu escuto rádio e de vez em quando dá uns números assim*”.

É importante destacar, no entanto, que este desconhecimento acerca dos dados relativos à execução orçamentária não decorre apenas da debilidade das iniciativas de prestação de contas da municipalidade. Muitas vezes a falta de informação decorre de uma postura dos próprios cidadãos, como se pode ver em manifestações no grupo focal de classe média: “*eu não tenho também informação nenhuma de balanço de prefeitura, também nunca procurei saber*” . Este tipo de postura indica que a construção de uma política de transparência depende também de um trabalho por parte do poder público, no sentido da sensibilização dos cidadãos, conforme os próprios participantes do grupo

destacaram: *“também tem isso, o C. levantou esse tema de que poderia haver informação, mas não necessariamente as pessoas se interessassem”*.

Esta dificuldade em se apropriar de maneira efetiva acerca dos gastos públicos não se limita aos cidadãos não participantes. Nas entrevistas realizadas com conselheiros e delegados, assim como nos grupos focais realizados com este público fica evidenciado que mesmo os participantes mais diretos do processo tem muita dificuldade em se apropriar do tema. Ainda que constituam a sua identidade como participantes a partir da idéia da importância do seu papel na discussão do orçamento público, praticamente nenhum dos delegados e conselheiros demonstrava conhecer em profundidade os dados relativos aos gastos públicos. Seu conhecimento tende a ser circunscrito às obras realizadas ou não, à relação estabelecida entre os gestores públicos e o processo de participação, mas sem uma efetiva apropriação dos dados relativos às finanças públicas. Ainda que existam esforços individuais, são muito poucos conselheiros que realmente conseguem se apropriar do conjunto de dados relacionados com o orçamento municipal.

A experiência de controle social durante a fase de execução orçamentária é bastante frágil por parte dos participantes do OP. Os instrumentos existentes têm um funcionamento precário, não conseguindo constituir-se em ferramentas eficazes para proporcionar um controle efetivo da execução orçamentária e da qualidade dos gastos. Esta situação demonstra que o OP, em que pese ser uma metodologia eficiente no sentido de permitir uma incidência da população na decisão sobre a alocação de investimentos para obras e serviços, não conseguiu ainda avançar em termos de um efetivo controle social sobre o orçamento público.

Esta condição explica em grande parte a dificuldade enfrentada pelo OP no momento em que a crise financeira da administração reduziu de forma significativa a capacidade de investimento da administração municipal. Centralmente focado nas demandas, e muito frágil na análise da execução e no controle e fiscalização das finanças públicas municipais, o OP não foi capaz de adotar medidas que prevenissem o acúmulo de obras e serviços não realizados pela prefeitura em um momento de agudização da situação fiscal do município.

Desde um ponto de vista estritamente formal, o OP em tese possibilita o controle social do processo de execução orçamentária. Nos seus 20 anos de implementação o OP buscou constituir instrumentos que permitissem aos participantes exercer algum controle em relação a realização dos investimentos e serviços durante o processo de execução orçamentária. Este controle se dava a partir das chamadas Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras, que tem como atribuição participar de todo o processo a partir da incorporação de uma demanda no PI, “desde a elaboração do projeto, licitação, até a sua conclusão” (PMPA, Regimento Interno OP, p.17). Conforme o artigo 47 do Regimento Interno do OP: “Antes do lançamento de uma licitação referente a obra demandada pelo Orçamento Participativo, o respectivo responsável técnico da prefeitura pela obra deverá fazer contato com os(as) Conselheiros(as) da região ou temática demandante para acionar a Comissão de Obras e realizar a primeira reunião para conhecimento detalhado do projeto e estabelecer a rotina de acompanhamento da obra” (PMPA, Regimento Interno OP, p.18).

As Comissões de Obras, portanto, poderiam se constituir num importante instrumento de controle e fiscalização na fase de planejamento, licitação e execução das obras do PI. No entanto a experiência mostra que o funcionamento dessas comissões nem sempre tem sido sistemático e eficiente, na medida em que depende do interesse e mobilização dos envolvidos. Segundo representantes da prefeitura em muitos casos as comissões exerceram uma efetiva fiscalização “inclusive com o projeto executivo da obra na mão”²⁰ discutindo até mesmo aspectos técnicos da obra. Pelas regras do OP nenhuma obra deveria ser iniciada sem uma reunião prévia entre técnicos da municipalidade, a comunidade interessada e a empresa encarregada da mesma. No entanto o grau de interesse e de mobilização faz com que a ação das Comissões de Fiscalização é desigual, o que faz com que nem sempre o nível de participação da comunidade na fiscalização seja o mesmo.

Além disso, essas comissões têm um caráter fragmentário, cada uma fiscalizando uma obra em particular, sem uma visão global de acompanhamento da execução orçamentária do município como um todo. O COP e os delegados têm dificuldades de visualizar a execução do PI no seu conjunto no decorrer do ano, e a

²⁰ testemunho de técnicos do GPO em reunião realizada na prefeitura em 26/04/07

regra geral é discutir o desempenho da administração municipal na prestação de contas, que é realizada no início do ano seguinte, a posteriori. Neste sentido o papel das Comissões como instrumento de controle social sobre a execução orçamentária é limitado.

Constata-se, portanto, que inexistem procedimentos mais globais e sistemáticos de fiscalização e controle tanto do ponto de vista da execução orçamentária (dados quantitativos do gasto público) quanto de indicadores de eficiência (análise da qualidade das obras). Na medida em que cada obra é fiscalizada isoladamente não se constituem parâmetros que permitam avaliar a qualidade do gasto público. Além disso, o processo de fiscalização de uma obra por parte dos delegados diretamente interessados na realização da mesma pode levar a posturas menos rigorosas do ponto de vista do controle do gasto público, na medida em que o interesse dos envolvidos tende a ser o de que a mesma seja realizada, independente de considerações técnicas e financeiras.

O COP, instância máxima de deliberação do OP, que tem um funcionamento mais permanente ao longo do ano, tende a ser o espaço onde se poderia estabelecer algum tipo de controle maior sobre a execução orçamentária e a qualidade dos gastos da administração. Em suas reuniões ordinárias o tema é freqüentemente abordado, a partir da disposição dos conselheiros de exercer efetivamente um papel fiscalizador. No entanto a experiência tem mostrado que esta preocupação esbarra em sérios limites. Isto se dá fundamentalmente porque não há um fluxo de informações e uma metodologia construída com objetivo de possibilitar que o COP exerça este papel de fiscalização.

IV.8 OP, política e território – a cidade como espaço da democracia

Outra característica fundamental do Orçamento Participativo diz respeito à relação entre a política e o território. O OP, enquanto inovação democrática, por se realizar em uma esfera do poder de Estado de nível local não pode ser compreendido sem que a dimensão espacial seja considerada. As atribuições institucionais dos governos locais no ordenamento político brasileiro relacionam diretamente esta esfera do Estado às demandas, investimentos e serviços diretamente relacionados com o

âmbito local. Por isso é impossível compreender a prática política do OP sem que esta seja relacionada com a dimensão do território, da cidade. Neste sentido, o processo do OP se constitui em uma prática relacionada com a gestão urbana, que atua numa esfera da política diretamente relacionada com o território. Não por acaso a organização do processo de participação tem como fundamento e critério principal a divisão da cidade em regiões.

Portanto, a compreensão do significado do OP do ponto de vista da democracia não pode ser separada de uma abordagem da política também enquanto uma prática de gestão do território, e de uma relação do cidadão com a cidade. Sua incidência, determinada pela própria natureza das características da ação do Estado em nível municipal, não se dá sobre as variáveis macroeconômicas e os grandes investimentos (prerrogativas da União), nem sobre políticas setoriais, sociais ou de fomento a atividades econômicas (características da ação dos governos estaduais). A incidência do OP se dá fundamentalmente sobre o território da cidade, discutindo investimentos na infra-estrutura local ou em serviços diretamente associados com a vida urbana. A discussão sobre a democracia na cidade se dá sobre temas muito concretos, relacionados com a vida cotidiana do cidadão. A discussão do OP se relaciona de forma muito direta com a apropriação do espaço urbano, base primeira da relação do cidadão com a cidade.

“Mudar a forma como é decidido o orçamento público é um dos pontos mais decisivos para a democratização das estruturas do Estado. Trata-se não só de discutir o que o Estado deverá investir como também onde serão realizados estes investimentos, fato que é central para atacar a concepção capitalista de cidade que faz com que o espaço físico seja também um mecanismo de exclusão social” (GUGLIANO, 2007 p.265)

Por isso não se pode estranhar que grande parte da elaboração teórica mais significativa sobre o OP seja formulada por arquitetos, urbanistas ou geógrafos, assim como por profissionais de outras áreas mas que atuam prioritariamente em torno dos temas do território como advogados, sociólogos e economistas voltados para a discussão da gestão urbana. Não por acaso um dos primeiros momentos de legitimação internacional do OP foi relacionado com o prêmio recebido da agência das Nações Unidas que atua na área da gestão do espaço urbano, UN-HABITAT. E que boa parte da discussão mais qualificada em termos teóricos e empíricos sobre o tema em nível

internacional tenha se dado, de um lado, nos fóruns acadêmicos da área de urbanismo, ou então nos espaços políticos de articulação dos governos locais, como as organizações internacionais que articulam os governos municipais, hoje unificadas na CGLU (Cidades e Governos Locais Unidos).

Em nível internacional, Fóruns como os promovidos pela Rede 9 do Programa Urb-AL, programa descentralizado de cooperação da Comissão Européia que objetiva a aproximação de cidades, entidades e coletividades locais da América Latina e União Européia, , ou o Fórum das Autoridades Locais, realizado nos marcos do Fórum Social Mundial, são espaços muito ativos de debate e difusão de experiências participativas. Na esfera internacional é fundamental reconhecer o papel cumprido pelo Programa de Gestão Urbana para a América Latina e o Caribe, um programa da agência HABITAT que entre 1997 e 2002 foi um dos principais espaços de reflexão e de disseminação de práticas participativas nos governos locais de todo o continente. Seu coordenador, Yves Cabannes teve um papel muito importante na articulação de iniciativas voltadas para a qualificação do processo local, atuando como consultor do governo municipal, assim como trabalhou ativamente no sentido de sistematizar as práticas e produzir reflexões a partir da experiência local de democracia participativa. Atualmente vinculado ao Development Planning Unit da University College, em Londres, Cabannes continua trabalhando de forma muito ativa na promoção de práticas participativas de gestão urbana e territorial em nível internacional.

Esta dinâmica se reflete também no Brasil, onde uma parte significativa da produção acadêmica e teórica sobre o OP foi obra de investigadores que tinham como foco de sua atividade o tema da gestão urbana. O papel cumprido pelos prefeitos, os gestores públicos que protagonizaram os processos de participação, contribuiu de forma decisiva para que o debate sobre a democracia participativa tenha estado sempre muito associado ao tema da gestão urbana. O exemplo da Rede Brasileira de Orçamento Participativo, entre outras tantas iniciativas articuladas a partir das prefeituras que buscam refletir sobre os seus processos e intercambiar experiências, demonstram uma íntima relação entre o debate do OP e a gestão urbana.

E esta reflexão, por sua vez, não pode ser compreendida sem situá-la nos marcos de um intenso processo de lutas dos movimentos sociais urbanos pelo “direito à

cidade” que vem desde a década de 70 e que se consolida do ponto de vista institucional com a aprovação do Estatuto das Cidades. Esta vinculação não é gratuita, e sequer é estritamente acadêmica. Reflete também a existência de um significativo movimento social pela Reforma Urbana, e o engajamento de profissionais de distintas formações acadêmicas com esta luta.

Todo o decorrer dos anos 80 foi marcado por uma intensa articulação entre lutas sociais, pesquisa acadêmica e formulação de propostas de políticas públicas relacionadas com a gestão urbana. A formulação do Estatuto das Cidades enquanto um marco institucional de ordenamento territorial e político no país, sua aprovação no Congresso Nacional em 2001 é um resultado efetivo dessa confluência entre movimentos sociais e investigadores acadêmicos. E, por fim, a criação do Ministério das Cidades, em 2003, deu uma formatação institucional em nível federal para um novo padrão de políticas públicas relacionadas com o espaço urbano. E, não por acaso, o primeiro ministro a exercer o cargo foi o ex-prefeito de Porto Alegre, Olívio Dutra, criador do Orçamento Participativo.

Esta interface entre a participação popular e a questão urbana, particularmente a relação entre política e território, é fundamental para entender muitas das características do OP do ponto de vista de sua contribuição para a democracia. Este movimento tem um de seus marcos fundamentais na constituição do Fórum Nacional de Reforma Urbana em 88, e em iniciativas que buscavam alterar os marcos normativos e as políticas de planejamento urbano implementadas no Brasil. Este processo é descrito de forma precisa por Grazia de Grazia em seu texto “Estatuto da Cidade: uma Longa História com Vitórias e Algumas Derrotas”. Destas discussões resulta a sistematização de uma visão de gestão urbana que buscava incorporar os temas da apropriação do espaço urbano como direito de todos os seus moradores. Esta sistematização se articula em torno de três eixos:

“Direito à Cidade e à Cidadania’, entendido como uma lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e sobretudo em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução dos seus destinos;

‘Gestão Democrática da Cidade’ entendida’ entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular’

‘Função Social da Cidade e da Propriedade’ entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano’.” (DEGRAZIA,2001 p.1)

Temos, portanto, a convergência de três dimensões de ação social sobre a cidade, a dos movimentos sociais e suas lutas autônomas pela apropriação do espaço urbano, a do gestor público, motivado politicamente por seus compromissos com a classe trabalhadora e os setores mais desfavorecidos, e a do pensamento acadêmico urbanístico que se alia aos movimentos sociais na formulação de um novo paradigma de gestão urbana. Estes três elementos convergem em Porto Alegre, tendo como resultado a gestação de uma política que buscava mudar radicalmente a relação do cidadão com a cidade. É à luz deste cenário que podemos analisar o peso da dimensão territorial, da reflexão sobre a gestão urbana enquanto uma materialização do debate sobre a prática da democracia na cidade.

É inevitável reconhecer que muito da quantidade e da densidade de reflexões sobre as experiências de Orçamento Participativo tem sua origem nos cursos de arquitetura e urbanismo, ou em instituições de pesquisa vinculadas aos temas urbanos. Instituições como o Lab-Hab da Faculdade de Arquitetura da USP, o IPPUR no Rio de Janeiro, no campo acadêmico, ou organizações não-governamentais como o Instituto Pólis de São Paulo, a FASE, no Rio de Janeiro, ou CIDADE, em Porto Alegre, voltadas para a reflexão e ação sobre o espaço urbano se constituíram em espaços onde se produziram algumas das mais densas elaborações sobre as experiências de democracia participativa, tendo no OP de Porto Alegre uma referência fundante.

Sem a pretensão de dar conta de um panorama da totalidade destes estudos, é no entanto fundamental referir a esta produção teórica de arquitetos/urbanistas e geógrafos em relação ao OP na medida em que ela pode aportar questões importantes em relação ao tema da democracia. Isto porque, ao associar ao tema da democracia participativa a dimensão territorial, um substrato de relações sociais concretas que se dão em um espaço determinado, o seu aporte pode explicar algumas das condições que permitiram que o OP se convertesse em uma experiência bem sucedida.

Maricatto (2001) analisa as relações sociais que se desenvolvem no espaço urbano também como relações de poder. A gestão urbana envolve uma disputa pela apropriação de bens como a terra, assim como pelo acesso aos serviços públicos. Esta

é uma disputa política que se dá entre os setores capitalistas envolvidos no processo de valorização do capital imobiliário e do capital produtivo e os moradores da cidade, particularmente os amplos setores de cidadãos de baixa renda que vivem nas periferias. E esta disputa encontra pouco espaço de expressão nos mecanismos tradicionais da política “o capitalismo liberal definiu um âmbito restrito para a expressão política: o espaço da cidadania exercida através de representação dada pelo voto” (MARICATTO, 2001 p.184). E nestes marcos os setores subalternos encontram dificuldade no sentido de um exercício pleno de cidadania.

As lutas pelo direito à cidade, no entanto, reposicionam as possibilidades de expressão das maiorias. Os enfrentamentos em torno da moradia, do acesso à água e saneamento, de melhores condições de vida são um ponto de partida concreto para um questionamento da própria ordem social que estabelece a apropriação desigual do espaço urbano. E neste sentido abrem espaço para uma superação da visão do exercício da cidadania limitada à participação em processos eleitorais. Com isso se abrem novas perspectivas. “O rompimento com a cidadania burguesa constitui a repolitização global da prática social, para além dos limites traçados pelo liberalismo” (MARICATTO, 2001 p.186). Por isso o OP é uma prática valiosa na medida em que

“constitui uma mudança no padrão de financiamento urbano. Ele significa uma ruptura com o investimento público submetido aos interesses do mercado imobiliário, o que, por sua vez, alimenta a segregação territorial e as desigualdades ... Os excluídos passam a sujeitos políticos que participam diretamente das decisões e que podem portanto exercer algum controle sobre o Estado que se torna mais próximo e mais transparente. Rompe-se também com o indefectível clientelismo político, embora isso dependa do grau de democracia envolvido no processo, pois o risco da cooptação está sempre presente. Trata-se de um impacto amplo na vida da cidade e de seus habitantes, que contribui para construir um novo modo de gestão dos problemas e interesses locais” (MARICATTO, 2001 p.190)

Maricatto portanto aborda o OP à luz dos processos de luta dos movimentos sociais pelo direito à cidade. E esta ótica é importante na medida em que retira a democracia da sua dimensão abstrata, relacionada a construções discursivas associadas às ideologias e aos programas partidários, e a coloca em operação concreta, enquanto um processo de luta pela apropriação dos recursos coletivos que constituem a vida urbana. O poder que está em jogo é o de decidir sobre investimentos e serviços concretos. E esta escala de discussão é muito mais familiar ao cidadão

comum do que os termos mais gerais das disputas programáticas em torno de valores abstratos ou de políticas públicas que operam em uma escala distante do seu cotidiano.

Para opinar sobre a política de juros do Banco Central, ou sobre as políticas de comércio exterior mais adequadas a um projeto para o país se exige todo um grau de conhecimento distante do cidadão comum. E é justamente esta falta de conhecimento que autoriza os teóricos da democracia representativa, como Sartori, a defender uma concepção minimalista e procedimental de democracia. Os cidadãos devem delegar o poder, pois são incapazes, não tem interesse ou conhecimento técnico para decidir sobre questões complexas. No entanto sobre a sua cidade, sobre as necessidades em termos de investimento público ou serviços, todo cidadão se sente capaz de opinar.

E isto permite construir todo um envolvimento com o processo político onde o cidadão começa a se apropriar dos mecanismos de funcionamento do Estado, e que se constitui nos primeiros passos para um aprendizado que pode levá-lo a níveis mais altos de conhecimento político e exercício de cidadania. Esta visão da importância da democracia em nível local é uma parte fundamental das teorias da democracia participativa, exatamente porque é o primeiro passo para o aprendizado do exercício da democracia em escala mais ampla. Conforme afirma Carole Pateman, citando John Stuart Mill

“Assim, para Mill, é a nível local que se cumpre o efeito educativo da participação, onde não apenas as questões tratadas afetam diretamente o indivíduo e sua vida cotidiana mas onde também ele tem boa chance de, sendo eleito, servir no corpo administrativo geral ...É por meio da participação local que o indivíduo ‘aprende democracia’.. de modo que será somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala. (PATEMAN, 1992 p.46)

Já Lopes analisa os orçamentos participativos à luz de seu impacto mais geral em termos da incidência da vontade dos cidadãos sobre o processo de planejamento urbano (LOPES, 2008). Nesta ótica sua abordagem situa as práticas de democracia participativa no contexto da superação das concepções tecnocráticas de planejamento urbano. Estas concepções tecnocráticas são uma característica comum tanto dos modelos burocráticos planejamento centralizado como dos modelos de urbanismo liberal. Nos primeiros por uma concepção de Estado como condutor da sociedade e nos segundos na medida em que estes têm no domínio da técnica o mecanismo de

exclusão da maioria da população das decisões. Para o processo de apropriação do espaço urbano pelo Capital o planejamento precisa ser um processo no qual opinam apenas os gestores públicos e os especialistas.

O autor combate esta visão, defendendo a perspectiva de um planejamento democrático. Partindo de uma concepção autonomista baseada em grande parte nas formulações de Cornelius Castoriadis, o autor ressalta a importância da participação da população no processo decisório, e identifica nos orçamentos participativos um importante instrumento que possibilita o exercício da democracia direta na gestão do espaço público. Para ele “participar, no sentido essencial de *exercer autonomia*, é a alma mesma de um planejamento e de uma gestão que queiram se credenciar para reivindicar seriamente o adjetivo *democrático(a)*” (LOPES, 2008 p.335)

Esta constatação de que a reflexão sobre o OP tem uma profunda interface com os temas da gestão urbana, e que uma das dimensões centrais que caracterizam as práticas de democracia participativa do OP se relaciona com o território, com o espaço da cidade, não se resume a uma percepção acerca de uma determinada tendência do pensamento acadêmico. Na verdade ela sinaliza para uma das dimensões centrais a partir da qual se pode pensar as relações dos cidadãos com a política, que no caso do OP tem um significado especial.

A democracia, e as práticas democráticas, no caso do OP, não podem ser compreendidas sem que se reconheça esta relação. O aprendizado político sobre a democracia no OP se dá a partir da interação do cidadão com o território. Não se dá a partir de dinâmicas de formação de interesses desde um ponto de vista setorial, corporativo, nem tampouco a partir da conformação de interesses e opiniões construídos a partir das relações de trabalho, como foi a tradição de inserção das classes populares na arena política na história do capitalismo.

Através do OP os cidadãos se inserem na vida política tendo como ponto de partida a sua relação com a cidade e com os serviços urbanos. E esta dinâmica não se resume à determinação acerca de quais são as demandas que estão em jogo, limitadas ao âmbito das atribuições institucionais dos governos municipais. A relação com a cidade, os investimentos municipais e os serviços prestados pela prefeitura, estabelece uma dimensão muito concreta para a política e para a democracia. Não estão em

discussão valores abstratos, ou políticas setoriais complexas cujo efeito sobre os cidadãos muitas vezes é pouco visível ou pouco compreensível como políticas de gestão macro-econômica (taxas de juros, políticas salariais), mas sim políticas públicas concretas, perceptíveis pelo cidadão em seu dia a dia.

Não se trata de dizer que o cidadão comum é necessariamente incapaz de compreender as dimensões mais abstratas da política, as questões mais complexas da gestão pública. Trata-se de reconhecer que é mais fácil, e pode se constituir em um primeiro passo para o acesso a um nível maior de complexidade, ter um ponto de partida cuja materialidade o torna mais acessível a qualquer cidadão a partir de sua experiência empírica. É nessa medida que a relação do OP com a dimensão territorial reduz o processo de exclusão política na medida em que toma como ponto de partida questões que são a priori mais familiares a todos os cidadãos.

Esta construção da política a partir do local tem uma qualidade importante, na medida em que se constitui em um elemento nivelador e inclusivo. A discussão da política tem como ponto de partida uma realidade em relação à qual cada um se sente capaz de opinar, por conhecer, por ser parte do seu cotidiano. A relação com a política não se constitui a partir de conceitos abstratos e sim a partir da sua realidade mais imediata. Isto torna cada um mais capaz de opinar, gerando com isso condições subjetivas de exercício de cidadania que não são obstaculizadas por constrangimentos decorrentes da não apropriação dos códigos discursivos da política mais formal.

Neste sentido o trânsito das dimensões locais, imediatas, que caracterizariam uma cultura política paroquial, para as dimensões mais universais e abstratas que caracterizam uma cidadania crítica e uma cultura cívica, se torna mais fácil. Isto porque existe um ponto de partida mais familiar que permite dar início a um processo de aprendizagem da política que não sofre dos constrangimentos decorrentes da ausência de familiaridade com os códigos formais do discurso político. É mais fácil, mais seguro, ter uma opinião e tomar posição sobre algo conhecido, e isto se configura num ponto de partida, num primeiro passo que facilita os demais. Nesta medida o OP, justamente por se estruturar a partir da realidade concreta vivida pelas comunidades, facilita o processo de apropriação do instrumental necessário para um aprendizado acerca da política e da democracia.

IV.9 O OP como parte de um sistema de gestão democrática da cidade

Outro elemento importante no sentido de avaliar o papel do OP no aprofundamento da democracia na cidade é contextualizar o seu papel enquanto uma parte de um sistema mais amplo de gestão democrática, que se relaciona de um lado, com as perspectivas estratégicas dos gestores do processo e, de outro com a nova institucionalidade democrática oriunda do processo constitucional de 1988. Neste sentido o OP fazia parte de toda uma constelação de procedimentos que envolviam também a realização de Conferências de Políticas Públicas e dos Congressos da Cidade, assim como a existência de um grande número de Conselhos setoriais e temáticos enquanto espaços de compartilhamento da gestão pública entre o Estado em nível local e a sociedade civil organizada. O OP, portanto, ainda que fosse o instrumento privilegiado de diálogo do poder público com os cidadãos, não era o único instrumento.

A conquista pela população de poder sobre a definição dos investimentos e serviços prestados pelo governo municipal não esgotava todas as possibilidades de democratização da gestão. Já na segunda gestão da Frente Popular era identificado pelos gestores públicos e por parte dos atores sociais participantes no processo um limite no processo do OP como instrumento de gestão pública. A discussão anual dos investimentos, ainda que ampliasse de forma considerável a capacidade da população de influenciar as ações do governo municipal, limitava a discussão a um período anual de gestão. Além disso, a discussão focada nos investimentos e serviços tendia a focalizar o processo em torno do atendimento de demandas localizadas, restringindo o espaço para discussões que incorporassem uma dimensão mais estratégica que pudesse dar conta de uma visão de futuro para a cidade.

Para preencher esta lacuna, mantendo uma lógica de participação direta da população, a administração lançou o Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte, um espaço de discussão no qual a sociedade civil, em um longo processo de discussão definiu as grandes diretrizes de atuação para o governo municipal. Este processo culminou em dezembro de 1993, com o I Congresso da Cidade. Este congresso teve como objetivo complementar a dinâmica democrática do Orçamento Participativo com a

definição de um Plano de Desenvolvimento para a cidade, que estabelecesse as grandes linhas gerais que orientem o desenvolvimento da cidade a partir de uma visão de futuro e de objetivos estratégicos. Este Plano tinha como pressuposto a sustentabilidade sócio-ambiental do desenvolvimento da cidade, incorporando os princípios acordados a partir da Agenda 21 das Nações Unidas. Para efetivar esta visão de desenvolvimento sustentável o plano proposto tinha como fundamentos

“a gestão democrática, facilitando e legitimando a participação. Deve ser reforçado o combate às desigualdades e à exclusão social, promovendo a qualidade de vida e do ambiente. Descentralizar a cidade, para aproximar a urbanidade dos bairros, valorizando sua riqueza e diversidade cultural...Para captar todas estas potencialidades, impõe-se mais do que nunca a articulação entre o setor privado e o público, fazendo com que o primeiro aporte suas energias e criatividade sócio-econômica para a qualidade do conjunto e que o Estado reivindique e assuma sua capacidade de articulador e promotor, na sua responsabilidade pela tutela do bem-estar coletivo”(SPM-PMPA,1993 p.3)

No segundo Congresso, realizado em dezembro de 1995, foram desenvolvidos trabalhos visando reformular o I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o plano de ordenamento territorial da cidade, elaborado nos anos 70. Esta reformulação fazia parte das diretrizes aprovadas no I Congresso. Esta discussão teve como característica central a incorporação pela primeira vez de uma participação efetiva da sociedade civil na discussão do planejamento urbano da cidade. Segundo o então prefeito da cidade, Tarso Genro,

“o inovador no trabalho de renovação do PDDU, foi a metodologia adotada que teve como principal ingrediente a democracia no processo, possibilitando e estimulando a mais ampla participação possível da população e de suas entidades representativas”(PMPA,1995 p.3)

Durante 8 meses mais de 200 entidades e um total de 2.600 pessoas participaram dos trabalhos dos grupos de discussão e das sessões do II Congresso. Nas suas resoluções, entre toda uma gama de assuntos relativos ao planejamento urbano e o ordenamento territorial da cidade (em temas que iam da Política Habitacional à Circulação e Transporte, Zoneamento, Patrimônio Ambiental, ao Sistema de Planejamento e Gestão da cidade, entre outros), se incorporava explicitamente o tema da participação da comunidade nas mais variadas dimensões do planejamento da cidade: “A idéia de participação da comunidade passa a ser um objetivo a ser buscado para que se possa ter um Plano Diretor cada vez mais democrático”(PMPA,1995 p.42).

Participaram deste processo de discussão do Plano Diretor no IIº Congresso uma gama variada de entidades de todos os campos. Representações técnico-corporativas como o Instituto dos Arquitetos do Rio Grande do Sul, a Ordem dos Advogados ou o Sindicato dos Engenheiros e mais uma infinidade de entidades representativas de áreas técnicas e profissionais, entidades empresariais do setor como o Sinduscon (Sindicato da Indústria da Construção Civil) e a Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul, e representações de instituições governamentais como a Metroplan (Fundação Metropolitana de Planejamento – do governo do estado) a Granpal (Associação dos Municípios da Região Metropolitana) e a Câmara de Vereadores. Mas também, e pela primeira vez, discutiam o Plano Diretor entidades como a CUT (Central Única dos Trabalhadores) a central sindical, o Fórum Municipal de Reforma Urbana, representante dos movimentos sociais, a União dos Moradores de Bairro (UAMPA), ONGs e representantes diretos da população como os Conselheiros do Orçamento Participativo. Esta gama variada de entidades, que iam desde associações de moradores dos bairros periféricos às universidades, dos excluídos aos proprietários, iniciou a discussão de reformulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre.

Em 1996 as discussões sobre o Plano Diretor tiveram continuidade, com a compatibilização das conclusões dos grupos participantes do Congresso da Cidade, orientada para uma proposta de projeto estratégico para o desenvolvimento sustentável da cidade. Finalmente em 1997 foi desenvolvida uma discussão com a Câmara de Vereadores e com a sociedade civil sobre o Projeto de Lei já elaborado. Ao todo participaram neste período 170 entidades e mais de 2000 pessoas, inclusive nas regiões do Orçamento Participativo, num processo voltado para construir uma idéia de consenso em torno do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. E como resultado deste processo se estabelece como o primeiro dos princípios do PDDUA a gestão democrática, participativa e descentralizada da cidade de Porto Alegre.

Outro elemento importante deste sistema de participação são os conselhos de políticas públicas. O processo de redemocratização, consolidado na Assembléia Constituinte eleita em 1986, que concluiu seus trabalhos com a nova versão da

Constituição em 1988, deflagrou um processo de ampliação dos espaços democráticos e de descentralização das políticas públicas.

“No bojo do processo de descentralização, de construção da participação da sociedade civil na produção das políticas públicas, surgem, na década de 90, os conselhos municipais, concebidos para incorporar de forma efetiva a participação da sociedade civil na gestão pública. Surgem os conselhos por exigência legal do processo de descentralização (municipalização) das políticas sociais. Os conselhos apresentam-se idealmente como elemento de ligação na relação da sociedade civil com o Estado. Tem a responsabilidade de orientar/definir as políticas, acompanhar sua implementação e fiscalizar a qualidade dos serviços, seja do ensino, da saúde, da assistência social, etc..”(Allebrand,2002:74).

Em Porto Alegre este marco institucional mais amplo encontrou um solo fértil em uma sociedade civil organizada, movimentos sociais com experiência de lutas e de formulação de políticas setoriais (especialmente nos setores de saúde e educação), e um governo disponível para compartilhar o seu poder de formulação e implementação das políticas públicas. Em função disso se desencadeia, como veremos mais adiante, um processo de multiplicação de conselhos que constituem, juntamente com o OP, um instrumento de incorporação da participação da sociedade civil na gestão do poder local.

A política de gestão participativa na administração municipal tem nos Conselhos uma dimensão fundamental, ainda que pouco estudada. A cidade tem hoje 27 conselhos, nos quais a sociedade, representada por entidades organizadas, participa da formulação das políticas públicas, fiscaliza sua implementação e avalia o desempenho das ações nos mais diversos setores da administração em setores tão diversos quanto as políticas de meio ambiente, o Orçamento Participativo ou a qualidade da merenda escolar. Estes conselhos, em sua maioria, surgiram a partir da gestão da Frente Popular, ainda que alguns deles já tenham uma existência de mais de 20 anos. Dos 27 conselhos, apenas 8 surgiram no período anterior à administração popular, sendo que 7 deles vem dos anos 70.

A administração da Frente Popular não apenas ampliou o número de conselhos como também reformulou a composição e as atribuições dos conselhos pré-existentes. Dos oito, apenas os três de caráter mais administrativo foram mantidos inalterados. Os demais foram alterados, sempre no sentido de ampliar o escopo de sua atuação e atribuições e a participação da sociedade civil na sua composição. O de Trânsito foi

reformulado já em 1989, o de Patrimônio Histórico em 1994, o dos Direitos do Consumidor em 1995 e o de Turismo em 2001. O Conselho Municipal do Plano Diretor foi reformulado no bojo das discussões que culminaram na formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental em 1999, Transformando-se em Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental. Todos eles hoje têm uma maioria de representantes da sociedade civil na sua composição.

Neste sentido, é a partir do governo da Frente Popular que os conselhos, enquanto instrumentos de gestão, passam a se generalizar e assumir um papel protagonista na formulação e implementação das políticas públicas. Desde 1989 quase todos os conselhos criados passam a ter um caráter normativo, deliberativo e controlador das ações da administração, incidindo diretamente na formulação das políticas públicas do governo municipal. A grande maioria deles organizava periodicamente Conferências ou Fóruns, instâncias abertas nas quais as entidades e pessoas envolvidas nas áreas em questão discutem amplamente as políticas para este setor. Estas conferências eram momentos nos quais, a partir de discussões prévias e de uma ampla divulgação, a população interessada podia influir na definição das políticas municipais.

O OP, portanto, não se constituía em uma instância isolada de participação popular para o compartilhamento de decisões sobre serviços e investimentos. Fazia parte de todo um conjunto de instituições e processos nos quais a participação ocupava um papel estratégico na relação do governo municipal com os cidadãos. Seu papel e seu impacto, portanto, precisam ser compreendidos dentro deste contexto de um projeto global baseado na participação. Com a mudança de governo, em 2005, este panorama se altera. De um lado, como veremos mais adiante, o OP foi mantido enquanto procedimento de discussão acerca dos investimentos. No entanto este complexo de procedimentos participativos sofreu um processo de desarticulação, alterando substancialmente a dinâmica da relação do governo municipal com a sociedade civil organizada.

A partir de 2005 a relação do governo municipal com todo este complexo de participação em nível municipal se altera de forma substantiva. E este conjunto complexo de Conselhos, Fóruns e Conferências, que já se caracterizava por uma certa

desarticulação em termos de um funcionamento enquanto um sistema coerente, simplesmente deixa de operar. Os Congressos da Cidade não foram mais realizados. As Conferências Setoriais se mantêm, muito mais em função de pressões de baixo para cima por parte dos movimentos mais organizados, assim como de pressões de cima para baixo decorrentes de processos nacionais de conferências setoriais propostas a partir do governo federal. E os Conselhos Setoriais se dividem entre os que mantêm um funcionamento burocrático e rotineiro e os que entraram em confronto aberto com o governo.

Um exemplo do segundo caso é o do Conselho Municipal de Saúde, muito organizado e forte institucionalmente uma vez que tem atribuição constitucional na gerência compartilhada dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS). Este conselho entrou em choque com o governo municipal, rejeitando por três anos consecutivos (2007, 2008 e 2009) as prestações de contas da Secretaria da Saúde pela não aplicação dos recursos orçamentários e problemas na prestação de contas das obras realizadas. A administração simplesmente ignora as decisões deste Conselho. Em 2007 a administração municipal contratou uma instituição de São Paulo para gerir o Programa de Saúde da Família, rescindindo o contrato com a universidade pública local. O Conselho, que teoricamente tem poderes deliberativos, identificou sérios problemas em relação à instituição contratada e protestou formalmente contra a contratação, chegando a protagonizar manifestações de rua em relação ao tema. A prefeitura ignorou as ações do Conselho, e só rescindiu o contrato a partir de interferências do Tribunal de Contas da União e investigações por parte do Ministério Público e da Polícia Federal.

Outro exemplo do desmonte do sistema de participação foi o da discussão da revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Este Plano, resultado de amplas discussões com a sociedade em um Congresso da Cidade, deveria sofrer uma revisão, como parte das determinações nacionais do Estatuto das Cidades. Esta revisão foi realizada em um processo conturbado, que se iniciou em 2007, foi interrompida em 2008, e retomada em 2009. No ano de 2007, o processo participativo se iniciou em assembleias públicas nas regiões onde o Secretário do Planejamento fazia uma apresentação da proposta do governo municipal mas a palavra

não era aberta ao público participante. O processo avançou, culminando em uma plenária na qual as associações de bairro denunciaram que o Sindicato da Construção Civil arregimentou pessoas que foram levadas em ônibus para votar em favor da liberação dos índices construtivos. Por fim, após uma interrupção de quase um ano o processo foi retomado e se concluiu na Câmara de Vereadores acompanhado de inúmeras denúncias de intervenção dos setores vinculados à especulação imobiliária que teriam tentado cooptar vereadores para votar em suas propostas.

IV.10 Alternância no poder local e a manutenção do OP

Até agora foram analisados os impactos do OP sobre as práticas democráticas na cidade, destacando o seu significado em termos da radicalização da democracia. O foco central da investigação, porém, é o processo recente. A manutenção do OP nos marcos de uma mudança da composição das forças políticas que comandam o governo municipal é o nosso outro ponto de partida. De um lado porque representou, de certa forma, uma transição na qual as práticas participativas, e particularmente o OP deixam de ser associadas a um determinado projeto político partidário para serem incorporadas enquanto parte de um modelo de gestão municipal.

Isto representou, em certa medida, a institucionalização (ainda que informal) do OP. O mesmo tende a deixar de ser uma política de governo do PT e da Frente Popular para se conformar em uma política de Estado, ainda que precariamente institucionalizada. Os alcances e limites desta transição, a sua consistência e potencialidades podem ser analisados a partir de um mapeamento das mudanças e das continuidades, da dinâmica atual e da maneira com que os distintos atores políticos se situam frente ao processo.

Um primeiro elemento sobre o qual se precisa refletir diz respeito às motivações e às condições a partir da qual o OP foi mantido no contexto da nova gestão. E o primeiro elemento explicativo pode estar associado ao enraizamento desta experiência entre os cidadãos de Porto Alegre. A decisão estratégica da coalizão liderada por José Fogaça em 2004 de incorporar o OP na sua plataforma decorreu de dois movimentos paralelos. De um lado uma percepção de natureza pragmática, associada à legitimidade adquirida pelo OP junto à população, especialmente junto às comunidades

mais pobres que são a maioria do eleitorado. E, de outro lado, uma adesão de natureza política por parte de alguns setores da nova coalizão de governo, decorrente da percepção de que a ampliação da participação popular não se converte automaticamente em uma subversão da ordem política liberal.

No primeiro caso, da dimensão pragmática, além da percepção dos evidentes resultados positivos do OP, contribuiu também para esta transição o crescente reconhecimento institucional do OP em termos nacionais e internacionais, tanto de um ponto de vista institucional como acadêmico. O reconhecimento por parte de instituições ligadas às Nações Unidas, especialmente o prêmio recebido na Conferência de Istambul, a simpatia de instituições como o Banco Mundial, o enorme interesse científico e acadêmico em relação ao OP certamente tiveram um peso significativo.

Neste contexto, parte de setores políticos que compunham a coalizão efetivamente se convenceram das virtudes e da importância do OP. Destaca-se neste contexto a figura do futuro secretário da governança, Cesar Busatto, que transitou de uma posição de oposição radical ao OP durante as primeiras gestões da Frente Popular, para uma postura de adesão entusiástica às práticas da democracia participativa. Sua intervenção foi decisiva no sentido de formular uma abordagem teórica que compatibilizou a incorporação da democracia participativa às perspectivas políticas e ideológicas liberais de uma coalizão de centro-direita.

Para isto contribuiu também uma convergência de natureza política, decorrente da incorporação da dimensão da participação popular nos marcos das teorias políticas neoliberais, onde a crítica à hipertrofia do Estado e a defesa da desregulamentação e das privatizações era acompanhada de uma valorização da importância do controle da sociedade civil sobre o Estado. Esta incorporação, baseada na valorização da sociedade civil enquanto agente de intermediação das políticas públicas, tornou mais palatável à forças políticas conservadoras experiências como a do OP. Mas o fator decisivo foi sem dúvida uma consideração de natureza mais pragmática, a adesão massiva da população ao OP.

Se considerarmos que todas as pesquisas de opinião durante a década de 90 já demonstravam a existência de um grande apoio popular ao OP por parte dos cidadãos de Porto Alegre, podemos supor com uma grande dose de segurança, que as

pesquisas realizadas no período pré-eleitoral pela então coalizão opositora indicavam que a construção de uma estratégia eleitoralmente viável passava necessariamente pela incorporação do OP. Os resultados das eleições anteriores já demonstravam claramente que os partidos que em seu discurso confrontavam abertamente o OP, como o PFL do candidato Onyx Lorenzoni em 2000, dificilmente conseguiam superar o índice de 10% dos eleitores.

Portanto a adesão ao OP por parte da coalizão que vence as eleições em 2004 resulta de uma mescla de componentes. Em alguma medida corresponde a uma efetiva convicção, ainda que por parte de segmentos minoritários. Esta convicção era reforçada pelo reconhecimento legitimado por parte de parceiros confiáveis, como instituições multilaterais internacionais e acadêmicas. Mas, mais do que tudo, e este elemento foi decisivo para dobrar as resistências dos segmentos mais conservadores, considerações eminentemente pragmáticas de ordem estratégica. A população aprovava o OP, e não votaria em candidatos que pretendessem eliminá-lo.

Esta manutenção, no entanto, ao que tudo indica se deu muito mais em função de uma constatação pragmática acerca dos custos políticos de uma ruptura com práticas de democracia participativa consolidadas na cidade do que em função de uma efetiva adesão convicta ao OP. A consequência disso é o desenvolvimento de uma relação ambígua, na qual a manutenção formal do processo de discussão orçamentária convive com crescentes problemas na sua gestão. Como veremos mais adiante o OP vem perdendo espaços no projeto político da atual administração, em uma dinâmica que combina a continuidade de uma intensa mobilização das comunidades interessadas em apresentar demandas ao poder público municipal com uma redução crescente da efetividade do processo.

IV.11 Uma caracterização do governo Fogaça

Um fator determinante no sentido de reduzir o espaço do OP no contexto geral das práticas do governo municipal diz respeito à própria natureza política do governo que se instala a partir de 2005. A derrota do PT e da Frente Popular nas eleições de 2004 se deu nos marcos da formação, no segundo turno das eleições, de uma ampla coalizão partidária que envolveu 6 partidos, que depois compartilharam a formação do

governo. Esta coalizão incorporava um espectro que vai da direita (PP), passando pelo centro (PTB, PMDB, PSDB) à centro-esquerda (PDT, PPS), além de partidos menores. Uma vez vitoriosa, os principais cargos do governo foram divididos entre os partidos. Nesta composição a maioria cargos de gestão, especialmente as secretarias municipais foram entregues em sua maioria a vereadores eleitos.

Esta composição estabelece em primeiro lugar uma heterogeneidade político programática, decorrente das diferenças significativas entre os partidos. A orientação política destes partidos estabelece diferenças muito nítidas em relação ao papel que cada uma destas formações políticas atribui à democracia, e mais ainda à democracia participativa. Para o PP, de perfil nitidamente conservador, descendente da antiga Aliança Renovadora Nacional, partido que deu sustentação aos governos militares, a valorização plena da própria democracia liberal é um processo relativamente recente, posterior à transição dos anos 80. Já para o PTB, partido que ressurgiu na cena política com a redemocratização e atualmente se caracteriza pela recuperação de práticas clientelistas e patrimonialistas na política brasileira, a democracia é mais um instrumento de acesso a cargos e espaços de poder do que um valor em si.

E, no outro extremo, temos o PPS, descendente do antigo Partido Comunista Brasileiro, que foi neste contexto a formação político partidária que não apenas incorporou o tema da democracia participativa como cumpriu um papel central no sentido de sua incorporação no programa de governo municipal. Foi graças a um esforço do então Secretário César Busatto que o PPS, partido ao qual estava então filiado o prefeito Fogaça, se constituiu na principal força política que trabalhou no sentido da manutenção do OP.

No entanto a heterogeneidade política da coalizão vencedora em 2004 limitou a possibilidade de uma política mais consistente no novo governo. Esta heterogeneidade combinada com as características do modelo institucional brasileiro que fortalece tendências à fragmentação foi decisiva no sentido de dificultar uma ação homogênea no que diz respeito ao processo de participação popular. Isto porque o governo sempre teve enormes dificuldades no sentido de atuar de uma forma coerente e unificada.

Lijphart (2003), ao analisar os desenhos institucionais que caracterizam os modelos políticos dos distintos países, aponta para a importância de se analisar os

modelos institucionais a partir do que chama de “dimensão executivo-partidos”. Esta dimensão envolveria a forma de constituição dos governos (gabinetes monopartidários ou de coalizão), as relações de poder entre o Executivo e o Legislativo, os sistemas partidários (bipartidarismo x multipartidarismo), os sistemas eleitorais (majoritário x proporcional) e os sistemas de grupos de interesses e sua organização na sociedade (LIJPHART, 2003, p 19). Esta dimensão seria decisiva no sentido de imprimir aos governos um determinado perfil político, decorrente da forma a partir da qual cada um desses elementos se constitui.

Ainda que o modelo de Lijphart seja estruturado a partir de uma análise de governos nacionais, sua análise pode ser aplicada em certa medida no caso de governos locais. Especialmente desde o ponto de vista da identificação da importância de se analisar o efeito das regras de organização institucional sobre as práticas políticas de gestão e seu papel determinante sobre algumas características dos governos. Por outro lado é importante considerar também que o sistema brasileiro tem uma configuração heterogênea, incorporando elementos tanto do modelo chamado pelo autor de majoritário (regime presidencialista, executivo dominante sobre o legislativo, sistemas de grupos de interesses pluralistas) como do modelo proporcional (voto proporcional, coalizões multipartidárias).

Esta situação híbrida, analisada de maneira detalhada por Palermo (2000), tem impactos imediatos sobre a governabilidade.

“O chefe de governo, em virtude do regime presidencialista, tem a prerrogativa de estruturar seu gabinete; o governo é do presidente e não do partido (ou da coalizão eleitoral)...o poder de nomeação é alto, mas o Executivo precisa obter respaldo parlamentar... Assim, os presidentes necessitam oferecer posições de alto nível àqueles que o apoiaram e garantir importantes recursos e em geral seguem este tipo de ação.” (PALERMO, 2000, p.528).

Esta contingência, expressa no nível do governo local, estabelece um alto grau de autonomia aos Secretários de Governo, que não necessariamente seguem de forma disciplinada as orientações do prefeito. Esta condição teve um impacto decisivo sobre o Orçamento Participativo na medida em que o compromisso e o envolvimento com o processo de participação popular foi muito desigual segundo a orientação política de cada secretário.

Os secretários de governo nas duas gestões a partir de 2005 foram em sua grande maioria recrutados entre parlamentares com mandato dos partidos que compunham a coalizão. Neste sentido dispunham sempre de grande autonomia em relação ao prefeito na medida em que a todo momento poderiam, caso contrariados em seus interesses, abandonar o cargo e voltar ao legislativo e, no limite, reduzir a base de apoio do governo na Câmara Municipal. Isto fez com que o prefeito José Fogaça tivesse sempre enormes dificuldades no sentido de dar mais coesão ao governo e garantir a implementação de uma linha de ação comum.

Esta autonomia dos secretários municipais permitiu que sua ação pudesse se descolar completamente tanto do processo de discussão como das próprias decisões do OP. Por isso, apesar do esforço realizado na gestão 2005/2008 pelo Secretário César Buzatto, sob cuja coordenação estava o processo de implementação do OP na nova gestão, a maioria dos secretários tendeu a ignorar, ou ao menos minimizar, a importância deste instrumento de gestão.

As queixas recorrentes nas reuniões do COP acerca da ausência dos secretários de governo seja nas reuniões do Conselho, seja em reuniões com as comunidades (ver cit), ou nas próprias assembleias do OP são uma expressão da insatisfação dos representantes eleitos no OP em relação ao que consideram um desrespeito à esta instância democrática de participação. E, visto que esta ausência muitas vezes não se resumia ao secretário enquanto indivíduo, mas com frequência representava uma ausência de qualquer representante da instituição nas instâncias do OP, esta prática configura efetivamente uma desconsideração por parte dos novos gestores em relação ao processo do OP.

Em outras palavras, ainda que o centro do governo procurasse se mostrar comprometido com a sustentação do processo de participação, a sua incidência sobre o conjunto do governo demonstrou-se limitada no que diz respeito das relações estabelecidas com o processo de participação popular. Em todas as reuniões do COP observadas durante o trabalho de campo, sem exceção, o tema da ausência dos secretários nas reuniões e a resistência das secretarias em atender as demandas fez parte do discurso dos participantes.

IV.12 A mudança de status do OP

Durante os governos da Frente Popular, o Orçamento Participativo se constituiu em um dos eixos centrais do projeto do governo. Para o PT, tratava-se de constituir uma nova dinâmica de relação entre os cidadãos e o Estado em nível local, articulando distintas formas de participação direta, entre as quais se destacava o OP. “A organização do OP através de estruturas regionais e temáticas, nas quais a participação é pública, direta e deliberativa, foi o carro-chefe de um conjunto de outras formas de incentivo à cidadania incidir diretamente sobre o governo” (PONT, 2008, p.11) Para os gestores durante os mandatos da Frente Popular, o OP se constituiu explicitamente como a coluna vertebral de um processo de democratização do Estado em nível local.

“Não se tratou simplesmente de ‘incentivar’ a participação popular de forma espontânea, ‘fazer obras’ ou simplesmente ‘azeitar’ os mecanismos de democracia formal. Na verdade foi criado um novo *centro decisório* (grifo do autor) que, juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos num novo ‘espaço público’” (GENRO, 1997, p 12).

O OP representava, portanto, uma nova dimensão de participação e decisão, ocupando o centro político das estratégias e ações do governo. A partir da transição para o governo seguinte, pode-se verificar um progressivo deslocamento deste status do OP, de instrumento vertebrador de um sistema de participação popular para um programa a mais entre tantas outras iniciativas de governo. Com a adoção de uma metodologia de gestão por programas, na qual o OP passou a ser apenas mais um dos programas em torno dos quais se estrutura a ação de governo, o processo de participação perde seu caráter central na estratégia da administração municipal. A democracia participativa, enquanto tal, sai do centro da relação do governo local com a população e passa a se constituir em um processo setorial, a um mecanismo de interlocução com as comunidades envolvidas.

Neste contexto, durante o primeiro governo de José Fogaça (2005/2008), o OP deixa de ser o eixo articulador da relação do governo municipal com a população, tornando-se mais um entre os 21 programas estruturantes em torno dos quais a ação governamental se organizava. Ainda assim o OP mantinha algum status, na medida em que sua condição de “programa estruturante” o colocava em igualdade de condições

com as demais iniciativas prioritárias do governo. Na passagem para a segunda gestão esta condição se altera, e o OP tem a sua importância ainda mais diminuída no contexto geral das ações de governo. O OP perde a sua condição de programa estruturante, ou seja, de um elemento que faz parte de uma dimensão estratégica de governo e passa a ser apenas mais uma atividade no contexto geral da administração.

Efetivamente na estrutura do governo municipal o OP passa a ser apenas um processo de discussão orçamentária, conduzido pela Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local. Na estrutura da Secretaria, tal como é apresentada na página web da prefeitura há um primeiro nível de hierarquia no qual se situam a Governança Local e uma outra dimensão, denominada “Democracia Participativa”. Neste nível, ao lado dos conselhos tutelares, dos conselhos setoriais, e do Observapoa, encontra-se o Orçamento Participativo. Na página geral da Prefeitura há também um link direto para o OP que divide espaços aparecendo alternadamente com o link do Observapoa em uma coluna de links associados a uma diversidade de serviços como o Programa de defesa do Consumidor, informações meteorológicas do Metroclima, o Banco de Imagens com fotografias do município, e instâncias administrativas de natureza diversa como o Portal de Gestão e o Programa Socioambiental.

A centralidade política do OP nas gestões da Frente Popular implicava num peso político muito grande para o GAPLAN, o Gabinete de Planejamento, órgão inicialmente vinculado ao Gabinete do Prefeito e depois institucionalizado com status de Secretaria. Com o novo governo o OP passa a ser parte das atribuições da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local. Este deslocamento não se configura apenas em uma alteração administrativa, mas reflete a incorporação de uma nova relação entre o governo e o processo de participação. Esta mudança fica evidente na própria apresentação da secretaria na página da prefeitura onde a mesma é apresentada como um

“...órgão governamental inserido pelo modelo de gestão adotado a partir de 2005, tem o papel de resguardar um conceito inovador de governo – a Governança Solidária Local – e aplicar seus pressupostos nas ações da Prefeitura, assegurando a transversalidade e a territorialidade dos atos governamentais. Também é de sua responsabilidade garantir o pleno funcionamento dos mecanismos da democracia participativa – como o Orçamento Participativo, os Conselhos Municipais e os Conselhos Tutelares – e promover a articulação e o intercâmbio do governo com a sociedade, poderes públicos,

instituições, organizações e entidades municipais, nacionais e internacionais.
(www.portoalegre.rs.gov.br)

Como se pode ver, nesta construção o OP é um dos mecanismos de democracia participativa, no mesmo nível dos conselhos setoriais e dos conselhos tutelares. E o conceito “inovador” do governo, é o do projeto da Governança Solidária Local. Mas este deslocamento político não é a única evidência do rebaixamento do estatuto das práticas da democracia participativa no atual governo. O novo modelo de gestão implementado nos últimos 5 anos não apenas buscou incorporar conceitos associados a uma ótica neoliberal da gestão pública, como se associou de forma muito direta a instituições empresariais que hoje atuam sobre as diversas esferas do poder público no Brasil. É o caso do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP), iniciativa empresarial voltada para a implementação de conceitos e metodologias empresariais no setor público, que participa de uma parceria voltada para implementar o novo projeto de gestão.

A notícia acerca do 4º Seminário de Gestão e Lideranças da prefeitura, realizado em setembro de 2009²¹ destaca a importância da adoção de um novo modelo de gestão, sintonizado com as práticas da iniciativa privada. Este modelo se alinha com o novo discurso gerencial, voltado para conceitos como “qualidade”, “eficiência”, no qual as parcerias público privadas são uma parte central da estratégia e no qual a democracia é apenas mais um componente legitimador das práticas de governo do que um elemento estruturante e estratégico. Um dos painelistas deste seminário foi o empresário Rogério Cayby diretor da consultoria Symnéticos, atual parceira da prefeitura na área da gestão.

No site desta empresa, que tem levado a fóruns nacionais o ‘case’ da administração municipal de Porto Alegre como um exemplo de boas práticas de gestão, a orientação política deste novo modelo fica evidenciada. Ao noticiar a participação do prefeito José Fogaça no Strategic Execution Summit (sic), realizado em São Paulo em 2 e 3 de setembro de 2009, a consultoria explicita os fundamentos do que considera os elementos centrais de uma gestão moderna. Para ele, os gestores mais sintonizados com as novas práticas de gestão são caracterizados pelas seguintes práticas

²¹ http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=113362&p_secao=3&di=2009-08-31

“- seus governos adotaram uma postura empreendedora, ao criarem condições adequadas do ambiente econômico, regulatório e legal para que os negócios pudessem florescer numa relação ganha-ganha do setor público com a iniciativa privada, em que os governos tratam as empresas parceiras como amigas e não como inimigas.
- os prefeitos investiram em modelos inovadores de gestão pública, adotando métodos e tecnologias gerenciais utilizados na iniciativa privada...
- cidades que se transformaram em verdadeiras “marcas” internacionais... Em muitos casos, nos falta o "marketing das cidades", marketing não só para trazer turistas estrangeiros mas sobretudo para atrair negócios promissores.”²²

Entre as seis lições de casos exemplares de administrações municipais bem sucedidas, das quais três foram destacadas acima, nenhuma delas se refere à construção da democracia ou à cidadania²³. Esta abordagem que orienta as estratégias do novo modelo de gestão, portanto, se relaciona muito diretamente com as propostas de gestão empresarial, norteadas por uma ótica que equivale a gestão pública à gestão dos negócios privados. A partir desta constatação a percepção de que o OP, e a democracia participativa de modo geral, não ocupa mais um lugar estratégico na gestão municipal fica mais bem contextualizada.

Esta dinâmica de esvaziamento do OP não passa despercebida pelos participantes, pelo menos aqueles com um grau maior de experiência e envolvimento no processo de participação. No grupo focal realizado com conselheiros do OP no final de 2006, a maioria dos presentes compartilhava esta percepção acerca da relação estabelecida pelo novo governo com o processo de participação popular. O grupo foi selecionado de maneira aleatória, através do sorteio dos nomes, o que evitou qualquer viés político na seleção dos participantes. Ainda assim, dos 10 participantes apenas um manifestou discordância em relação à avaliação de que o governo estaria esvaziando o OP. Todos os demais compartilhavam da mesma percepção.

As reclamações começam pela ausência do governo nos fóruns do OP, o que é percebido como falta de compromisso com o processo: como afirma o conselheiro A. *“o governo não se faz presente e quando se faz não tem essa disposição de trazer as propostas, ou trazer as respostas porque ele deixou de concluir, não executou da demanda daquela temática... então tem um vazio aqui entre a sociedade e esse governo”*. Sua opinião é corroborada pela conselheira I.: *“outro governo quando a*

²² http://www.symnetics.com.br/index.php?PN=artigos_notas&DX=3

²³ Os outros três elementos citados foram: “mecanismos sofisticados de financiamento”, “sistemas educacionais de primeira linha”, e “investimentos em infra estrutura”

gente chegava, se não fazia pelo menos dava satisfação, comparecia mesmo pra levar porrada e agora nós temos um governo submisso, que não vem aqui dizer a que veio! Na minha região a gente tá muito descontente”.

Mas as críticas não se resumem à ausência do governo, seu descompromisso com o processo é percebido também em relação ao cumprimento das demandas do OP. Como afirma a conselheira S. *“Não tá acontecendo nada nesse governo, ele até agora não disse a que veio. Agora ele não vem dá satisfação aqui dentro do COP, agora fazer festinha e tumulto, querer cooptar as pessoas”*. Os conselheiros tem uma percepção clara de que o descumprimento das demandas decorre do estabelecimento de outros canais de decisão, conforme afirma H. *“Não vou dizer que ele não tá fazendo nada. Ele tá fazendo, mas onde ele quer e prá quem ele quer. E ele não tá respeitando o que a população nas plenárias decidiu. E ainda joga aquela frase que o Plínio adora jogar: ‘nós somos um governo eleito legitimamente”*

Na fala da conselheira H. pode-se perceber de maneira subjacente a confrontação de duas ordens de legitimidade que se confrontam: a da democracia representativa, esgrimida pelo representante da prefeitura em defesa da sua posição, e a da democracia participativa, reivindicada pelos conselheiros. *“Mas ele foi um governo eleito legitimamente por pessoas obrigadas a votar, nós somos eleitos legitimamente por pessoas que se dispuseram a votar sem obrigação, o que é mais democrático”*. Mas a síntese mais sofisticada desta avaliação acerca da postura do governo em relação ao OP foi formulada pelo conselheiro D. *“eu quero fazer eco aqui da maioria dos conselheiros que falaram. Na verdade o que existe hoje nesta nova gestão, de fato existe uma desconstituição do OP de forma sutil ...a relação política de comunidade com o governo para constituir de fato a co-gestão da administração pública, isso não existe, está sendo desconstituído”*.

Estes conselheiros do COP de 2006 refletiam ainda uma dinâmica muito marcada pelo processo dos anos anteriores, onde a democracia participativa se constituía no eixo central da estratégia do governo. E é a partir desta lógica que eles constroem suas posições. O processo posterior, e as mudanças vividas pelo OP, podem estar alterando este tipo de composição política no conselho. O fato é que, pelo

menos neste momento, ficava evidente para aqueles indivíduos que participavam diretamente do processo de que o OP vinha perdendo suas características originais.

IV.13 OP x Governança Solidária Local

Esta mudança de status do OP nos marcos das políticas municipais decorre de vários processos simultâneos através dos quais esta prática, em que pese ser mantida em seus aspectos formais imediatos, vai progressivamente perdendo o caráter de centralidade que tinha nos governos anteriores. O primeiro processo diz respeito à busca, por parte da nova gestão, de construir também uma nova marca em termos de democracia, materializada na proposta da “Governança Solidária Local”. Para o atual governo municipal a Governança Local Solidária tende a ocupar um espaço privilegiado na construção da sua estratégia de relação com a sociedade. Conforme afirmava, César Busatto, Secretário Municipal que coordenava as políticas de participação popular na primeira gestão de José Fogaça, “a Governança Solidária Local é a alma da atual administração” (Busatto, 2005 p.3). O papel cumprido pelo OP, portanto, é muito menos central do ponto de vista da atual administração.

A Governança Local representa uma busca de incorporar dois elementos novos ao processo de participação popular e controle social: de um lado a dimensão de gestão territorial e de outro o envolvimento de outros setores da sociedade civil que normalmente não se envolvem no processo do OP. Organizada nas mesmas bases espaciais, as regiões do OP, a Governança busca gerar um espaço que incorpore a participação do setor privado, de associações da sociedade civil, entidades do terceiro setor, permitindo que se agreguem recursos de investimento para além dos provenientes do orçamento municipal.

Neste sentido a proposta da governança se alinha com as concepções liberais que incorporam a dimensão da participação, e mesmo da democracia participativa, enquanto um instrumento de envolvimento da comunidade, mas em uma lógica privatista de co-responsabilização pelas políticas públicas. Neste caso a participação não envolve uma alteração das relações de poder, nem no Estado nem na sociedade. Em um recente estudo sobre a implantação da Governança, Nunes (2009) identifica de forma muito clara as origens e a natureza do processo. Baseada em entrevistas com os

gestores da atual administração e com os consultores contratados para a implementação do projeto, a autora afirma que a governança era uma proposta “baseada em conceitos da Nova Administração Pública, como cooperação, responsabilidade social, capital humano e social, consenso e pluralidade.” (NUNES, 2009 p.89). Esta escola, que tem no ex-ministro Luis Carlos Bresser Pereira um dos seus principais representantes no Brasil, representa a busca de uma compatibilização entre as idéias gerenciais liberais baseadas nos conceitos da iniciativa privada com as preocupações sociais características da social-democracia contemporânea.

Segundo os seus formuladores a Governança é um “processo que promove um ambiente social de diálogo e cooperação, com alto nível de democracia, conectividade, estimulando a constituição de parcerias entre todos os setores da sociedade, através do protagonismo do cidadão gestor, ativo, empoderado e capacitado para alcançar o desenvolvimento sustentável e governar” (Busatto, 2004 p.12). Na prática este processo se materializa na constituição de Comitês Gestores Locais, que reúnem nas regiões do OP os agentes de governo, as lideranças locais, empresas, associações e instituições da sociedade civil da região para a discussão dos problemas e construção de soluções conjuntas, agregando aos investimentos municipais outros recursos decorrentes de parcerias com o setor privado.

Esta busca de incorporar uma visão de desenvolvimento local, partindo de uma perspectiva de gestão do território, decorre da identificação de limites do OP. Este, enquanto processo de alocação de recursos de periodicidade anual, tende a uma visão de curto prazo, limitada a esta dimensão temporal do seu processo. Neste sentido a Governança tem como objetivo viabilizar uma discussão que incorpore uma visão de médio e longo prazo, que permita orientar os investimentos a partir de uma visão estratégica.

A Governança é um processo ainda em implantação, que se iniciou no final de 2005 com todo um processo de capacitação interna dos quadros administrativos do município e que iniciou a operar durante o ano de 2006. Através da Governança, buscou-se implantar Comitês nas 16 regiões do OP, realizando reuniões mensais com as comunidades locais. Seu objetivo era possibilitar iniciativas como a realização de obras em parceria onde o setor privado aporta o material e a prefeitura juntamente com

a comunidade a mão-de-obra. No entanto seus resultados ainda não são visíveis se comparados com a dinâmica estabelecida pelo Orçamento Participativo.

Segundo seus formuladores os Comitês são “uma rede pública que integra todos os setores da Administração Municipal e que tem como objetivos comuns a agilização das demandas da população; a fermentação de uma cultura social de governança a respeito dos serviços públicas; ações de endogovernança no Executivo Municipal e de estimulador de ações de governança na sociedade” (Busatto, 2005 p.7). O Comitê de Gestor Local é composto pelo coordenador do Centro Administrativo Regional, pelo Coordenador do OP na região e pelos agentes de governo que representam cada uma das Secretarias na região em questão. É interessante perceber que, ainda que seu discurso liberal se fundamente no envolvimento e na participação voluntária de agentes da sociedade civil, as estruturas da GSL são constituídas fundamentalmente de agentes do poder público.

A proposta da Governança, segundo seus autores, não se colocava como uma alternativa ao OP, senão como um elemento complementar em termos de democracia participativa. Este era o discurso formal, possivelmente formulado no sentido de contornar as resistências dos ativistas do OP. Mas em esferas mais restritas, fora do debate público, os defensores da Governança admitem a incompatibilidade da natureza das duas abordagens. Augusto de Franco, consultor contratado e um dos principais formuladores da proposta, admite de forma sincera que “desgraçadamente, o Orçamento Participativo é, em si, um programa problemático do ponto de vista das idéias-força que impulsionam a governança Solidária Local e das novas práticas que ela quer desencadear.” (NUNES, 2009 p.89) Para ele o OP é um processo “estadocêntrico” de característica assembleísta, reivindicativa, adversarial e representativa.

Em função disso na prática os dois caminhos seguiram relativamente em paralelo, com dinâmicas distintas ainda que coordenadas pela mesma secretaria de governo. O OP manteve níveis elevados de participação em suas assembléias, comparáveis aos anos de governo da Frente Popular, ao passo que a Governança não chegou a adquirir uma dimensão mais significativa em termos de participação. Até mesmo porque o seu desenho institucional não comporta uma dinâmica mais massiva,

uma vez que se estrutura em torno da participação de entidades e não dispõe de mecanismos que prevejam uma participação mais ampliada.

Os críticos da Governança, entre eles uma parte significativa dos Conselheiros do OP, apontam limites da proposta enquanto instrumento de democratização. Em primeiro lugar o fato de que o Comitê Local, que define as pautas, convoca e coordena as reuniões é composto apenas de agentes de governo, o que lhe dá um caráter quase estatal. E, em segundo lugar, o fato de que as reuniões da governança local tem sido realizadas em horários normais de expediente, o que limita em muito a possibilidade de participação de um contingente expressivo de cidadãos.

E efetivamente os resultados do processo foram muito limitados. De um lado em função dos limites da própria proposta, assim como da equipe que a conduzia. Por outro lado a heterogeneidade e desarticulação do governo, já mencionada, também reduziu as possibilidades de sua implementação. Como já vimos acima, para uma parte significativa do governo, que não é centralizado pelo prefeito, as práticas de democracia participativa são irrelevantes. Por fim, a vitalidade mantida pelo OP, particularmente em função da continuidade da mobilização das comunidades populares no processo, reduziu as possibilidades de sua substituição pela governança. “A GSL ficou restrita a algumas ações de parceria realizadas em algumas regiões. A falta de ações de visibilidade e a dificuldade extrema de desencadeá-las nos anos de 2006 e 2007, praticamente fizeram com que o programa não existisse para a maioria da população de Porto Alegre” (NUNES, 2009 p.82).

Porém o esforço por constituir a Governança enquanto uma nova instância de interlocução entre o governo municipal e os cidadãos representou uma fragilização do OP como espaço de exercício de co-gestão na medida em que introduziu uma outra dinâmica paralela ao processo de discussão participativa até então estabelecido. Neste sentido, ainda que não tenha tido sucesso em se constituir em um espaço alternativo a Governança se constituiu em uma mudança de foco do governo em relação ao OP, que comprova que a manutenção do mesmo não representa uma vontade política do atual governo, e sim uma concessão que o mesmo foi obrigado a fazer em função do custo político de romper publicamente com o processo.

IV.14 Os limites da transparência

Desde um ponto de vista formal, a prefeitura cumpre as determinações de publicação dos dados orçamentários na forma da Lei, presta contas formalmente ao poder legislativo e ao Tribunal de Contas e atualmente disponibiliza toda uma série de informações na sua página na internet sobre diversos aspectos orçamentários. Além disso os grandes números de receita, despesa, déficit e investimentos são objeto de divulgação na mídia no momento de sua produção. No entanto a forma e a qualidade desta informação são fatores limitadores da transparência em relação ao controle público do orçamento.

Nos últimos anos a prestação de contas por dentro do OP se dá fundamentalmente de duas formas. Em uma primeira instância há a prestação de contas que se faz nas reuniões, durante o processo normal do OP. Além deste processo de reuniões a administração municipal publica materiais de prestações de contas que são distribuídos para além do OP, assim como divulga os dados relativos à execução do Plano de Investimentos em sua página na Internet. Estes são os instrumentos destinados a proporcionar a transparência e o controle social do OP.

No entanto fica patente a ausência de um esforço mais sistemático do governo municipal em realizar uma prestação de contas mais ampla e abrangente, que vá além dos limites do OP e busque atingir o conjunto dos cidadãos. Não há uma sistemática de reuniões com as secretarias durante o ano para acompanhar a execução do orçamento. Atualmente a relação entre os representantes da comunidade, sejam eles delegados, conselheiros ou mesmo cidadãos comuns, e as secretarias se dá muito mais em função de um processo de pressão e de negociação permanente, que resulta em contatos muito mais assistemáticos e eventuais do que em um efetivo processo de troca de informações. Além disso a disponibilidade das secretarias no sentido de manter uma relação de intercâmbio de informações com o OP varia muito, de acordo com a orientação política de cada secretário.

A interface do COP com as secretarias se dá efetivamente na fase de construção do plano de investimentos e depois na prestação de contas no início do ano seguinte. Um acompanhamento da execução não está incluído na sistemática do OP, ficando a cargo da iniciativa de cada conselheiro/delegado. Além disso, os contatos com as

secretarias são esporádicos, dependendo de uma decisão e solicitação por parte do COP e da aceitação deste convite por parte das secretarias. Em alguns casos recentemente várias secretarias têm simplesmente evitado comparecer ao COP, o que vem gerando muitas manifestações de protesto entre os conselheiros. Organizações não governamentais que acompanham o OP tem registrado reiteradamente as reclamações dos conselheiros a respeito das ausências dos órgãos de governo no Conselho.²⁴

Em relação ao OP o governo deveria prestar contas nas reuniões do COP acerca todos os passos de elaboração da peça orçamentária. O Plano Plurianual, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento eram sempre apresentados e discutidos no conselho, como parte do processo ordinário do OP. No entanto nos últimos anos este procedimento tem sido cada vez mais limitado. Na reunião do COP do dia conselheiros registraram formalmente que os dados relativos à LDO de 2009 entregues ao Conselho não eram os mesmos que foram entregues à Câmara de Vereadores.

Esta fragilização do processo estende também aos mecanismos de prestação de contas e avaliação dos resultados do Plano de Investimentos. Até o final dos anos 90 a apresentação dos dados relativos ao PI do ano anterior eram entregues por escrito aos participantes em uma rodada formal de prestação de contas do OP. A partir da redução de duas para uma rodada esta prestação de contas se faz já na assembléia regional, onde o foco das discussões se divide entre a prestação de contas do ano anterior, a definição e votação de prioridades, e a escolha dos delegados e conselheiros. Com isso, tanto em função do tempo como em função da atenção maior em relação às decisões relativas ao próximo PI, se reduz a eficácia da prestação de contas. Atualmente a prestação de contas se limita a uma apresentação em powerpoint dos grandes números do orçamento e do estágio de implementação das demandas decididas no ano anterior.

Uma análise deste material nos permite ressaltar alguns elementos de suma importância no que diz respeito do papel do OP como instrumento de controle social a respeito do Orçamento Público. Em primeiro lugar destaca-se o fato de que a prestação de contas que é realizada não se faz em relação ao orçamento municipal como um

²⁴ www.ongcidade.org/site/noticias

todo, e sim apenas em relação ao Plano de Investimentos. E mesmo neste caso é importante destacar que a prestação de contas se dá apenas no que diz respeito à realização ou não das obras decididas. Não há também qualquer prestação de contas no que diz respeito ao que foi efetivamente gasto, nem qualquer comparação entre o que foi previsto gastar nas obras e o que foi efetivamente gasto. Neste sentido nem mesmo em relação ao Plano de Investimentos se pode dizer que a prestação de contas é efetiva, na medida em que não se faz uma real avaliação da execução orçamentária do mesmo, apenas um relato sobre se as obras foram concluídas ou não.

No período anterior, dada a centralidade do OP enquanto estratégia de governo, o processo de prestação de contas era mais cuidadoso. Em primeiro lugar havia a sistemática de apresentação dos números relativos à receita e à despesa, incluindo em diversas ocasiões a discussão dos mecanismos de arrecadação, assim como dos repasses de recursos federais e estaduais ao município. Isto se deu, para além do compromisso com a transparência, em função de contingências políticas, decorrentes de tensões entre o executivo e o legislativo ou entre o município, o governo do estado e o governo federal. A necessidade de apoio político para mudanças no IPTU junto à Câmara Municipal trouxe para o OP a discussão da carga tributária. A redução nos repasses entre os entes federados, com a concentração na União dos tributos durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, levava ao OP a discussão acerca da divisão dos repasses. No entanto, em que pese estes fatores conjunturais, o fato é que o debate no OP abarcava um espectro mais amplo de questões para além da prestação de contas dos investimentos.

Atualmente os grandes números relativos à receita e à despesa municipal não são mais apresentados, o que limita em muito o papel desta prestação de contas em termos da sua relação com o orçamento municipal. Este momento de prestação de contas, um momento privilegiado de discussão com a comunidade acerca do orçamento público, se converte em uma apresentação das obras realizadas, sem que se faça qualquer relação das mesmas com a situação financeira do município nem se faça uma análise efetiva da qualidade do gasto público. Este procedimento fragiliza em muito a capacidade do OP em se constituir efetivamente num instrumento de apropriação por parte da comunidade acerca do orçamento público. Esta imprecisão de dados se

reproduz também na publicação do Plano de Investimentos, o documento anual que materializa as decisões do processo do OP em cada período, o principal instrumento de controle público do OP.

Da mesma forma os dados disponibilizados na página web da prefeitura tampouco contribuem, pela sua forma de apresentação, no sentido de permitir um maior controle público sobre as finanças municipais. Os dados estão espalhados pelo menos em três diferentes lugares da página, o que torna o seu acesso uma verdadeira operação de investigação. Três diferentes entradas na página da prefeitura permitem o acesso aos dados orçamentários. 1) No link referente ao Orçamento Participativo encontra-se, além de todos os dados relativos ao processo (regiões, cronograma, metodologia, lista de delegados, prioridades, etc..) um link com a prestação de contas do Plano de Investimentos; 2) No link relativo ao “Portal da Gestão”, da Secretaria Municipal de Gestão, pode-se encontrar outra parte da prestação de contas do PI, além de diversos dados do desempenho do OP enquanto um dos programas estratégicos da administração municipal; 3) No link do Observatório da Cidade encontram-se os dados relativos às finanças municipais e à execução orçamentária.

Os dados que são disponíveis, ainda que sejam operacionalmente acessíveis, são apresentados de uma forma estritamente técnica, compreensível apenas para pessoas com conhecimento, capacitação e hábito de analisar informação financeira e orçamentária. E a maneira fragmentada através da qual são disponibilizados praticamente impede uma análise mais contextualizada. Ao apresentar os dados do PI de forma totalmente separada dos dados relativos às finanças municipais, se reduz a possibilidade de relacionar a execução dos investimentos com a sua dimensão financeira. Neste sentido o potencial de transparência caracterizado pela disponibilidade dos dados reduz-se de maneira significativa, obscurecido pela opacidade da linguagem excessivamente técnica da forma como são apresentados.

Do ponto de vista da transparência, esta multiplicidade de fontes e de modos de abordagem é extremamente prejudicial. Dada a dificuldade do público em tratar temas relativos às finanças públicas, o fato de que os dados necessitem uma multiplicidade de operações relativamente complexas para que se possa ter uma visão geral da situação é um elemento que reduz a capacidade de controle da população sobre o governo

municipal. Uma análise da forma com que os dados são apresentados, e da abordagem que cada órgão faz do assunto demonstra a complexidade da situação.

A ferramenta disponível permite a análise da situação de uma demanda por vez, identificada por seu número de registro no Plano de Investimentos, ou do conjunto das demandas de uma secretaria por ano, ou então um levantamento combinando as demandas de cada região ou temática, por secretarias e por ano. Através deste instrumento é possível realizar um acompanhamento da execução do Plano de Investimentos tendo um acesso à lista das demandas colocadas na lista, o que permite avaliar o grau de implementação das obras e serviços decididas pelo OP. Os dados, no entanto, não se encontram consolidados e sim na forma de uma lista de obras acompanhadas de uma informação rudimentar acerca da sua situação, dividida geralmente em duas variáveis: “em andamento” e “concluídas”. Um link associado a estes indicadores leva a uma explicação sobre os momentos em que se divide uma obra/serviço: “uma obra está em andamento quando estiver em projeto, licitação, licitada ou em obras” segue uma explicação sobre o que significa cada um destes passos.

As informações disponíveis, portanto, se resumem ao fato da obra estar ou não concluída, uma vez que todos os outros passos do que seria uma obra em andamento, não são acessíveis. Uma maior desagregação dos indicadores, registrando se a obra está em projeto, em licitação, ou em obras certamente qualificaria este instrumento de fiscalização. Mas o fato é que estes estágios da obra/serviço em andamento não são discriminados e, por outro lado, aparecem por vezes na informação outras caracterizações que não fazem parte dos indicadores propostos. “Selecionada para o PI”, ou então “em cadastramento”, aparecem no quadro. Além disso as informações financeiras relativas às obras não aparecem na página. Os dados relativos ao custo estimado da obra, existentes no caderno do Plano de Investimentos não estão incluídas entre os dados disponíveis assim como não estão disponíveis no instrumento os dados relativos ao custo efetivo da obra quando da sua realização.

Para além da fragmentação da apresentação dos dados sobre um mesmo tema a partir de três abordagens diferentes e a partir de três fontes distintas, o acesso a todos estes dados demanda em cada caso um caminho complexo e a realização de um

conjunto de operações que pressupõe por parte do cidadão um grande interesse e um conhecimento técnico relativamente apurado sobre finanças públicas. Mais ainda se o desejado fosse ter uma visão de conjunto, na medida em que os dados são complementares no sentido de fornecer elementos de controle público sobre o orçamento.

Neste sentido fica evidente que a existência de instrumentos voltados para a transparência e controle público por si só não são uma condição suficiente para a efetiva democratização da gestão pública. Como afirma John Ackerman

“Transparência e informação não são suficientes. Abrir a caixa preta do Estado aos olhos do público é um avanço importante, mas é apenas o primeiro passo. Os governos não podem esperar que a simples disponibilização de informação gere espontaneamente uma relação positiva de diálogo entre o Estado e a sociedade”²⁵ (ACKERMAN, 2006, p.38).

IV.15 As mudanças nas regras e procedimentos do OP

Outra dimensão relevante no sentido de analisar a evolução do OP sob a nova gestão diz respeito a mudanças nas regras e procedimentos que constituem o processo de participação. Ainda que de modo geral a arquitetura institucional do OP tenha sido preservada, pouco a pouco modificações foram sendo implementadas, incidindo de forma decisiva sobre alguns dos aspectos fundamentais do processo participativo. Estas mudanças podem ser divididas em dois tipos, primeiro há mudanças “consensuais” que vem sendo implementadas através de um complexo processo de negociação com os próprios componentes do OP, mais precisamente com os Conselheiros, que são a instância decisória mais alta. Além disso há também mudanças unilaterais, que resultam de iniciativas da própria administração municipal sem qualquer consulta ao COP, em relação às quais os Conselheiros não tem tido força política, ou não tem manifestado vontade política de se contrapor.

Estas mudanças são muitas vezes pouco perceptíveis na medida em que modificam aspectos aparentemente pontuais e vem sendo implementadas de forma gradativa. Com isso se mantém uma imagem de que o processo de participação

²⁵ Transparency and information are not enough. Opening the dark chambers of the state to the eyes of the public is a major move forward, but it's only a first step. Governments can not expect information provision to single handedly and spontaneously generate positive feedback loops between state and society”

continua nos mesmos termos anteriores, ainda que as mesmas estabeleçam toda uma nova configuração que altera de maneira bastante substancial a qualidade do processo. Esta constatação nos sinaliza para uma discussão acerca da dimensão institucional, das “regras do jogo”, que analisaremos mais detidamente no capítulo V, que sinaliza com distintos níveis de institucionalização e demonstra a complexidade decorrente de que o regramento dos processos se realiza em diferentes instâncias que vão desde as regras constitucionais até os procedimentos de organização dos processos mais cotidianos.

A primeira, e uma das mais importantes, foi o fim das reuniões preparatórias realizadas nos bairros. Até 2005, estas reuniões faziam parte integral do processo de participação no OP, sendo preparadas e realizadas com o apoio e participação ativa dos representantes do governo municipal nos bairros. Através delas o OP adquiria capilaridade e amplitude, na medida em que os debates sobre as demandas e as decisões a serem tomadas atingia um público muito mais amplo do que os cidadãos que compareciam às Assembléias Regionais e às Temáticas. Na medida em que estas reuniões eram uma parte formalmente integrante do processo do OP, o mesmo conseguia contornar eventuais dificuldades de participação decorrentes de obstáculos objetivos de participação em termos de tempo disponível e de deslocamento. Mesmo pessoas que não tinham recursos em termos de dinheiro, ou que não tinham tempo disponível para comparecer às Assembléias tinham alguma possibilidade de se apropriar das discussões e incidir sobre as decisões.

Estas reuniões, ao fazerem parte formalmente do processo de discussão do OP, permitiam que o mesmo adquirisse uma amplitude muito maior. Na reunião de grupo focal realizada com cidadãos de classe média, o único dos participantes que reportou ter participado do OP relatou ter comparecido a uma reunião no seu bairro para definir demandas, e não em uma Assembléia Regional ou Temática. E esta percepção das reuniões preparatórias nos bairros como parte integrante do processo do OP não é uma exclusividade dos participantes de classe média. Pelo contrário, nos bairros o processo de mobilização tinha nestas reuniões um momento importante, e garantia um espaço de voz para muitas pessoas que não tinham condições de comparecer às Assembléias.

Atualmente a realização de reuniões nos bairros é uma atribuição dos Conselheiros e Delegados, tem um caráter facultativo e se associam mais à vontade política dos mesmos em prestar contas às suas bases do que à organização do processo de participação. Os agentes do poder público municipal não cumprem mais um papel proativo no sentido de organizar as mesmas, garantir a infra-estrutura necessária e incorporá-las à dinâmica mais geral do processo de participação. Esta mudança contribui no sentido de levar a uma maior autonomização dos representantes (delegados e conselheiros) em relação às suas bases, na medida em que não existe mais um controle externo que influencie no sentido de estabelecer uma relação de accountability dos mesmos em relação às suas bases. Isto reforça eventuais tendências de que os representantes possam reproduzir os vícios das relações políticas tradicionais em suas regiões, na medida em que os representantes passam a controlar a dinâmica de relação com a sua base, sem a incidência de mecanismos externos.

Outra dimensão fundamental de mudanças no processo de participação diz respeito às mudanças ocorridas no Regimento Interno do OP, que se constitui no regramento formal dos procedimentos de discussão do processo participativo. Na medida em que o processo do OP se propõe a ser um processo “auto-regulamentado”, ou seja, cujas regras são flexíveis e estão em constante aperfeiçoamento, a cada ano se discute e se renova o Regimento Interno. Desde o início do governo de José Fogaça as rediscussões do regimento foram objeto de conflitos entre o COP e a administração.

O resultado final, que aparentemente resulta de um acordo informal entre os Conselheiros e o governo, tem sido um processo no qual a administração municipal vem ampliando os poderes do Conselho sobre o processo interno ao OP, e obtendo em troca disto uma maior flexibilidade do mesmo no sentido de aceitar o esvaziamento do poder do processo participativo em termos do seu papel nas decisões de investimentos do município. Nos últimos Planos de Investimento tem se ampliado a prática de incorporação de emendas produzidas diretamente no COP, ou seja, investimentos ou serviços que o Conselho propõe, sem que representem efetivamente uma demanda oriunda das assembléias. Este aparente empoderamento e conquista de autonomia dos escalões superiores do processo participativo tende a tornar o Conselho menos

resistente em relação à perda de espaços do OP no contexto geral da administração municipal.

A mudança mais significativa se deu no ano de 2008, com a adoção de alterações substanciais no mecanismo de escolha dos Conselheiros nas Assembléias Regionais e Temáticas. As mudanças no Artigo 4º do regimento estabelecem mecanismos que tendem a privilegiar indivíduos que já participam do processo, inibindo de forma substancial as possibilidades de renovação das lideranças. As novas regras aprovadas estabelecem grandes dificuldades no sentido de permitir o acesso ao Conselho de pessoas que não estejam já a priori envolvidas, assim como fortalecem a posição daqueles que já se encontram inseridos nas estruturas do OP.

O parágrafo 1º do Artigo 4º estabelece que “todos os candidatos titulares e suplentes a serem eleitos a partir de 2008, terão de ter participação como Delegados(as), nos Fóruns Regionais ou Temáticos, de 1(um) ano, com no mínimo de 50% de presença nos últimos 5 anos, comprovados em lista de presença” (PMPA, OP Regimento Interno 2009, p7). Esta medida poderia ser justificada como um mecanismo voltado a favorecer uma valorização das instâncias do OP, no entanto significa, na prática, uma redução do espaço para a expressão de novas lideranças. A idéia da democracia participativa como um espaço aberto à participação de todos os cidadãos, de forma inclusiva e espontânea, que é uma das grandes inovações do OP (Santos, 1999 e 2003), é substituída pela criação de uma espécie de “filtro participativo”, no qual a condição de acesso aos espaços decisórios não está associada à representação de demandas legítimas ou de alguma base social concreta mas sim condicionada a anos de engajamento no processo.

Dessa forma os participantes atuais, e especialmente os Conselheiros, reduzem de forma significativa o contingente de possíveis concorrentes, assim como bloqueiam qualquer possibilidade de que eventuais “outsiders” possam disputar os espaços de poder dentro do OP. O controle das regras do jogo, portanto, neste caso é utilizado de forma discricionária no sentido de fortalecer os atuais participantes. E este tipo de mecanismo é contraditório com as perspectivas da democracia participativa, que tem como pressuposto a igualdade de todos os cidadãos em termos da sua capacidade de representar de forma legítima seus interesses e o das suas comunidades. Desta forma

uma regra estabelecida aparentemente com o objetivo de fortalecer o processo de participação em verdade tende a torná-lo mais inacessível ao conjunto dos cidadãos. Estes movimentos reforçam uma tendência crescente no OP de reprodução das lideranças.

Uma segunda modificação significativa no Regimento Interno do OP de Porto Alegre estabelece, no Parágrafo 2º do Artigo 4º, que “as inscrições de chapas para Conselheiros(as) de Regiões deverão ser efetivadas nos Centros Administrativos Regionais (CARs) correspondentes, com antecedência de 48 horas da realização da Assembléia. Só serão aceitas as nominatas completas, ou seja, 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes” (PMPA, OP Regimento Interno 2009:8). O mesmo mecanismo é estabelecido no parágrafo 3º para as Assembléias Temáticas. Com esse mecanismo o Regimento esvazia completamente as Assembléias enquanto instâncias democráticas de decisão. O seu papel como espaço de debate, negociação e decisão fica totalmente bloqueado, na medida em que os participantes não tem a possibilidade de efetivamente construir as deliberações.

É evidente que as articulações prévias entre as lideranças comunitárias sempre existiram no OP, e que seria ingênuo considerar que todo o processo decisório se restringia apenas ao momento da assembléia. No entanto o momento da assembléia sempre se constituía em um espaço de debate aberto, no qual os distintos agrupamentos podiam se rearticular em função do debate, das argumentações expostas, da percepção novas realidades. Ao determinar que as chapas sejam inscritas com antecedência esta possibilidade se fecha, particularmente para os grupos mais vulneráveis e mais desorganizados.

Com isso as Assembléias tendem a se configurar como espaços muito mais de disputa do que de criação de consensos. A observação realizada no decorrer do ano de 2008 permitiu constatar que a maioria dos participantes tende a chegar nas Assembléias com posições fechadas, o que reduz de forma significativa as possibilidades e a qualidade do debate. Cada chapa, construída a partir da articulação de forças política previamente organizadas, em espaços muito menos públicos de articulação, tende a levar para a Assembléia a “sua” base, previamente posicionada e a-priori determinada a não ouvir e a desqualificar os argumentos dos oponentes. A

Assembléia se converte de um espaço potencial de debate e discussão racional em um espaço de confrontação de lealdades construídas previamente.

Este é um mecanismo que sem dúvida reforça as dinâmicas do que se poderia, se constituir em um “neo-clientelismo” na medida em que o processo reduz a sua dimensão de um espaço argumentativo e aberto a negociação para um confronto de posições fechadas. Além do mais, assim como as mudanças estabelecidas no parágrafo 1º, estabelecem uma posição de força a priori para aqueles indivíduos e grupos que já participam, em detrimento de novos grupos que eventualmente estariam se inserindo no processo. Aqueles que já dominam as regras e os mecanismos de funcionamento do OP tem nestes mecanismos uma possibilidade de fortalecimento das suas posições, em detrimento de uma dinâmica de participação mais aberta e inclusiva.

IV.16 Impactos na efetividade do OP

Um elemento fundamental para analisar as mudanças sofridas no processo de manutenção do OP na nova gestão é analisar a relação entre as demandas estabelecidas no Plano de Investimentos e aquelas efetivamente atendidas. Verificar em que medida as deliberações do OP são de fato transformadas em ações concretas é decisivo para avaliar se houve alterações no papel cumprido pela discussão popular na gestão dos investimentos municipais. Neste aspecto pudemos identificar uma crescente defasagem entre o que é decidido e o que é implementado. A crise financeira do início dos anos 2000 tendeu a levar a um crescente atraso no cumprimento das obras e serviços decididos pelo OP. A redução da capacidade de investimento da prefeitura, somada a falhas na estimativa da receita disponível e a erros na previsão do custo real das obras e serviços levaram a um processo de atraso crescente na realização das obras e a um acúmulo de compromissos de Planos de Investimentos de anos anteriores que reduz a capacidade do cumprimento dos compromissos.

Esta defasagem foi objeto de grandes polêmicas quando da transição da gestão do Partido dos Trabalhadores para o novo governo que se iniciou em 2005. O estoque de demandas em atraso foi motivo de polêmicas decorrentes da polarização política desde o processo eleitoral. No entanto mesmo depois da mudança de governo os atrasos no cumprimento dos compromissos do PI continuam, e se ampliaram de

maneira significativa, o que compromete a credibilidade do processo como um todo. Ainda que a situação financeira da prefeitura tenha passado de uma situação de déficit para uma de superávit em 2006, os atrasos seguiram ocorrendo de forma constante nos anos subsequentes.

O estudo do Banco Mundial realizado em 2006/2007 verificou uma queda acentuada na realização das demandas previstas no PI, especialmente nos últimos anos.

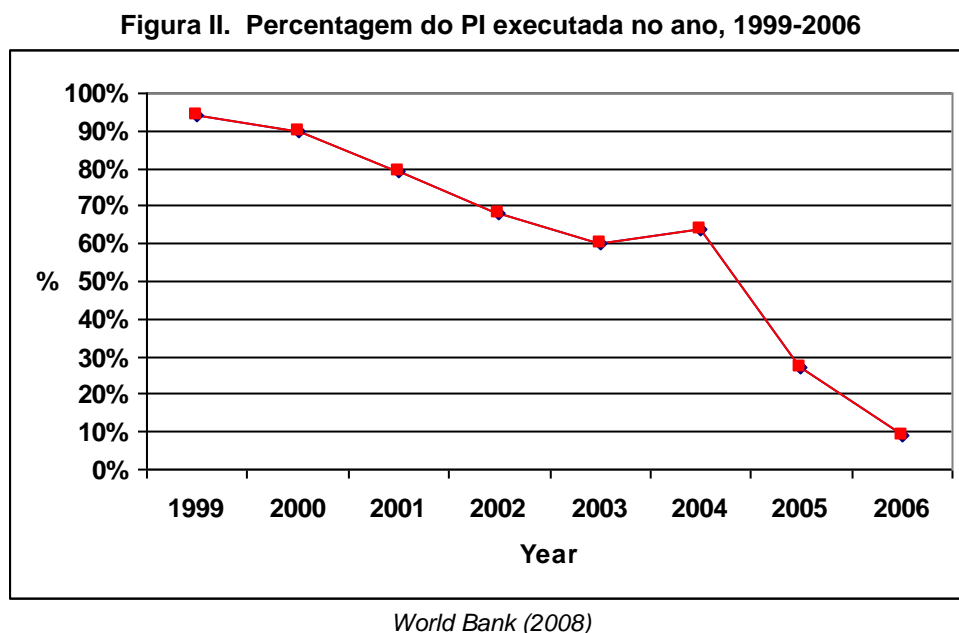
“A percentagem do plano de investimentos (PI) que tem sido implementada caiu continuamente desde os primeiros anos do processo do OP. Esta percentagem determina, de uma maneira relativamente simples, se os investimentos orçados foram efetivamente concluídos dentro do tempo planejado e se todas as demandas incluídas no OP foram efetivamente realizadas. Enquanto entre 1990 e 1999 aproximadamente 90% do PI eram concluídos na data planejada, desde o ano 2000 esta percentagem vem caindo de forma significativa. Em 2004, foram concluídos um pouco mais de 60%, caindo ainda mais em 2005 e 2006”²⁶ (WORLD BANK, 2008, p.47)

Esta defasagem entre os compromissos assumidos no OP e a efetiva realização das obras demandadas no Plano de Investimentos poderia ser considerada apenas um problema decorrente do acúmulo histórico de atrasos nas obras decorrente das dificuldades financeiras do governo municipal desde o início desta década. No entanto constatamos que um problema adicional se coloca hoje, afetando diretamente a credibilidade do processo do OP. Segundo afirmações dos quadros técnicos do governo municipal em reuniões com a missão do Banco Mundial em abril de 2007 parte dos investimentos das secretarias municipais tem sido feitas à margem do OP²⁷. Esta prática, de decisão de investimentos sem passar pelas instâncias do OP, compromete os recursos do governo municipal fazendo com a recuperação da capacidade de investimento da prefeitura não se converta na redução da defasagem das demandas do PI. Esta prática de algumas das secretarias, de realizar os seus investimentos paralelamente ao OP compromete a credibilidade do processo e afeta diretamente a

²⁶ “The percentage of the Investment Plan (IP) that has been implemented has dropped continuously since the early years of the OP process. This percentage determines, in a relatively simple manner, whether budgeted investments were effectively concluded within the forecast time frame and whether all of the demands included in the IP were effectively carried out. Whereas between 1990 and 1999, approximately 90 percent of IP projects were finished before the forecast date, since the year 2000, this percentage has fallen significantly. In 2004, it was forecast at little more than 60 percent, falling even more in 2005 and 2006”

²⁷ Entrevista com Suzana Marins, da SMGEA, 07/03/2007

sustentabilidade do processo. A Quadro I mostra com clareza a evolução da execução financeira do Plano de Investimentos.



Um levantamento realizado no próprio site da prefeitura, em 15 de janeiro de 2010 comprova esta situação de grande defasagem no cumprimento dos compromissos do PI. A média do índice de cumprimento do PI nos últimos quatro anos é de pouco mais de 40%. Esta situação corrobora o quadro mostrado acima, que revela um crescente descumprimento dos compromissos com o OP materializado no Plano de Investimentos. E esta realidade ocorre em uma situação radicalmente distinta daquela vivida nos últimos anos das gestões da Frente Popular. Naquele momento se vivia uma situação de redução da capacidade de investimento da prefeitura, consequência da redução de recursos disponíveis decorrente da redução de receitas em função da crise econômica vivida nos anos 1998/1999, assim como do crescente endividamento da prefeitura.

A atual gestão reivindica o saneamento das finanças públicas, e divulga superávits crescentes nas receitas municipais. No entanto, mesmo nos marcos deste quadro de uma condição mais favorável das finanças, os dados disponíveis no próprio site do OP mostram claramente um crescente descumprimento dos compromissos assumidos no Plano de Investimentos. A tabela XIII mostra o estágio de cumprimento das demandas do PI de 2005 em diante.²⁸

Tabela XIII - Índice de cumprimento do Plano de Investimentos – 2005/2009²⁹

Ano	demandas	concluídas	em obras	Em andamento	Em cadastramento	Selecionadas PI	% concluídas
2005	292	145	27	84	4	32	49%
2006	212	125	13	67	-	7	56%
2007	215	80	22	73	3	38	37%
2008	193	40	13	77	31	32	21%
Total	912	390	75	301	37	109	42%

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp.asp
Acesso em 15/01/2010

E a análise mais detalhada da alocação de recursos do PI 2008, associada a uma consulta dos dados relativos às finanças municipais disponíveis no caderno do Plano de Investimentos e no site da prefeitura, demonstra que o quadro é muito mais grave do que pode parecer do ponto de vista da real incidência do OP sobre as decisões de investimento da atual administração. Na tabela XIV, elaborada a partir de dados extraídos do próprio caderno do PI, podemos ver que o OP tem incidência sobre cerca de 11% do total de recursos disponíveis para investimentos da prefeitura. Comparando-se os dados relativos aos recursos disponíveis para investimentos nas distintas secretarias (PMPA-PI 2008, p.10), com os dados relativos aos investimentos previstos para o OP (PMPA-PI, p.12-16) podemos verificar o seguinte:

²⁸As diferenças entre os números para os anos de 2005 e 2006 entre o quadro I e a tabela XII resultam em primeiro lugar do fato de que a posição da Tabela é referente às posições do ano de 2010 e o quadro tem as posições de 2007. Além disso o quadro I analisa apenas aqueles investimentos do PI que foram concluídos no ano, ao passo que a Tabela se refere às obras concluídas até janeiro de 2010, independente do prazo estabelecido.

²⁹ Pelas regras do OP, no link de prestação de contas, a caracterização das obras deveria ser resumida a: a) obras concluídas ou b) em andamento. A incorporação de categorias como “selecionada PI” ou “em obras” ou “em cadastramento” é nova e não tem qualquer tipo de explicação ou justificativa pública. No entanto se optou por incluí-las nos termos em que são apresentadas ao público no site da prefeitura.

Tabela XIV – Alocação de recursos no Plano de Investimentos 2008

Órgão	R\$ PI-OP	R\$ investimento orçamento	% Investimentos PI-OP/total
DEMHAB	16.420.874,83	72.591.685,00	22,6%
SMED	2.198.813,80	12.342.034,00	17,8%
FASC	582.811,20	592.397,00	98,4%
SMS	1.015.000,00	15.679.869,00	6,4%
SMOV	13.228.328,00	35.302.781,00	37,5%
SMIC/SMTUR	719.500,00	2.842.954,00	25,3%
DMAE	3.141.668,02	107.169.613,00	2,9%
SMC	710.180,00	10.388.857,00	6,8%
DEP	98.000,00	31.819.469,00	0,3%
SME	130.000,00	290.050,00	44,8%
SMAM	6.000,00	3.624.088,00	0,1%
SMT	150.000,00	6.714.024,00	2,2%
DMLU	150.000,00	3.889.401,00	3,8%
GP	-	691.664,00	0%
PGM	-	359.550,00	0%
SMDHSU	-	428.851,00	0%
SMGAE	-	6.155.999,00	0%
SMA	-	3.830.791,00	0%
SMF	-	7.600.000,00	0%
SPM	-	10.322,00	0%
SMCPGL	-	1.854.119,00	0%
SMJ	-	30.000,00	0%
SEACIS	-	22.700,00	0%
	38.551.175,85	324.231.218,00	11,9%

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Plano de Investimentos e Serviços 2008

Na tabela destaca-se o fato de que, em primeiro lugar fica explicitado que as decisões do OP incidem sobre apenas uma parte dos investimentos totais da prefeitura, sendo que 10 secretarias, com um valor de investimentos de mais de R\$ 20 milhões, sequer colocam algum recurso de investimento em discussão. E mesmo nas demais fica evidente que a parte de recursos alocados no Plano de Investimentos do OP é apenas uma parte dos recursos orçamentários disponíveis para investimentos. Em termos financeiros o poder de decisão do OP sobre os investimentos não chega a 12% do total de recursos disponíveis.

Isto se refere apenas aos compromissos formais estabelecidos no Plano de Investimento. No entanto uma análise da efetiva implementação do Plano de Investimentos do OP do ponto de vista dos recursos efetivamente investidos mostra que o processo participativo hoje incide sobre uma fração mínima dos investimentos municipais. Na tabela XV se pode ver uma consolidação da real situação dos

investimentos do OP em janeiro de 2010. Se do ponto de vista do número de demandas, como vimos na tabela XII se pode constatar que apenas 21% das demandas do PI 2008 tinham sido atendidas, do ponto de vista do valor dos investimentos previstos, este índice de cumprimento do OP se reduz ainda mais. No dia 15 de janeiro de 2010 apenas 7,5% dos recursos previstos do OP tinham sido efetivamente investidos.

Tabela XV - Índice de execução do Plano de Investimentos do PI 2008 – regiões e temáticas

Região/temática	Demandas PI	concluídas	Inv. previsto (R\$)	Inv.realizado (R\$)	%
Humaitá/Navegantes	8	5	977.100,02	805.028,02	82,4
Noroeste	7	0	393.483,61	-	0
Leste	7	4	407.446,17	67.765,84	16,6
Lomba do Pinheiro	10	2	1.040.021,88	85.000,00	8,2
Norte	5	3	417.429,89	26.446,18	6,3
Nordeste	9	2	932.006,92	113.429,94	12,1
Partenon	4	0	727.655,54	-	0
Restinga	15	5	1.832.673,26	559.500,00	30,6
Glória	12	6	918.595,19	142.234,35	15,5
Cruzeiro	7	4	350.065,71	83.016,53	23,7
Cristal	8	0	571.114,71	-	0
Centro Sul	5	2	933.126,61	26.446,28	2,8
Extremo Sul	9	0	2.203.269,36	-	0
Eixo da Baltazar	6	0	493.983,61	-	0
Sul	6	0	769.983,06	-	0
Centro	9	3	1.013.111,53	42.765,84	4,2
Ilhas	7	0	350.613,06	-	0
Sub-total regiões			14.331.680,13	1.951.632,08	13,6
Temáticas					
Circulação e Transporte	5	0	960.000	0	0
Saúde e Assistência	7	2	575.000	200.000	34,8
Educação Esporte e Lazer	7	0	839.000	0	0
Organização da Cidade	2	0	10.430.000	0	0
Cultura	27	0	710.180	0	0
Desenv. Ec. Trib. e Turismo	8	N/d	600.000	N/d	0
Sub-total temáticas			14.114.180	200.000	5,4
Total geral ³⁰	193	40	28.445.860,13	2.151.632,08	7,5

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp.asp
Acesso em 15/01/2010 – dados financeiros PI 2008

Esta defasagem entre os compromissos estabelecidos no PI e a realidade poderia ser eventualmente atribuída aos limites financeiros do governo municipal, que

³⁰ A diferença entre os dados da tabela XIII e da tabela XIV que apresenta os dados relativos aos investimentos nas regiões e nas temáticas se relaciona com a existência de investimentos “para toda a cidade”, que não são incluídos nem na lista do PI por região nem nas temáticas.

poderiam estar reduzindo sua capacidade de investimento. No entanto uma análise mais cuidadosa refuta completamente esta alternativa. Comparando os dados da tabela com os dados relativos à execução orçamentária da prefeitura, disponíveis no site do Observatório Social de Porto Alegre, se pode ter uma idéia mais precisa da falta de compromisso da administração com o OP. Em documento intitulado “Consolidação Geral – Natureza da Despesa. Exercício 2008” pode-se constatar que a administração gastou no ano de 2008 R\$ 114.225.777,38 em investimentos³¹. Isto significa que os investimentos do PI 2008 representaram efetivamente 1,9% do total dos investimentos municipais.

É evidente que uma parcela significativa dos investimentos do PI 2008 estão registradas como “em andamento” ou “em obras”, o que apontaria para uma defasagem menor entre o compromisso estabelecido no PI e a realidade dos investimentos municipais. Mas se considerarmos que, como vimos na tabela XII, existe ainda uma enorme defasagem em relação a compromissos assumidos com os PIs de 2005, 2006 e 2007, o mais provável é que efetivamente as decisões tomadas pelo OP na prática tendem a se tornar letra morta para este governo.

Esta defasagem não se resume a uma dimensão quantitativa, constatável e mensurável de forma objetiva a partir dos dados relativos aos investimentos da prefeitura. Outras evidências, de caráter mais qualitativo, apontam para uma efetiva mudança na forma pela qual os investimentos municipais são tratados pelos atores políticos envolvidos. A análise do material produzido por representantes políticos do governo demonstra o retorno de uma lógica personalista e clientelista na relação dos gestores públicos com os cidadãos no que diz respeito aos investimentos. São apenas dois exemplos, e é possível que sejam os casos mais extremos. No entanto são ilustrativos no sentido de revelar a relação estabelecida pelo atual governo com o processo de participação popular.

A análise destes materiais é importante no sentido de compreender o papel secundário que o OP passou a ter para o governo municipal pós-2004, na medida em que demonstra as novas características da relação estabelecida entre as lideranças políticas da nova coalizão governista e o processo de participação popular. Em que

³¹ dados extraídos de www.portoalegre.rs.gov.br/observapoa/default.php?p_secao=100

pese os discursos formais do governo municipal no sentido do compromisso com o OP, o que se pode constatar é a retomada das práticas personalistas e clientelistas associadas ao padrão tradicional de ação política. Tomando-se como exemplo duas áreas fundamentais da ação municipal relacionada com o OP, as obras viárias e os investimentos em habitação, podemos constatar que para os dirigentes municipais as decisões do OP passa a ter muito pouca ou nenhuma relevância.

Uma primeira evidência disso é o material de campanha a vereador produzido pelo ex-Secretário de Obras Maurício Dziedricki, do PTB para as eleições de 2008. Este candidato, que entre 2006 e 2008 esteve à frente da SMOV, apresenta em um de seus materiais de campanha (dirigido especificamente a alguns bairros da cidade) uma lista de realizações composta de um grande número de investimentos, em termos bastante tradicionais. O panfleto apresenta o candidato como aquele que “durante os mais de dois anos que esteve no comando da SMOV, uma das mais importantes secretarias do governo municipal conduziu importantes projetos que beneficiaram Porto Alegre” (boletim de campanha do candidato a vereador Mauricio Dziedricki).

O candidato cita em seu material a) a pavimentação de cinco avenidas importantes do Bairro Moinhos de Vento, área nobre da cidade; b) a recuperação do asfalto em 37 ruas e avenidas do centro da cidade; c) o investimento de R\$ 1 milhão em iluminação de praças; d) a construção de um viaduto; e) a duplicação da Avenida Dona Teodora; f) a conclusão das obras da terceira perimetral; g) a revitalização da ponte da Azenha. Em todo o material, um panfleto tamanho ofício, em cores, com fotografias, apenas uma linha se refere ao OP: “Pavimentação Comunitária: asfaltou mais de 70 vias demandadas pelo Orçamento Participativo”. Em que pese esta breve citação, o conjunto do panfleto relaciona explicitamente as obras à pessoa do secretário, mostrando-as como iniciativas individuais. E mais do que isto, revela que objetivamente a maior parte das ações da SMOV foram obras realizadas por fora das decisões do OP.

O segundo exemplo é o material produzido pelo vereador Nelcir Tessaro, que foi o diretor do Departamento Municipal de Habitação entre 2005 e 2008. Eleito vereador, Tessaro apresenta um material de prestação de contas do seu mandato, enviado pelo

correio aos eleitores e distribuído nas ruas, no qual se refere às “suas realizações” em termos de investimentos da prefeitura municipal.

“Tessaro trabalhou com dedicação à frente do DEMHAB. Não mediu esforços, buscando recursos e parcerias para construir mais e mais casas, proporcionando uma vida mais digna para o cidadão de Porto Alegre. Isto prova que cada tarefa executada com carinho, dedicação e força de vontade sempre dá certo” (Boletim de prestação de contas do vereador Tessaro, Câmara de Vereadores, 2008, p.2).

Nas oito páginas do boletim são listados 37 ações, entre investimentos e projetos implementados, sem qualquer menção ao Orçamento Participativo ainda que uma parte significativa dos mesmos tenham sido decididos no processo do OP e constado nos Planos de Investimento anuais. Sua retórica recupera a lógica personalista com forte viés clientelista

“Depois de quase 4 anos na administração do DEMHAB atendendo as pessoas que mais precisam, no último dia 5 de outubro fui eleito, com seu voto, para uma das 36 cadeiras de vereador de Porto Alegre. Muito foi feito durante o período em que estive no DEMHAB, mas muito mais ainda falta fazer... Na Câmara de Vereadores estarei a sua disposição. Nosso gabinete é o local onde poderei receber as sugestões e propostas, pois quero também, que sejam vereadores junto comigo para fazermos uma Porto Alegre melhor” (Boletim de prestação de contas do vereador Tessaro, Câmara de Vereadores, 2008, p.8)

Em ambos os casos fica evidenciada a relativa irrelevância do processo de participação popular enquanto elemento constitutivo do discurso dessas lideranças políticas. O ex-secretário de obras faz apenas uma referência pontual ao processo, mas ao mesmo tempo cita muitas obras realizadas, o que comprova que boa parte dos investimentos decididos de sua secretaria não passavam pelo OP. Já o ex-diretor do DEMHAB não faz qualquer referência ao OP, ainda que boa parte das realizações citadas tenham sido justamente fruto de decisões tomadas nos marcos do processo participativo! E nos dois casos a recuperação do discurso personalista de matiz clientelista, no qual o gestor público é o responsável pessoal e individual pelos investimentos e projetos implementados pelo poder público municipal. Estes exemplos mostram claramente a dimensão do recuo político da gestão Fogaça, na qual o OP, mesmo mantido na sua formatação original, deixa objetivamente de ser uma instância relevante não apenas em termos da gestão propriamente dita, como também em termos da construção do discurso político das lideranças envolvidas.

IV.17 O debate recente.

Todas estas mudanças identificadas neste capítulo sinalizam para um processo de crescente esvaziamento do OP. É mais do que evidente que a manutenção do processo participativo de discussão e decisão sobre obras e serviços municipais hoje decorre muito mais da força acumulada pelo processo nos últimos 20 anos do que da vontade política da atual coalizão governante. Em que pesem os discursos formais em apoio ao OP, os dados mostram que o processo teve seu conteúdo totalmente esvaziado, mantendo-se enquanto uma formalidade, através da sobrevivência dos procedimentos e das estruturas que se constituíram em anos de exercício da democracia participativa.

Tudo indica que o que tem garantido a sobrevivência do OP em primeiro lugar é a enorme adesão das comunidades que participam, e que vêm na participação uma oportunidade de ter suas demandas por obras e serviços atendidas. A continuidade do afluxo anual de participantes no processo gera uma enorme pressão contra a sua supressão. Por outro lado a grande legitimidade política que o processo tem junto ao conjunto dos cidadãos, que se pode conferir pelos dados das pesquisas de opinião, também tem um papel relevante. Os cidadãos de Porto Alegre valorizam a democracia participativa, e o OP é um símbolo político incorporado à vida da cidade. Estes dois elementos fazem com que o custo político da eliminação do OP tenda a ser muito alto, o que impede a sua pura e simples eliminação do cenário político.

No entanto, como se verá no próximo capítulo, os procedimentos do OP não são incompatíveis com a retomada de práticas políticas de natureza clientelista. Nos moldes em que vem sendo realizado, que se configura em um exercício formal de reunião e reivindicação o OP pode até mesmo se converter em um elemento funcional no sentido de estabelecer um fórum de interlocução entre o poder público e as demandas das comunidades. Um procedimento que permite administrar conflitos que, de outra maneira, poderiam se converter em confrontos entre as comunidades e a prefeitura em torno das demandas não atendidas. Neste sentido se pode estar assistindo a conversão do OP, nos termos colocados por Avritzer (2003) de um efetivo exercício da democracia participativa em um mecanismo administrativo de gestão de conflitos.

Este é o pano de fundo do debate atual que se trava sobre o OP. Sua manutenção nos marcos do governo de uma coalizão conservadora, assim como uma série de impasses facilmente perceptíveis em sua dinâmica interna, sinalizam com novos desafios do ponto de vista teórico. Fica evidenciado que a adoção práticas de democracia participativa em nível local não necessariamente implica nem em uma alteração substantiva na natureza do Estado em nível local, nem tampouco determinam necessariamente um processo emancipatório de participação crescente e universal dos cidadãos.

Esta perspectiva faz com que hoje mesmo setores políticos e teóricos que antes depositavam uma enorme fé no OP como instrumento de renovação democrática tenham uma postura sensivelmente mais crítica sobre o processo. A idéia de que “a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico” (DAGNINO, 2004 p.95) tem gerado todo um questionamento acerca do legado efetivo do OP para a democracia na cidade. O contexto de incorporação das práticas participativas nos marcos de um governo de natureza conservadora tem levado a um questionamento mais radical da própria experiência de participação.

O rebaixamento do nível de democracia no processo do OP de Porto Alegre, que no limite pode se configurar em uma eliminação completa de qualquer perspectiva emancipatória de construção de cidadania crítica, vem se convertendo na justificativa para muitos analistas apressadamente condenarem a própria experiência de participação como inócua, ou facilmente incorporável enquanto um instrumento de dominação. Esta perspectiva que descrevendo metaforicamente, “joga a criança fora junto com a água suja do banho” é cada vez mais forte junto aos críticos locais do OP e tem tido uma circulação crescente nos círculos de debate acadêmico e político acerca da democracia participativa.

Desde um ponto de vista teórico esta posição é expressa por um dos mais importantes estudiosos do OP de Porto Alegre, cuja contribuição para o conhecimento e análise do processo local é até hoje fundamental. Após muitos anos de estudos e

pesquisas que demonstravam a importância do OP enquanto instrumento de transformação da realidade, Sérgio Baierle, um dos coordenadores da ONG Cidade, tem hoje uma visão muito crítica não apenas em relação ao OP de Porto Alegre, mas em relação às práticas da democracia participativa em geral. Em um trabalho recente o autor se pergunta:

É ainda possível estabelecer pactos políticos capazes de promover justiça social na atual etapa do desenvolvimento capitalista? Ou seja, é possível reduzir a desigualdade social e proporcionar uma vida minimamente significativa e ativa ao conjunto da população de uma cidade, ou de um país? Ou a crise da sociedade do valor, expressa na exacerbação da queda tendencial da taxa de lucro no capitalismo da terceira revolução industrial, consente apenas em migalhas compensatórias para adiar seu próprio colapso? Constituiriam as experiências participativas uma nova técnica de controle, tal como os bancos centrais na área financeira, ou oportunizariam estas experiências espaços efetivos para o exercício da soberania popular? (BAIERLE, 2009 p.5-6)

Seu crescente ceticismo em relação ao OP não se associa apenas à evidente desestruturação promovida pela gestão atual. Em trabalhos anteriores (“O OP ao Termidor”, in VERLE e BRUNET, 2002) o autor já manifestava sua preocupação com a “recuperação” por parte do neoliberalismo das práticas da democracia participativa. “O bloco neoliberal parece abrir-se para a construção de ações hegemônicas efetivas ao nível social, centralizadas no assim chamado terceiro setor e com a definição de um modelo de atendimento assistencial, privatizado, descentralizado e focalizado” (BAIERLE, in VERLE e BRUNET 2002 p.133). Esta visão crítica em relação às possibilidades de incorporação de práticas como o OP dentro de uma lógica de manutenção da dominação de classe tem fundamento, na medida em que efetivamente uma das características do capitalismo é justamente a capacidade de constantemente se reestruturar, adaptando-se às contradições e conflitos de cada momento histórico.

No entanto é importante evitar o risco de, a partir de uma perspectiva estritamente confrontacional e ideológica, não se compreender a complexidade da situação e a natureza dos movimentos dos distintos blocos de poder em cada situação dada. Se os neoliberais foram obrigados a incorporar as práticas de democracia participativa, e efetivamente o fizeram, não foi porque estudaram e descobriram que elas podem ser novos e mais eficientes instrumentos de dominação. Isto é inverter o processo histórico. Estas práticas foram incorporadas porque a sociedade, e

particularmente os setores subalternos, foram capazes de através das suas lutas por mais direitos impor uma nova dinâmica na correlação de forças entre as classes.

A incorporação da democracia participativa pode ser funcional para a dominação apenas, e somente se, as forças contra-hegemonicas abrirem mão de seu papel de crítica e questionamento ao sistema e perderem completamente os laços com os movimentos sociais que conquistaram estes espaços. O OP de Porto Alegre subsiste porque tem uma base social efetiva junto aos setores populares na cidade, e é justamente esta base social que evitou que fosse possível eliminar as práticas de democracia participativa na cidade.

O problema fundamental desta abordagem teórica é que ela autoriza as forças políticas contra-hegemônicas a abrirem mão deste espaço de lutas. A idéia de que hoje o OP não se constitui mais em um processo transformador tem sérias consequências políticas práticas na medida abre caminho para a abdicação da disputa neste espaço político. E nesta medida ela reforça politicamente um movimento paralelo de questionamento do OP de Porto Alegre com base no esvaziamento promovido pelo governo Fogaça. O rebaixamento da qualidade da democracia participativa em Porto Alegre, exaustivamente demonstrado no decorrer de todo este capítulo, tem levado a um crescente descompromisso com o processo por parte dos militantes e ativistas da democracia participativa na cidade.

Uma parte significativa dos partidos de esquerda na cidade, particularmente os setores majoritários do PT, hoje se baseiam neste conceito para justificar a sua falta de empenho e envolvimento no OP. A idéia de que Fogaça esvaziou o OP, de que os participantes hoje são todos cooptados pelo governo, de que o processo perdeu conteúdo político, vem determinando uma participação cada vez menor do PT na mobilização em torno do OP. O partido, antes uma das principais forças mobilizadoras do processo, hoje se limita a uma denúncia do desmantelamento do OP sem qualquer iniciativa objetiva no sentido de retomá-lo.

Na Assembléia Temática da Cultura de 2008 ativistas do PT distribuíam um panfleto de autoria da bancada de vereadores do partido na entrada da assembléia denunciando “a mudança que paralisou o OP”, afirmando que hoje temos “menos obras e serviços, menos investimentos, menos participação e mais propaganda”. E após a

distribuição dos panfletos retiravam-se, sem participar da assembléia. Esta postura, levada ao limite, apenas fortalece as ações do atual governo no sentido de esvaziar o processo, na medida em que a perspectiva crítica se limita à denúncia sem maiores consequências.

E o mais significativo é que esta postura implica em um paradoxo conceitual e uma convergência prática. O paradoxo conceitual é que se tem, pelas mesmas forças políticas, ao mesmo tempo uma denúncia do OP enquanto um instrumento de dominação neoliberal associada a uma denúncia do governo neoliberal que “quer acabar com o OP”. Por outro lado tanto a postura crítica/teórica, como a prática efetiva ambas levam a um abandono efetivo desta arena de disputa.

E o OP, contraditoriamente, segue aglutinando a participação de dezenas de milhares de pessoas que, independente de considerações teóricas acerca do caráter e do conteúdo da democracia participativa nos marcos da política neoliberal, segue se mobilizando e participando. As comunidades que participam do OP seguem investindo no processo, mesmo que muitas vezes percebam seus limites. E o fazem porque tem demandas a apresentar ao poder público. O fazem porque sabem que conquistaram um espaço que foi obtido com muita luta e mobilização. E ao fazê-lo demonstram, mesmo sem formular teoricamente o conceito, a sua fé na democracia.

V. Orçamento Participativo e democracia em Porto Alegre

Esta breve síntese da trajetória histórica do OP, e particularmente dos seus desdobramentos recentes após a alternância política no comando do governo municipal é o ponto a partir do qual se pode desenvolver as hipóteses que estruturam esta investigação. No capítulo anterior o centro da análise foi o impacto da mudança política sobre o processo participativo, com uma identificação das principais mudanças sofridas pelo OP a partir do novo governo. Esta análise continua agora, tendo como foco a relação entre o processo participativo e a democracia local. Portanto neste capítulo se desenvolve uma reflexão mais focada nas hipóteses que orientaram a investigação, buscando elementos que permitam comprovar: a) a hipótese de que o OP se consolida como uma política de Estado a partir da conquista, por parte das comunidades envolvidas no processo, de novos espaços na relação com o poder público; e b) que a simples existência, e consolidação, de um espaço institucional voltado para a ampliação da participação cidadã não é suficiente para garantir o florescimento e o pleno exercício da democracia participativa.

V.1 Perspectivas de consolidação do OP

Nossa primeira hipótese de trabalho se relaciona com a consolidação do processo do OP enquanto uma política pública na cidade de Porto Alegre. O foco da investigação foi a idéia de que o OP tende a se consolidar enquanto uma política de Estado, constituindo-se em um espaço político apropriado por setores significativos das classes populares e legitimado pela maioria dos cidadãos. Como vimos no capítulo anterior, aos 16 anos de gestões da Frente Popular, nas quais o OP se gestou, amadureceu e ganhou um desenho institucional mais estável, seguem-se mais 5 anos nos quais a coalizão de centro-direita manteve formalmente o processo de participação em suas linhas gerais. Esta manutenção, de resto muito significativa no contexto da política brasileira, na qual em momentos de alternância de poder os partidos de oposição tendem a buscar sempre uma alteração substancial das políticas dos seus antecessores, nos autoriza a avançar na idéia de que o OP se consolidou como uma

política de Estado³² na cidade. Esta consolidação, um processo em andamento e ainda possivelmente sujeito a recuos, é um fenômeno da maior importância.

Ao ser encampado pela coalizão oposicionista que chega ao governo em 2005, o OP deixa de ser uma marca exclusiva do “modo petista de governar”, para adquirir um contorno de política pública de Estado em nível municipal, sendo incorporada na gestão subsequente. Esta incorporação, porém, não resulta simplesmente de uma decisão política da coalizão vencedora, implementada de cima para baixo a partir da iniciativa dos novos governantes. O mais provável, e os dados que apresentaremos a seguir corroboram esta hipótese, é que a decisão política da nova coalizão de governo na verdade representa uma resposta a um processo de consolidação do OP enquanto uma política pública aceita e legitimada por grandes parcelas da população.

A primeira hipótese de investigação, portanto, é de que o OP efetivamente tende a se consolidar como uma política de Estado em nível local. A adesão de grandes contingentes de cidadãos ao processo de participação, grupos que passam a ver no processo de participação um mecanismo de acesso a investimentos e serviços municipais é um primeiro elemento determinante para esta consolidação. O OP permitiu o acesso de setores até então excluídos do processo decisório das políticas públicas.

A isso se soma uma ampla aprovação das práticas de democracia participativa pelo conjunto dos cidadãos. Os resultados eleitorais, assim dados das pesquisas de opinião, demonstram que o OP conta com uma ampla simpatia no conjunto da população, mesmo entre aqueles setores sociais que não se envolvem diretamente com o processo. Estes dois elementos, o envolvimento ativo de um contingente significativo de participantes, e a aprovação política da maioria dos eleitores, contribuem para legitimar a prática de discussão pública dos investimentos municipais. E esta combinação se constitui em uma força poderosa no sentido da consolidação desta prática enquanto uma política de Estado.

Com a manutenção do processo de discussão dos investimentos municipais mesmo em um quadro de mudança de governo, e sua subsistência nos cinco anos que

³² Por política de Estado se entende uma política incorporada de forma permanente às práticas institucionais do governo, independente do partido político que se encontre no poder

se seguiram, temos já algum grau de segurança para afirmar que o OP tende a ser incorporado de maneira mais perene ao processo político local. E a sua manutenção consolida o espaço conquistado pelos setores populares que participam do OP e tem nele um espaço fundamental de acesso às decisões sobre os investimentos municipais.

V.1.1 A continuidade do OP sob a nova gestão

A primeira evidência da consolidação do OP na cidade, independente da mudança de governo, diz respeito ao número de participantes do processo. Este número vem mantendo uma estabilidade desde o início da década, alternando tendências de crescimento significativo com momentos de queda, logo neutralizados. Numa primeira fase assistimos um crescimento constante, desde a implantação do OP até o ano de 2002. Entre 2002 e 2004, provavelmente em função do desgaste decorrente do atraso nas obras do PI, o OP perde participantes por dois anos seguidos. No primeiro ano do governo de José Fogaça houve um crescimento significativo, provavelmente associado às expectativas geradas pela mudança na direção do governo municipal, seguido de uma queda em 2006 e de uma retomada do crescimento do número de participantes desde então.

Estas oscilações conjunturais, porém, não obscurecem o fato de que mesmo com a mudança de governo a participação de cidadãos no processo se manteve em patamares altos. Isto indica que, independentemente das mudanças vividas pelo OP a partir da nova orientação política se pode verificar uma certa estabilidade no comparecimento dos cidadãos às assembleias. Esta estabilidade, e mesmo o crescimento que se pode assistir nos últimos quatro anos, são um indicador de que o processo do OP parece estar mantendo uma capacidade de mobilização significativa.

Além disso as dimensões institucionais já consolidadas do OP, tanto do ponto de vista da representação dos participantes como da própria estrutura do governo municipal se mantém. As assembleias continuaram acontecendo, elegendo os delegados e estruturando seus fóruns, os conselheiros eleitos e o COP segue em atividade. Da mesma forma as estruturas de governo criadas para operar o processo, os procedimentos de debate e a prática de construção do orçamento por parte da prefeitura não foram desmontadas, ainda que tenham perdido muito da centralidade

que tinham no governo anterior. E mais do que tudo isso, se manteve a tradição de cumprimento do ciclo anual de prestação de contas, discussão e deliberação. Apesar de todo o processo de fragilização descrito no capítulo anterior, o OP aparentemente está longe de viver um momento de esgotamento.

As evidências de que o OP tende a se consolidar de fato são muitas, e também podem ser analisadas do ponto de vista da relação estabelecida pelo conjunto da cidadania com o processo. Neste caso é possível verificar a partir de dados empíricos de que maneira a população se relaciona com o processo do OP. E os dados disponíveis demonstram que existe uma relação consistente, tanto do ponto de vista do conhecimento do processo, como da legitimidade atribuída pela população ao OP.

Em primeiro lugar é possível verificar que, ainda que os números de participação direta nas assembleias possam parecer restritos comparados com o total da população, os dados obtidos no survey demonstram que o OP é familiar para um grande número de cidadãos. Ao serem confrontados com a pergunta: “Você já ouviu falar do Orçamento Participativo?” 84,7% dos entrevistados responderam afirmativamente, o que indica que o mesmo é amplamente conhecido pelos cidadãos de Porto Alegre. Além disso 33,5% dos entrevistados afirmaram ser capazes de citar alguma obra decidida pelo OP, assim como 21,2% responderam ter sido diretamente beneficiados por algum investimento ou serviço decidido através do OP.

É verdade que esta visibilidade e a simpatia pelo OP não se reflete em uma real apropriação acerca do seu funcionamento. Fedozzi (2008) mostra que mesmo entre os participantes diretos do processo o conhecimento efetivo dos mecanismos de é muito restrito e desigual. Em relação à opinião dos cidadãos, portanto, o que se pode dizer é que há uma aprovação da adoção de práticas de democracia participativa, mas uma aprovação de caráter mais genérico e abstrato. Isto não invalida o caráter de legitimação do processo que é identificado nestas opiniões. O OP é conhecido e aprovado pela população.

Esta valorização da adoção de práticas de democracia participativa é um primeiro dado que permite abordar o tema da legitimidade do OP, que é um ponto importante na confrontação entre as concepções da democracia representativa com os defensores da democracia participativa. Durante anos os opositores ao OP tinham

como crítica central em relação à adoção das práticas de democracia participativa o fato de que neste processo um número restrito de participantes passavam a ter um poder de decisão superior aos representantes eleitos pelos cidadãos para a Câmara de Vereadores. Esta defesa da legitimidade da representação eleitoral em detrimento da participação direta foi por muito tempo o foco das críticas ao OP.

A contraposição entre a dimensão representativa, na qual um processo limitado de participação do conjunto dos cidadãos, o voto a cada quatro anos, e a dimensão participativa, na qual uma intensa participação de um número mais restrito de cidadãos define as decisões acerca dos investimentos municipais pode ser redimensionada na medida em que se possa mensurar a opinião do conjunto de cidadãos acerca do tema. E os resultados do survey apontam não apenas para esta valorização do OP como indicam que o envolvimento direto dos cidadãos é maior do que se poderia pensar.

Usualmente se utilizam os dados de participação nas assembleias para mensurar o alcance quantitativo do OP. No entanto os dados indicam que esta participação é mais ampla. As respostas dos entrevistados indicam que o número efetivo de participantes é bem maior do que fariam supor os dados relativos ao número de pessoas que compareceram nas assembleias regionais e temáticas. Do total de entrevistados no survey, conforme se pode ver na tabela XVI, um contingente significativo dos cidadãos afirma que, para além de ter conhecimento do processo, em algum momento já participou do OP.

Tabela XVI - Em algum momento da sua vida você já participou de alguma reunião do OP?

% Participou do OP	
Sim	20,4
Não	79,6

N=1000 - Fonte: Núñez e Banco Mundial (2008)

Projetados sobre os dados da população total da cidade, que segundo a projeção da contagem populacional do IBGE de 2007 é de 1.420.667 habitantes, e descontando-se a população em idade inferior a 16 anos, os dados obtidos no survey indicam que um contingente de mais de 200 mil pessoas teriam em algum momento participado do processo de discussão do orçamento na cidade de Porto Alegre nestes 20 anos de experiência do OP. Estes números, ainda que possam de alguma forma ser

considerados modestos em relação ao conjunto dos cidadãos, ou do eleitorado, sem dúvida nenhuma se constituem em um contingente muito expressivo. E mais ainda se considerarmos que se constitui em um processo que, por princípio, se baseia na participação voluntária dos cidadãos, ao contrário do voto que é obrigatório.

Estes dados são corroborados por outros surveys disponíveis realizados em outros momentos. Em survey realizado pela própria administração municipal no ano de 1997, frente a esta mesma pergunta, 5,8% dos entrevistados afirmou participar “ativamente” e mais 19,5% respondeu participar “eventualmente” a reuniões do OP (PMPA,1997 p.27). E em 2002 outro survey realizado pela administração municipal identificou que 16% dos entrevistados afirmaram ter participado de reuniões do OP, e mais 29,2% afirmaram conhecer pessoalmente alguém que participou (META,2002 p.29). Estes dados, ainda que não possam rigorosamente constituir uma série estatística, tanto pelas eventuais diferenças de metodologia como pelo pequeno número de exemplos, reforçam a percepção de que os resultados obtidos no survey de 2008 correspondem efetivamente a uma tendência consistente.

Para além de demonstrar um nível relativamente alto de conhecimento acerca do processo, as respostas dos entrevistados indicam que os mesmos atribuem uma significativa legitimidade ao mesmo. Quando solicitados a responder de uma maneira mais valorativa acerca das suas opiniões sobre o OP, a maioria dos entrevistados tende a atribuir importância ao mesmo, conforme se pode ver na tabela XVII:

Tabela XVII – Opinião dos entrevistados sobre a importância do OP

<i>Na sua opinião o OP</i>	
Tem muita importância para a cidade	65,9%
Tem alguma importância para a cidade	23,6%
Não tem importância, não funciona	5,3%
Não respondeu	5,2%

N=847 - Fonte: Núñez e Banco Mundial (2008)

Isto indica que, em que pese o processo não incorporar efetivamente a maioria da população, ou dos eleitores, da cidade, uma maioria significativa tende a valorar positivamente o OP. Esta constatação sinaliza para uma reflexão acerca da legitimidade do processo participativo em relação às estruturas institucionais da democracia representativa. Segundo os teóricos da democracia representativa são os

governos eleitos através do sufrágio universal que tem o mandato para tomar todas as decisões administrativas entre uma eleição e a próxima. Nesta medida, a atribuição do poder decisório acerca dos investimentos aos cidadãos que participam diretamente dos debates do OP significaria um desafio à legitimidade das instituições democráticas, pois ao atribuir aos participantes diretos o poder de decidir em detrimento dos representantes eleitos se estaria passando por cima da vontade dos eleitores.

No entanto os dados do survey mostram que os mesmos cidadãos que concederam o mandato aos sucessivos governos que vem implementando o OP na cidade o consideram uma prática legítima. E mais do que isto, consideram o mesmo uma prática que contribui positivamente para a democracia na cidade. A tabela XVIII mostra as opiniões dos entrevistados quando confrontados com uma série de afirmações relativas ao OP, tanto favoráveis quanto negativas³³, os entrevistados tenderam a corroborar as afirmações positivas e rejeitar as negativas.

Tabela XVIII - Agora vou apresentar uma série de frases e gostaria que você respondesse se concorda ou não com as mesmas

	% Concorda	% Não concorda	% Nr
O OP amplia a democracia na cidade	83,9	7,4	8,6
O OP melhora a qualidade de vida na cidade	85,5	8,2	6,2
O OP privilegia os pobres dos bairros e das vilas	83,7	10,0	6,2
O OP aumenta a eficiência do governo	80,9	11,3	7,8
O OP é um instrumento partidário	42,6	44,6	12,7
O OP é demagogia	16,2	66,9	16,8
O OP não acrescenta nada à democracia na cidade	15,2	76,6	8,1
O OP não funciona, não dá resultados	14,6	78,7	6,6

N=847 Fonte: Núñez e Banco Mundial (2008)

Estes dados, do ponto de vista do apoio dos cidadãos às práticas participativas, permitem também uma reflexão acerca da legitimidade do processo participativo frente à legitimidade dos governos eleitos. Os índices de apoio ao OP transcendem em muito os índices das votações de qualquer um dos governos eleitos nos últimos anos³⁴. Isto indica que o processo de participação é legitimado tanto por eleitores da situação quanto da oposição. Portanto, ainda que a grande maioria dos cidadãos não se

³³ Para neutralizar um possível viés que induzisse o entrevistado, no questionário as frases positivas e negativas eram apresentadas de forma intercalada.

³⁴ Tarso Genro (1992) 54,8%, Raul Pont (1996) 53,7%, Tarso Genro (2000) 63,5%, Fogaça (2004) 53,2%, Fogaça (2008) 55,1%. Fonte TRE-RS

disponha a participar do processo de discussão do orçamento municipal, não é correto afirmar que a legitimidade do governo eleito seja necessariamente maior do que a do processo participativo.

Esta valoração positiva do OP por parte dos cidadãos sinaliza que um eventual conflito de legitimidades entre o processo participativo e as instituições representativas parece não ocorrer. As mesmas pessoas que votaram em um governo cuja atribuição é tomar as decisões políticas e administrativas acerca dos investimentos, identificam o OP como um procedimento que fortalece a democracia e tendem a não concordar com afirmações que desqualificam ou questionam a legitimidade do processo. Neste sentido, a consolidação do OP enquanto uma política de Estado pode ser comprovada tanto desde um ponto de vista da sua legitimação enquanto procedimento aceito e incorporado pelos atores centrais do cenário político (gestores públicos, partidos políticos, associações comunitárias) como pelo apoio majoritário da cidadania.

É evidente que este quadro não pode ser compreendido sem considerar as complexas dinâmicas políticas da cidade, e nem pode ser tomado como uma garantia de que o OP possa ser considerado definitivamente como parte permanente da institucionalidade política local. Pelo contrário, o desenvolvimento recente sinaliza inclusive, como já vimos anteriormente, com uma debilitação do processo. A redução do status do OP no projeto político da coalizão atualmente no governo, as tendências à burocratização dos representantes populares no processo, a redução da incidência do OP nas decisões sobre os investimentos são indícios de que a garantia de continuidade do processo no médio prazo pode estar sob risco.

Assim como o OP se consolidou como uma prática legítima e apoiada pela maioria da população, a partir da experiência de sucessivos anos de implementação e de uma demonstração concreta dos seus resultados, um eventual esvaziamento do seu conteúdo, uma queda da qualidade do processo e uma redução da sua efetividade podem vir a reverter este quadro de apoio por parte do conjunto dos cidadãos. O fato é que, neste momento, o OP ainda aparece como um processo que goza de um apoio majoritário por parte da população da cidade.

V.1.2. A legitimidade do OP frente a democracia representativa

A tendência à consolidação das práticas de democracia participativa nos aponta para um primeiro ponto de diálogo entre o processo analisado e várias correntes teóricas acerca da democracia. Em primeiro lugar já nos referimos ao tema da legitimidade, a partir do qual as teorias da democracia representativa tendem a questionar os processos participativos. Desde o início da implementação do OP foram recorrentes as críticas a uma suposta falta de representatividade do processo. Como poderia um processo no qual participam cerca de 20 mil cidadãos tomar decisões sobre os investimentos municipais passando por cima do poder deliberativo dos parlamentares e do executivo, que são eleitos pelo sufrágio universal?

Esta crítica de fundo ao OP foi por muitos anos a visão predominante entre os partidos que faziam oposição aos sucessivos governos do PT, com algum eco em setores acadêmicos locais. De fato, se analisarmos o número de participantes comparados com o total da população verificaremos que o comparecimento às assembleias do OP fica por volta de 1% do total da população, ou cerca de 2% do total de eleitores. De todas as formas, do ponto de vista dos defensores da democracia representativa, é questionável que as decisões de uma minoria dos eleitores se superponham às decisões tomadas pelo conjunto dos mesmos no processo eleitoral.

E esta associação da legitimidade com a quantidade, assim como com uma delegação formal do processo decisório a representantes eleitos, são características centrais das concepções de democracia representativa. O exercício do poder para ser legítimo depende de uma delegação, o que passa menos pelo envolvimento de cada cidadão no processo de discussão e decisão, e mais pela formalização de um processo no qual cada um atribui ao seu representante o poder de tomar as decisões. O tema da consolidação do OP, portanto, implica em discutir a questão da legitimidade do processo participativo vis-à-vis os mecanismos da democracia representativa, na medida em que se questionava uma eventual desautorização dos representantes eleitos a partir das decisões tomadas no processo de participação direta. Neste sentido todo o debate com as teorias elitistas se torna relevante. O OP, ainda que não tenha conseguido uma ampliação permanente e progressiva da participação, conta com um

significativo apoio e legitimidade social em uma escala que vai muito além dos seus participantes diretos.

Os dados obtidos no survey sinalizam com alguns elementos que demonstram que o OP, ainda que não resulte de um processo delegativo estruturado a partir do sufrágio universal e direto, conta com um alto grau de legitimidade no conjunto dos cidadãos. E mais do que isto, os dados obtidos mostram também que, ainda que a quantidade de pessoas que participam nas Assembléias a cada ano seja relativamente limitado, a quantidade de pessoas que em algum momento participou do processo é muito significativa.

Do ponto de vista dos defensores da democracia representativa esta legitimidade informal do processo do OP, bem como o efetivo engajamento de um número significativo de cidadãos no processo não dá conta de suprir a falta de legitimidade intrínseca de um processo que passa por cima dos mecanismos institucionalizados da democracia em sua dimensão eleitoral. Se a democracia é vista fundamentalmente a partir de critérios procedimentais, dos quais o central é o processo eleitoral, qualquer mecanismo que passe por cima deste mecanismo estaria sonogando o poder delegado pelos eleitores aos seus representantes. No entanto, os dados demonstram que a maioria da população conhece, e se reconhece no processo. Esta aprovação, ainda que informal, sinaliza que as mesmas pessoas que votaram nos parlamentares e no executivo legitimam também o processo do OP.

E mais do que isso, elementos adicionais neste mesmo processo de investigação sinalizaram que mesmo entre os setores que não participam existe um reconhecimento da sua legitimidade enquanto processo decisório. Os grupos focais e entrevistas realizados com setores não participantes do OP (grupos de classe média, lideranças empresariais) apontam que a opção por não participar não decorre de outros fatores, que não se relacionam com um questionamento à legitimidade do processo. Como já vimos no capítulo anterior (IV.5) em muitos casos a não participação de setores de classe média está mais relacionada a uma ausência de demandas em relação ao poder público municipal, e se associa a uma avaliação positiva em relação ao OP.

Este reconhecimento social em relação ao processo de participação popular se reflete inclusive na mudança da postura dos partidos políticos do centro e da direita em

relação ao OP. Estes passaram, no decorrer dos anos, de uma postura de resistência e oposição ativa para uma postura de tolerância e, atualmente, de participação no processo. Esta mudança de postura é um indicador de uma percepção da necessidade do reconhecimento do processo participativo, inclusive enquanto um critério de conquista do apoio destes setores sociais no próprio processo eleitoral representativo.

V.1.3 Os limites na ampliação da participação

Esta reflexão sobre a consolidação do OP na cidade, tomando por base tanto as dimensões quantitativas da participação direta como a legitimidade atribuída de maneira informal pelos setores não participantes, nos sinaliza para uma outra dimensão de problemas, que dialoga com as expectativas dos defensores da democracia participativa. Para estes, a participação tenderia a ser um processo contínuo no qual a abertura de espaços institucionais deveria levar a um crescimento, uma ampliação e, no limite, uma universalização da participação direta dos cidadãos. No entanto, em que pese a massividade do processo, que envolve anualmente milhares de pessoas, e o crescimento desde o início das discussões sobre o orçamento em 1989, o que se constata é que as perspectivas de uma ampliação exponencial da participação não se materializaram.

O OP, ainda que tenha sido capaz de se consolidar e adquirir uma grande legitimidade política, demonstrou limites em termos de sua capacidade de gerar um processo de ampliação contínua da participação. Ainda que sua instauração tenha contribuído para aumentar em muito o número de pessoas envolvidas nos processos decisórios municipais é importante reconhecer que a expectativa de uma participação crescente e permanente dos cidadãos não se materializou. Desde um ponto de vista estritamente quantitativo, a participação de algumas dezenas de milhares de cidadãos nos marcos de uma cidade com 1,3 milhões de habitantes poderia até mesmo ser considerada relativamente reduzida.

Nessa trajetória, em muitos momentos os gestores do OP identificaram uma dificuldade de incorporar os setores médios da população, cuja participação sempre foi muito limitada. Também começou a ficar evidente, a partir do final dos anos 90, que o OP tinha dificuldades em incorporar setores mais vulneráveis, aquela parcela da

população em situação de maior exclusão social. Nos últimos anos das gestões da Frente Popular já havia ficado evidente para muitos dos quadros da administração de que o OP tinha dificuldade em incorporar ao processo participativo aqueles setores em condição de maior vulnerabilidade social. Assim como as pessoas de classe média e alta, os mais pobres entre os pobres encontravam dificuldades de se incorporar ao processo (NÚÑEZ, 2003).

Esta busca de uma ampliação da participação foi uma das preocupações da administração municipal desde os primeiros momentos de consolidação do processo, ainda nos anos 90 do século passado. A criação das Assembléias Temáticas, em 1994 representa a materialização desta busca de ampliação da participação dos setores médios no processo do OP. Do mesmo modo se iniciava por parte dos gestores públicos nos últimos anos das administrações do PT um esforço por desenvolver mecanismos que possibilitassem uma incorporação dos setores mais vulneráveis das classes populares.

Esta dificuldade em ampliar a participação de maneira contínua poderia estar apontando para um limite das teorias da democracia participativa. A expectativa de que a existência de espaços de participação disponíveis levaria a um engajamento constante e crescente dos cidadãos na esfera pública não se materializou. Temos em Porto Alegre um espaço reconhecido e legitimado, que demonstra eficácia e procedimentos estáveis e conhecidos de todos. Isto, no entanto, não produziu um crescimento exponencial da participação dos cidadãos. Esta dificuldade em certa medida corrobora as formulações dos teóricos da democracia representativa, especialmente nas suas vertentes mais elitistas, que afirmam que o cidadão comum não tem capacidade e/ou interesse para participar dos processos políticos.

Por outro lado, é possível relacionar esta realidade com as características do desenho institucional do processo do OP. Especialmente em função de que a participação no OP se relaciona particularmente com uma dimensão muito específica da política, as obras e serviços municipais. E, como já foi visto anteriormente, nem todos os cidadãos tem necessariamente interesse nestes temas. Os dados levantados pela ONG Cidade indicam a existência de uma rotatividade muito grande na participação. A média dos que participam pela primeira vez oscila entre metade e um

terço dos participantes. Conforme se pode ver na tabela XIX, em cada edição das pesquisas realizadas nas assembléias, a maioria dos participantes, já havia freqüentado o OP anteriormente, variando entre 51%, em 1995, a 68%, em 2005.

Tabela XIX – Índice de comparecimento de novos participantes

Anos	Comparecimento anterior (%)	Taxa de adesão (%)
1995	51,4	48,6
1998	60,5	39,5
2000	52,7	43,5
2002	52,5	47,5
2005	68,1	31,7

Criada por Fedozzi a partir de: Fase, Cidade, PMPA e Abers (1995); Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2005).

Os percentuais de adesão de novos participantes (taxa de atratividade exercida pelo OP), mostram índices que variam de 48,6% (1995) a 31,7% (2005). O alto índice observado em 1995 corresponde à fase de vitalidade na expansão da participação, inclusive porque nos anos anteriores a capacidade de investimento da prefeitura, e, portanto, sua capacidade em atender de maneira efetiva as demandas do Plano de Investimentos, era maior. Após uma década (2005), se constata a menor taxa de renovação dos participantes, com 31,7% de indivíduos iniciantes. A adesão foi menor ainda nas Temáticas (24%), comparativamente às Regiões (33,8%).

Esta constatação pode ser analisada desde distintos pontos de vista. De um lado, a manutenção de participantes no processo poderia ser vista como um sinal de vitalidade, de consolidação de uma cultura de participação. Deste este ponto de vista uma alta percentagem de continuidade sinalizaria para o fato de que as pessoas, mesmo tendo ou não suas demandas atendidas seguem participando, o que seria um bom indicador de que a participação, atendendo as expectativas dos teóricos da democracia participativa, gera uma cultura cívica de participação. No entanto esta assertiva só seria verdadeira se houvesse um crescimento constante da participação, o que indicaria que as pessoas que compareceram anteriormente se mantêm participando e novos se engajam no processo.

No entanto, os números gerais se mantêm em um mesmo patamar, e a cada ano se reduz a incorporação de novos participantes, o que em certa medida corrobora a perspectiva de que se vive um processo de debilitamento do OP. E, de fato, os dados apontam para a possibilidade de estarmos assistindo um processo crescente de

fechamento do OP em torno dos mesmos grupos de participantes. A capacidade cada vez menor do OP incidir sobre as decisões de investimentos, com a abertura de outros espaços de interlocução e decisão como a Governança Solidária ou a pura e simples relação direta com os gestores públicos (em uma relação no velho estilo clientelista) parece estar levando a esta redução da renovação dos participantes no OP.

Esta tendência à baixa incorporação de novas pessoas indica que o OP vem vivendo uma crescente dificuldade em sensibilizar os cidadãos e envolvê-los no processo. Esta dinâmica foi identificada por Goldfrank (2001) em um artigo debatido em um seminário da prefeitura cujo sugestivo título é “Quem Vai Participar do OP Quando Todas as Ruas Estiverem Pavimentadas?”. No artigo o autor busca levantar os motivos para a pouca capacidade do OP em ampliar a participação, identificando distintas motivações para a não participação e apontando sugestões no sentido de qualificar os procedimentos de maneira a estimular uma maior participação.

Suas conclusões, da mesma forma que as da investigação realizada pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2008), sinalizam para o fato de que a dificuldade de ampliação da participação tem menos a ver com a legitimidade do processo participativo em si, mas muito mais em função de obstáculos pontuais que poderiam ser superados com mudanças relativamente simples de procedimentos. Neste sentido, a não participação tem menos a ver com uma pouca disposição dos cidadãos para participar, do que com obstáculos à participação decorrentes da forma de organização do processo. O principal problema é um certo espontaneísmo voluntarista, que tem como pressuposto que todos devem querer participar sempre, sem que haja um estímulo mais sistemático por parte dos gestores públicos.

Este diagnóstico baseado em uma análise das motivações da não participação, sinaliza para a necessidade de um esforço mais sistemático do governo municipal no sentido de atrair as pessoas e facilitar sua participação. As sugestões de ambos os estudos vão no sentido da adoção de novos mecanismos desde uma ampliação da regionalização, facilitando o acesso aos debates, mudanças nos procedimentos das reuniões, tornando-as mais dinâmicas, uma maior e melhor divulgação da mecânica de funcionamento do OP, de forma a sensibilizar e mobilizar as pessoas.

Em comum os dois trabalhos compartilham um pressuposto de que o processo de participação tem um potencial grande de ampliação, e que não há nenhum obstáculo intransponível no sentido de uma participação mais massiva. Os elementos identificados como potencializadores da participação são quase todos operacionais, associados ao acesso, à comunicação e divulgação, e à metodologia.

O acesso, pensado em termos espaciais, é um elemento que incide tanto sobre os setores de classe média quanto os mais pobres. A divisão da cidade em apenas 17 regiões determina a existência de uma grande distância potencial entre as assembleias e os participantes. No capítulo anterior foi citada a entrevista com uma liderança empresarial que demonstrava resistência em relação à comparecer em reuniões na periferia. No outro extremo, em uma entrevista com uma liderança dos catadores de resíduos sólidos³⁵, o entrevistado ressaltou a dificuldade de acesso, uma vez que o custo das passagens de ônibus para acessar às reuniões era proibitivo para a sua comunidade. Uma maior divisão das regiões, para além das 16 existentes, tenderia a reduzir este problema, reduzindo o peso deste fator enquanto um limitador da participação. O exemplo do OP de Belo Horizonte, onde a cidade é dividida em mais de 80 regiões, sinaliza que este é um problema de solução relativamente fácil.

A informação e divulgação é outro elemento chave. Ainda que, como vimos anteriormente, haja um grande conhecimento do processo por parte da população em termos muito gerais, um olhar mais atento verificará que este conhecimento é superficial e frágil. Dois exemplos são ilustrativos desta realidade. Uma liderança empresarial entrevistada³⁶, ao justificar as razões da não participação do setor no OP afirmou que se houvesse uma discussão acerca dos tributos e dos gastos públicos no OP este setor participaria mais. Da mesma forma no grupo focal realizado com pessoas da classe média os mesmos participantes que afirmavam não ter demandas em termos de obras e serviços foram unânimes em afirmar que teriam interesse em discutir os gastos do município. Nos dois casos as pessoas desconheciam a existência das plenárias temáticas sobre tributação e finanças públicas.

³⁵ Entrevista com Antonio Papeleiro, líder comunitário da Vila Santa Teresinha

³⁶ Entrevista com a presidente da Associação de Jovens Empresários

A divulgação do governo municipal sobre o OP se limita às datas e locais das plenárias, sem que haja um maior esclarecimento acerca do funcionamento do processo e das maneiras através das quais todos os cidadãos podem participar. Neste sentido, se pode constatar que predomina menos o desinteresse dos cidadãos em torno da participação, e mais a falta de esforço mais sistemático por parte dos gestores municipais no sentido da busca de incorporação de novos contingentes. Não há atualmente nenhuma campanha voltada para a participação do conjunto dos cidadãos no OP, o que contribui de maneira decisiva no sentido de obstaculizar uma ampliação da participação. A prefeitura se limita a divulgar a data e o local das assembléias, sem desenvolver nenhum esforço adicional de esclarecimento e mobilização.

Por fim a metodologia das reuniões parece ser também um elemento limitador da ampliação da participação. Não existe uma preocupação no sentido de tornar as reuniões mais sistemáticas, organizadas e agradáveis. Os procedimentos adotados não são atraentes, o tempo consumido é grande, e não existe uma preocupação pedagógica no sentido de dar mais dinamismo facilitar a participação. Desta forma, a tendência é a da participação de pessoas para as quais existem demandas tão fortes e urgentes que fazem com que o custo pessoal da participação seja menos relevante do que a possibilidade de ter sua demanda atendida. Para aquelas pessoas cujas necessidades são menores, e para as quais a participação teria um caráter mais de exercício da cidadania, reuniões longas e processos complexos tendem a ser um desestímulo à participação.

Aparentemente o sucesso inicial do OP, ao gerar um processo de participação em uma escala inexistente anteriormente gerou uma inércia organizativa que limita a capacidade de inovação do processo. O fato de que um contingente muito grande de cidadãos ter interesse e demandas a apresentar gerou um processo automático de participação a partir dos primeiros anos. A mobilização, a cargo das lideranças comunitárias, foi capaz de garantir um contingente significativo de participantes, fato que, contraditoriamente, levou à ausência de um esforço mais significativo de mobilização por parte do poder público. Este espontaneísmo, a idéia de que as pessoas naturalmente participam, serviu como um elemento inibidor de inovações e impediu que se tomassem iniciativas no sentido de buscar uma ampliação da participação.

A consolidação do OP, portanto, é uma tendência, não um processo inexorável. Ela resulta muito mais da existência de uma base social concreta que segue se mobilizando do que da capacidade da atual gestão de sensibilizar e atrair mais cidadãos para o processo participativo. Os estudos citados, que se dedicaram a analisar a dificuldade de ampliação da participação são unânimes em identificar que os limites em termos de ampliação da participação decorrem muito mais da reduzida capacidade (ou esforço) do governo em facilitar o acesso, divulgar o processo e estimular uma participação mais ativa do que de alguma característica intrínseca do OP.

V.1.4. A relação com as estruturas da democracia representativa

Do ponto de vista da consolidação do OP, um segundo diálogo possível entre a experiência do OP e a linhagem teórica dos defensores da democracia representativa diz respeito aos possíveis riscos que a implementação de mecanismos que levam a uma participação crescente dos cidadãos possam trazer à estabilidade das instituições representativas. Uma participação crescente, e especialmente a incorporação à dinâmica do processo político de setores socialmente e politicamente excluídos, tenderia a gerar dinâmicas e demandas o Estado não seria capaz de atender, gerando uma espécie de “curto circuito” democrático.

Esta idéia de que um crescimento da participação direta dos cidadãos pode colocar em risco a estabilidade das instituições não está ligado apenas a um debate teórico acerca da democracia. Os processos recentes na América Latina, e o crescente protagonismo popular tem levado a muitos autores adotar uma perspectiva crítica em relação ao que denominam como “populismo”, identificando em alguns governos ameaças à democracia. Marcelo Coutinho ao comentar o caso da Venezuela, faz eco à estas formulações:

“Ao mesmo tempo em que o governo promoveu a mobilização e a inclusão política de grande parte da população não organizada, um ambiente altamente radicalizado levou-o a uma posição de intransigência com relação a seus opositores e a qualquer mecanismo contra-hegemônico. Ademais, **a ênfase sobre um modelo de democracia participativa enfraqueceu as instituições representativas e de intermediação que organizavam a vida política do país**, verticalizando, assim, um processo de fragmentação que já se havia instalado horizontalmente na sociedade” (COUTINHO, 2006, p 818).

No entanto o que se verifica é que, contrário senso às postulações de que uma ampliação da participação tenderia a colocar em cheque as instituições democráticas, o OP não levou a uma crise dos mecanismos da democracia representativa. Pelo contrário, é possível que tenha havido até mesmo um fortalecimento da dimensão representativa, materializada na legitimação de governantes eleitos que se dispõem a compartilhar parte do seu poder decisório com as comunidades organizadas. Pelo menos no que diz respeito ao poder executivo, o fortalecimento da participação direta através do OP não comprometeu as instituições da democracia representativa.

Uma primeira evidência que corrobora esta leitura se relaciona com uma alteração profunda na dinâmica política da cidade. A tradição político eleitoral da cidade nos períodos democráticos sempre foi de alternância no poder. E a partir de 1989, pela primeira vez este quadro é alterado. A tradição de alternância se rompe e “a capital gaúcha registra, pela primeira vez, a vitória consecutiva de candidatos de um mesmo partido (PT) para o exercício de quatro mandatos consecutivos (1988-2000) na prefeitura de Porto Alegre” (BAQUERO, 2007, p.91). É evidente que não se pode atribuir diretamente esta ruptura da tradição de alternância somente ao processo do OP, mas é muito provável que este tenha sido um dos elementos que contribuiu para uma alteração desta magnitude no comportamento político-eleitoral dos eleitores de Porto Alegre.

Por outro lado é do ponto de vista da relação com o Poder Legislativo que o impacto do OP se manifestou de forma mais intensa, na medida em que a atribuição de poder decisório sobre a peça orçamentária, prerrogativa constitucional do legislativo, incidiu diretamente no sentido da redução do poder dos vereadores. Dias (2002) realiza uma profunda e detalhada análise da relação da Câmara Municipal de Porto Alegre com o processo do OP. Em seu estudo mostra que a relação evoluiu de uma relação de perplexidade e constrangimento em um primeiro momento (1989/1992), para um segundo momento no qual os conflitos se intensificaram, desdobrando-se em uma estratégia que oscilava entre a renúncia (não apresentação de emendas ao projeto do orçamento) e o confronto.

No entanto o custo político da estratégia de enfrentamento determinou uma alteração da postura dos vereadores, na qual os mesmos optaram por deslocar o eixo

da disputa do terreno explicitamente parlamentar, onde o seu posicionamento determinava um confronto direto com as comunidades participantes, para o terreno político, no qual a prioridade era a retomada do poder executivo. Neste momento

“a disposição das bancadas de oposição ao governo já é claramente diferente do que se viu até então. Hoje em dia as bancadas do PTB, PPB, PSDB, PMDB, PFL e segmentos do PDT apresentam-se muito mais coordenadas, unidas por um denominador comum: o desejo de retirar o PT da condução do governo de Porto Alegre.” (DIAS, 2002 p.160)

A esta mudança de estratégia se somou um movimento de progressiva adaptação, que pode ser visto como um indicador da consolidação do processo do OP na cidade na medida em que os parlamentares da oposição passam a evitar o confronto com o processo participativo e direcionam os seus esforços políticos no sentido de derrotar o PT no âmbito eleitoral. O OP deixa de ser objeto de contestação, e o objetivo estratégico passa a ser a retomada do executivo. Este processo tem seu momento máximo nas eleições de 2004, onde a bandeira do OP passa a ser incorporada ao programa da principal coalizão oposicionista.

Esta evolução sinaliza claramente no sentido de que a oposição entre a democracia participativa e processos participativos não se constitui em uma polarização intransponível. Pelo contrário, o que a realidade mostrou é que ambas as esferas são compatíveis. Nas observações de campo realizadas no decorrer dos anos de 2008 e 2009 se pode constatar a presença de vereadores e assessores participando e distribuindo materiais dos seus mandatos nas Assembléias regionais e temáticas³⁷. Isto demonstra a inexistência de incompatibilidade de convivência entre as instituições da democracia representativa e o processo participativo.

A convivência de duas dimensões de legitimidade distintas, a decorrente do processo eleitoral e a do processo de participação direta se mostrou plenamente possível. E mais do que isto, é possível que, como vimos acima, o OP tenha inclusive em certa medida contribuído para fortalecer alguns dos mecanismos de democracia representativa. Isto ocorre na medida em que a criação de canais institucionalizados de interlocução entre o executivo e setores da população até então marginalizados no

³⁷ nas assembléias acompanhadas durante o ano de 2009 foram distribuídos materiais dos vereadores Nelcir Tessaro (PTB), João Pancinha (PMDB), Maria Celeste e Carlos Comassetto (PT), Aírto Ferronato, além dos deputados Raul Pont (PT) Manuela Souza e Raul Carrion (PcdoB)

cenário político em nível municipal tende a fortalecer a legitimidade do mesmo. E, com relação ao Poder Legislativo, a progressiva adaptação dos vereadores ao processo e aos procedimentos do OP reduziu as fricções iniciais e restabeleceu uma ponte entre as duas dimensões da política municipal, a legislativa e a participação direta.

É evidente que o processo ainda é eivado de contradições. De um lado, como já vimos anteriormente, assiste-se uma progressiva autonomização dos investimentos municipais em relação às decisões do OP. Hoje uma parte significativa dos investimentos é decidida unilateralmente pelo executivo. De outro lado, frente à perda da força do OP junto ao próprio executivo, o legislativo também tem realizado movimentos no sentido de ampliar seu poder no processo de decisão dos investimentos, com a ampliação progressiva, a partir de 2007, da aceitação de emendas parlamentares ao orçamento. De toda forma, independentemente deste processo contínuo de disputa em torno do poder decisório, o que se pode verificar é que, contrário senso às teses de que a prática da democracia participativa levaria a um conflito com as estruturas da democracia representativa não se sustentam.

Alguns investigadores em formulações mais recentes tem inclusive abordado este tema desde um outro ponto de vista. Para muitos analistas no período inicial das experiências de OP, a incorporação da participação direta da população no processo político tenderia mesmo a agregar mais qualidade ao próprio processo político convencional.

“No campo democrático e progressista que lutou pela criação daqueles novos espaços de exercício da democracia, sempre predominou o argumento e a aposta de que os mesmos, ao criarem um novo pólo que incorporava os cidadãos como sujeitos políticos no controle social do Estado, serviriam como mecanismos que contribuiriam para o aperfeiçoamento da democracia representativa”(PONTUAL, 2009).

A redução da margem para práticas clientelistas, uma maior proximidade dos cidadãos com a esfera pública, uma maior transparência e “accountability” nas decisões do executivo seriam instrumentos que incidiriam de maneira geral sobre o processo político. E esta incidência poderia ter uma contribuição no sentido de qualificar as práticas de todos os atores do cenário político, de forma com que este processo levaria também a uma qualificação das representações decorrentes dos processos eleitorais.

Portanto o OP não apenas não se contrapôs aos mecanismos da democracia representativa como possivelmente fortaleceu a legitimidade dos representantes eleitos, tanto do ponto de vista do executivo como do legislativo. E mais do que isto, a evolução recente tem sinalizado no sentido inverso, o de uma adaptação dos políticos tradicionais aos novos processos. A consolidação deste novo espaço de interlocução política do poder público com os cidadãos possibilitou a abertura de uma nova arena de intervenção dos políticos eleitos. Esta nova arena, no entanto, ao invés de possibilitar uma qualificação dos mecanismos da democracia representativa, o que parece estar ocorrendo é uma incorporação no processo participativo de características da política tradicional.

Em recente ciclo de debates promovido pela ONG Cidade em Porto Alegre, intitulado “Democracia Participativa, até onde vai a partilha do poder”, esta foi a posição de vários painelistas. Para Evelina Dagnino, da UNICAMP, esta qualificação do processo político não ocorreu. “Hoje se vê que isto não ocorreu, esta aposta foi revertida. Em alguns casos se pode dizer que os mecanismos da democracia representativa contaminaram as experiências de democracia participativa”³⁸. Esta foi também a posição de Pedro Pontual, conhecido estudioso das práticas de democracia participativa, pesquisador do Instituto Pólis e atual coordenador do OP na cidade de Embú das Artes (SP), que afirma que “um balanço crítico força a reconhecer que os resultados (em termos de renovação política) são tímidos e desanimadores, na medida em que o sistema político mantém vícios como o clientelismo e a fisiologia”³⁹.

V.1.5 OP como espaço de interlocução das classes populares com o Estado

De todas as formas, como vimos no capítulo IV, o OP se constitui em um espaço ocupado por setores até então excluídos do processo político local. Neste sentido as postulações dos teóricos da democracia participativa são corroborados na medida em que postulam que a construção de espaços de participação permitem a aos cidadãos

³⁸ Exposição de Evelina Dagnino no ciclo de debates, Porto Alegre, 9 de setembro de 2009.

³⁹ Exposição de Pedro Pontual no ciclo de debates, Porto Alegre, 24 de setembro de 2009.

aprenderem a atuar politicamente, desenvolver seu espírito cívico e práticas de uma cidadania ativa. O processo de participação é um processo de capacitação permanente, tanto mais intenso quanto mais contínua for a participação. Fedozzi (2008) investiga de forma detalhada, utilizando o instrumental das teorias do desenvolvimento cognitivo-moral os efeitos do OP na transformação da consciência social dos participantes.

Sua análise busca ir além dos aspectos inovadores do OP desde um ponto de vista das mudanças institucionais, externos aos indivíduos, mas também vai além da identificação dos aprendizados de caráter mais instrumental, tais como um maior conhecimento acerca da administração pública, da realidade sócio-urbana, das formas de ação coletiva. Seu estudo, baseado em um farto material empírico, realiza uma análise na qual a variável “tempo de participação no OP” é utilizada no sentido de verificar a emergência de alterações na consciência dos participantes, ou seja, na sua maneira de ver o mundo.

Uma de suas conclusões mais importantes é a de que o processo de socialização política realizado através do OP é capaz de incidir no sentido de uma passagem do que chama de uma “consciência de pré-cidadania”, a um estágio que denomina de “cidadania crítica”. Este crescimento de uma consciência social é mensurado através de métodos quantitativos, surveys aplicados a participantes, e qualitativos (grupos focais com participantes novos e veteranos). Os resultados obtidos sinalizam uma correlação efetiva entre o tempo de participação no OP e uma maior tendência à participação em associações e ao envolvimento cívico.

Esta dinâmica corrobora a partir de dados empíricos as formulações dos teóricos da democracia participativa, que caracterizam a participação política como uma forma de aprendizado prático de cidadania. E, mais do que isto, indicam que o processo de socialização proporcionado pelo OP levou a efetivas transformações na consciência de um contingente significativo dos participantes que se capacitam para

“julgar situações de forma autônoma e horizontal, não se deixando subordinar pela *tutela* ou pela *deferência* a autoridades, ou pelos mais espertos, mais fortes e mais carismáticos, formas típicas do verticalismo autoritário... Trata-se de competências para resistir, coletiva e individualmente, às tentativas de colonização do mundo da vida (e suas esferas públicas e autônomas) pelos aparatos de reprodução instrumental (política, técnica ou mercantil) Neste sentido, o OP pode significar uma real contribuição para a *racionalização do mundo da vida*, e como tal, para a *democratização societária*” (FEDOZZI, 2008 p.170-171)

No entanto o autor destaca que este processo não se dá de maneira igual para todos os participantes, sendo o capital escolar uma variável fundamental que incide de maneira decisiva sobre este processo. E neste caso as constatações do estudo de Fedozzi apontam para reflexões importantes em relação à idéia do OP como uma “escola de cidadania”, na medida em que a participação não é incompatível com a subsistência, particularmente entre aqueles contingentes de menor escolaridade, de formas de consciência ainda presas às matrizes convencionais.

Neste sentido fica evidente que este processo de aprendizagem e capacitação não se dá de uma forma espontânea ou automática, o que nos leva à necessidade de relativizar as expectativas mais otimistas de alguns teóricos da democracia participativa no sentido de que a simples existência de espaços de participação levem necessariamente a uma aprendizagem e à emergência de uma consciência crítica e democrática. Tudo indica que o processo de aprendizagem de novos valores políticos é longo e complexo, e que implica em muitos anos para apresentar resultados efetivos em termos de mudança na cultura política.

No entanto o estudo de Fedozzi reforça alguns elementos identificados nos grupos focais e entrevistas realizadas no decorrer da investigação, no sentido de que o processo de participação incide de maneira decisiva na consciência dos envolvidos, tanto do ponto de vista individual, subjetivo, como de um ponto de vista social e coletivo. Do ponto de vista individual fica evidente uma relação entre a participação e uma elevação da auto-estima, particularmente daqueles situados nas dimensões inferiores da escala social. O sentimento de auto-valorização decorrente do fato de se tornarem interlocutores reconhecidos pelo Estado, assim como do desenvolvimento de uma maior noção de pertencimento, fundamental para o desenvolvimento de uma consciência cidadã.

Por outro lado o autor verifica também que este processo não é isento de contradições. Segundo Fedozzi este processo não exclui a subsistência de relações de heteronomia e subordinação patrimonialista. Para ele existe a possibilidade de retrocesso das práticas participativas no sentido de uma “rearticulação pragmática das formas patrimonialistas de interação entre os governantes e parcela dos setores sociais carentes... como o clientelismo e a política do favor particularista” (FEDOZZI, 2008 p.

170). Esta perspectiva de regressão dos avanços em termos da democracia participativa no OP é visível nas mudanças recentes.

No entanto, seja na sua forma mais transformadora, geradora de consciência cidadã, seja na forma que propicia uma recuperação de práticas tradicionais, em uma espécie de neoclientelismo, o fato é que o OP foi efetivamente apropriado por um grande contingente da população enquanto um instrumento de acesso às políticas públicas. E contraditoriamente é justamente esta característica ambígua do processo que tende que contribui para a consolidação do OP como instrumento de interlocução entre o poder público municipal e a população.

Tendo sido apropriado como um espaço de exercício da política por contingentes significativos dos setores populares, o OP torna-se um canal de comunicação entre o poder público e estes grupos, materializando-se numa estratégia política que pode ser incorporado tanto em uma perspectiva transformadora como reprodutora das relações políticas e sociais. Esta ambiguidade, assim como o custo político que seria gerado pelo seu abandono, faz com que algumas forças políticas tenham interesse na manutenção do OP, em que pese sua pouca identidade com a democracia participativa. A captura do processo de participação, e sua incorporação enquanto um mecanismo de administração de potenciais conflitos assim como de cooptação de lideranças comunitárias, é um elemento que limita as possibilidades de uma ação mais decidida no sentido da supressão do OP.

V.1.6 Consolidação e desenho institucional

Um último elemento que se relaciona com o processo de consolidação do OP enquanto um espaço de interlocução da administração municipal com a cidadania, e particularmente com os setores mais pobres diz respeito à relação entre o processo de participação e as instituições. Neste sentido o processo permite uma reflexão acerca dos limites das postulações das teorias neoinstitucionalistas, na medida em que o OP foi um processo que surgiu a partir de uma ação de baixo para cima do ponto de vista social e de fora para dentro do Estado, do ponto de vista político.

O OP se constitui em um espaço de protagonismo de novos setores sociais, que hoje são capazes de constituir uma força política que incide sobre as decisões dos

partidos e do próprio Estado. Neste sentido, os dados obtidos corroboram as postulações das teorias participativas, que sinalizam com o potencial transformador que a participação pode ter sobre as instituições. A idéia da democracia como um processo dinâmico de construção da política a partir da soberania popular, um processo que pode ter um impacto no sentido da mudança das estruturas políticas e sociais, se materializa com a experiência do OP. Da luta e mobilização dos setores excluídos resultou um efetivo processo de mudança política, que alterou o funcionamento desta fração do Estado e que alargou os espaços de ação política para além dos marcos institucionais estabelecidos até então.

O OP surge pela confluência de uma vontade política com uma mobilização social de setores que demandavam uma melhor distribuição dos recursos públicos e uma universalização dos serviços prestados pela municipalidade. Como já vimos no capítulo anterior o compromisso político do PT e da Frente Popular no sentido de garantir a “inversão de prioridades” e a incorporação das classes populares no processo de gestão pública foi um fator decisivo para a instauração do processo. De outro lado toda a literatura sobre o assunto ressalta o fato de que a pressão social destes setores no sentido do atendimento de suas demandas foi outro fator fundamental. Autores como Silva (2001) e Baierle (2005) destacam o papel central cumprido pelos movimentos sociais na emergência do OP. Fedozzi (2001) resgata o papel da UAMPA, que desde meados da década de 80 já reivindicava uma maior participação da população na discussão do orçamento público, como central para a instauração do OP.

Estas constatações, para além de ressaltarem a dimensão de protagonismo no processo histórico, e de sublinharem a dimensão da vontade política como um conceito decisivo na compreensão da instauração de práticas participativas, sinalizam para um processo que ocorreu apesar, e não por causa, das regras do jogo estabelecidas. Nessa medida, a idéia de que as instituições se constituem em variáveis independentes nos processos políticos mostra alguns limites. O OP surgiu não apenas apesar, mas de certa forma contra, as regras da democracia tal como funcionava até o momento que determinavam que a discussão orçamentária era uma prerrogativa dos vereadores. Não foi um desenho institucional pré-existente que gerou o OP. Foram forças sociais que,

atuando nos marcos de um determinado desenho institucional limitado, ampliaram estes limites, inovando em termos institucionais e construindo processos de participação que reconfiguraram as regras do jogo político na cidade.

A luta pela manutenção das conquistas obtidas na participação foi uma das causas da sobrevivência do OP. E mais do que isto, a experiência do OP é um exemplo de como uma ação política de setores sociais excluídos pode incidir sobre as instituições. A partir desta constatação se pode também fazer um bom debate com as teorias institucionalistas, uma vez que este processo é um exemplo muito rico de como a ação política incide sobre as instituições. Ao mesmo tempo sinaliza também com o fato de que muito pode ser mudado nas relações entre o Estado em nível local e a sociedade sem que o processo tenha sido formalizado institucionalmente.

A experiência do OP demonstrou que as regras são importantes, mas não indispensáveis. Os marcos institucionais que delimitam as possibilidades da ação humana nos processos políticos são balizas que podem ser modificadas a partir de fatores conjunturais e estruturais decorrentes da correlação entre as forças políticas, do grau de organização e de mobilização das forças sociais e dos projetos políticos em disputa. Apenas uma visão conservadora, que tem como pressuposto uma naturalização da ordem social constituída, pode considerar que as regras do jogo são imutáveis e que os marcos institucionais existentes se configuram em barreiras intransponíveis. A experiência da democracia nos séculos XIX e XX demonstra justamente o contrário, uma ação política permanente no sentido da transformação e do alargamento dos espaços de participação democrática.

V.2 Desenho institucional e participação

A segunda hipótese de trabalho diz respeito à relação entre o desenho institucional e a qualidade do processo político. A análise da evolução recente do OP de Porto Alegre demonstra que existência de regras que estabelecem um processo democrático participativo é um elemento importante mas não suficiente para garantir a sua efetividade. Desde um ponto de vista formal, mesmo com a mudança de governo o OP foi mantido, como foi destacado no capítulo anterior, exatamente nos mesmos termos em que era realizado anteriormente.

Seu desenho institucional, baseado na existência de um ciclo que se inicia em assembléias com participação direta e aberta a todos os cidadãos, a eleição de delegados e conselheiros, a discussão das demandas e elaboração do Plano de Investimentos e todo um processo de prestação de contas, foi mantido de maneira integral. Isto nos leva a um novo diálogo com as teorias neoinstitucionalistas, para quem a existência de regras, formais ou informais, é a variável decisiva. Ainda que efetivamente as instituições se constituam nas balizas a partir das quais pode se estruturar a ação humana, o desenho institucional não garante a qualidade e a vitalidade do processo político.

Um marco institucional formalmente democrático nem sempre redundando em práticas democráticas. Isto é particularmente verdadeiro no caso das instituições da democracia representativa. A crise atual da política e da democracia na maioria dos países ocidentais é uma evidência disso. O absenteísmo eleitoral, o declínio do espírito cívico, a redução da participação, mostra que a existência de um marco institucional democrático, nos termos da definição das regras poliárquicas de Dahl, por exemplo, pode conviver com a limitação de direitos, emergência de tendências autoritárias, de xenofobia e preconceito crescentes.

Isto é também verdadeiro no caso do OP. O processo participativo não se resume ao conjunto de regras e procedimentos que foram preservados a partir da mudança do comando no governo municipal. A dimensão da vontade política, a intencionalidade da ação dos quadros do Estado na gestão do processo, resulta em dinâmicas políticas muito diferenciadas nos marcos de um processo norteado pelas mesmas regras formais.

Como se viu no capítulo IV, todos os indicadores disponíveis sinalizam com uma significativa alteração da qualidade no processo do OP. Tanto do ponto de vista interno ao processo, no que diz respeito à forma e à qualidade da discussão, quanto do ponto da relação estabelecida pela nova gestão com o OP, a evolução foi no sentido de uma redução da efetividade do processo. Isto demonstra que a manutenção das regras e dos procedimentos, os marcos institucionais, não é suficiente para garantir a vitalidade do processo. Outras variáveis de natureza conjuntural, como a organização das

comunidades e sua capacidade de mobilização, a correlação de forças políticas, incidem sobre as instituições, alterando a dinâmica dos processos políticos.

V.2.1 Democracia e vontade política

A manutenção do OP nos marcos de um governo de natureza conservadora, para quem a ação política não se dirige a uma transformação estrutural da sociedade, pode levar a uma redução da qualidade e, no limite, a uma estagnação do processo de participação. Nesta medida é possível constatar que, ainda que as “regras do jogo” tenham sido mantidas em sua integralidade, a qualidade do processo se modificou substancialmente. O OP segue hoje com vitalidade em termos quantitativos de participação, mas são inúmeras as evidências de uma mudança no seu peso e no papel que cumpre para a administração municipal.

A compreensão deste processo implica em uma identificação de quais seriam as variáveis fundamentais que garantem o sucesso dos processos de OP. Avritzer, um dos mais importantes estudiosos da democracia no Brasil estabelece quatro características necessárias para a existência do OP, a partir das categorias de vontade política, densidade associativa, elementos do desenho institucional e capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta (AVRITZER, 2003). E, no caso de Porto Alegre, é na tensão entre a dimensão de vontade política e o desenho institucional que se podem identificar hoje, de um lado, a crise vivida pelo OP, e, de outro, a insuficiência do desenho institucional enquanto dimensão suficiente para garantir um processo de democracia participativa.

Para este autor a vontade política é um dos elementos centrais dos processos participativos, e esta vontade política se materializa “pela presença de membros da administração municipal nas reuniões do OP; na capacidade de superar obstáculos para a implantação das obras e na centralidade do OP nas políticas da administração municipal” (AVRITZER, 2003 p.23). No caso de Porto Alegre, o processo descrito no capítulo IV demonstra com clareza que estes elementos estão muito debilitados, quando não totalmente ausentes.

A presença assistemática das autoridades municipais nas reuniões do OP tem esvaziado politicamente e reduzido sua capacidade de efetivamente incidir sobre as

decisões do governo. O descumprimento dos Planos de Investimentos e a tendência crescente a realizar obras e serviços decididas em outras esferas, sejam elas a governança ou pura e simplesmente os gabinetes dos secretários é outra característica da atual gestão. E por fim, o deslocamento do OP para a periferia do projeto político do governo municipal é uma realidade indiscutível. Neste sentido fica evidenciado que esta característica fundamental para o sucesso do OP está ausente da realidade da cidade hoje.

Isto faz com que o desenho institucional do OP, que foi mantido de forma integral pela atual gestão, represente um pouco mais do que um envoltório vazio, destituído de qualquer conteúdo político efetivo. E neste caso o processo perde muito do seu sentido. Esta realidade mostra que as regras do jogo são totalmente insuficientes para garantir a efetividade do processo democrático. A continuidade do ciclo de assembleias, a eleição de delegados e conselheiros, a definição de prioridades e construção de um plano de investimentos tem pouco significado na ausência de um efetivo compromisso da administração municipal com o processo do OP.

Uma vez que o que existe é um compromisso retórico, e que o OP se mantém muito mais em função do custo político que teria a sua eliminação, cria-se uma incongruência entre o desenho institucional, as regras do jogo, e as práticas efetivas dos agentes políticos envolvidos. E esta incongruência se resolve em detrimento do processo participativo, ainda que as regras do jogo estejam mantidas e operantes. Isto demonstra que o desenho institucional pode ter um papel importante, mas não é capaz de substituir o efetivo compromisso dos atores sociais com o processo.

As práticas dos agentes políticos da atual administração, ainda que operem dentro dos marcos de um processo formalmente participativo, estabelecem mecanismos a partir dos quais este processo esteja sendo paulatinamente esvaziado. Ainda assim as regras seguem válidas, ainda que de maneira muito mais simbólica do que real. E o esforço dos participantes, como não é acompanhado de um efetivo processo de mobilização social capaz de alterar esta dinâmica, é incapaz de, mesmo nos marcos de um desenho institucional que supostamente favorece a participação, alterar esta situação.

V.2.2 Participação e cidadania

Um segundo elemento que permite relativizar o peso do desenho institucional enquanto uma variável independente nos processos políticos é o fato de que a existência do processo participativo, por si só, não está necessariamente associada a uma valorização abstrata da participação, característica de uma cidadania crítica ou de uma cultura política mais participativa. Os dados do survey sinalizam para a constatação de que a participação no OP não se associa de uma forma automática com uma valorização da democracia e do controle do Estado pelos cidadãos.

Os resultados mais impressionantes foram obtidos quando se analisou a correlação entre a participação no OP e as questões onde se tratava de maneira mais explícita o tema do controle público sobre o Estado e o tema da importância da participação. Nestes dois temas, de ordem mais conceitual, era de se esperar que os entrevistados que declararam haver participado do OP apresentassem uma forte afinidade com os temas da valorização da participação e do controle público sobre o Estado. No entanto o que se pode constatar é que o comportamento dos entrevistados não seguiu o padrão que se previa na hipótese inicial do trabalho.

Em relação à importância da participação dos cidadãos nas decisões da prefeitura, o resultado é que não há uma associação significativa entre a participação no OP e uma maior valorização da participação dos cidadãos. Esta constatação fragiliza a hipótese inicial acerca da relação entre participação no OP e uma cultura cívica mais sofisticada e participativa. E esta relação fica ainda mais complexa quando se analisa a correlação entre a participação no OP e a importância atribuída ao controle dos cidadãos sobre o gasto público. Frente à questão “Na sua opinião, a população controlar a utilização do dinheiro da prefeitura é...” o resultado foi o oposto do que sugere a hipótese inicial, conforme se pode ver na tabela XX.

Tabela XX - “Na sua opinião, a população controlar a utilização do dinheiro da prefeitura é...”

	Participou do OP	Não participou OP
Muito importante	80,9%	87,0%
Adj res	-2,2	2,2
Pouco importante	9,3%	4,5%
Adj res	2,6	-2,6
Não é importante	9,8%	8,5%
Adj res	0,6	-0,6

N=829. Qui Quadrado = 7,326, gl=2, significância 0,026.

Fonte: Núñez e Banco Mundial (2008)

O testes estatísticos aplicados⁴⁰ indicam que a relação é inversa ao esperado, ou seja, as pessoas que participam do OP tendem a valorizar menos o controle social sobre os recursos públicos do que os que não participam do OP. Enquanto 87% dos que não participam afirmam considerar muito importante este controle, entre os participantes do OP este índice cai para 80,9%. Estes dois resultados, contraditórios com a hipótese que orientou todo o estudo, determinaram a necessidade de um aprofundamento da análise do banco de dados no sentido de buscar explicações para semelhante comportamento.

Frente ao fato de que o comportamento dos entrevistados, medidos pelas respostas relativas à participação cívica associados à participação no OP não seguiu o padrão imaginado, tornava-se necessário verificar se os comportamentos dos entrevistados apresenta algum padrão característico. Este aprofundamento se deu utilizando o recurso da análise fatorial, que é um mecanismo que permite fazer uma associação de padrões de respostas em múltiplas variáveis de forma a identificar fatores que possam estar associados às opiniões dos entrevistados. Com isso passamos da análise bivariada para uma análise multivariada, que combina uma série de variáveis no sentido de construir fatores, que são elementos de agregação de variáveis a partir de uma justificativa estatística.

Para isto selecionamos 9 questões do banco de dados que se referem à forma através da qual os entrevistados se relacionam com o tema da participação. Estas questões foram: a) você participa de alguma associação?; b) Na sua opinião a participação dos cidadãos nas decisões da prefeitura é importante?; c) Na sua opinião o OP é importante?; d) Na sua opinião o OP tem dado resultado em termos de obras para a população?; e) Você sabe citar uma obra decidida através do OP?; f) Independente de participar, você já foi beneficiando com alguma obra do OP?; g) Você costuma ter contato com funcionários da prefeitura?; h) Você sabe como funciona o OP?; e i) Na sua opinião a população controlar os gastos da prefeitura é importante?

⁴⁰ O teste estatístico aplicado neste caso foi a correlação de Spearman, que indicou um resultado negativo (- 0,071) o que indica que a correlação é inversa do esperado, ou seja, quanto maior a participação, menor a valorização do controle público sobre os gastos. A análise do resíduo ajustado indicou também um resultado superior a 2 nos extremos da escala, o que corrobora a constatação de que os resultados são significativos.

Estas perguntas, como se pode ver, se relacionam com diferentes dimensões da relação dos entrevistados com a política e com o poder público municipal. Seu escopo vai desde as dimensões mais imediatamente práticas e pragmáticas, como a de ter contato com o poder público municipal através dos seus funcionários, passando por padrões de comportamento associativo, as opiniões sobre o OP até chegar a opiniões mais diretamente relacionadas à esfera política, como a importância do controle público sobre o Estado e a importância da participação. Desta forma temos todo um espectro de questões que permitem avaliar as opiniões dos entrevistados.

A aplicação de uma análise fatorial sobre as respostas obtidas a estas questões permitiu estabelecer uma tipologia, na medida em que levou a um agrupamento dos entrevistados segundo a predominância de uma resposta favorável a cada uma das questões. E como as questões operavam com dimensões distintas da relação dos entrevistados com o poder público e com a democracia foi possível identificar formas distintas a partir das quais cada um dos entrevistados estabelece a sua relação com o processo de participação. Este exercício indicou a existência de três componentes principais, com pesos 1,855, 1,399 e 1,031 respectivamente. Uma melhor compreensão do conteúdo destes componentes fica facilitada através da observação a matriz rotacionada resultante apresentada na tabela XXI.

Tabela XXI - Matriz de componentes rotacionada

	componentes		
	1	2	3
Você costuma ter contato com funcionários da prefeitura?	0,418		
Você sabe citar uma obra decidida pelo OP?	0,691		
Independente de participar, você já foi beneficiado por obra do OP?	0,706		
A participação da população nas decisões da prefeitura é importante?		0,533	0,538
O controle social sobre os recursos públicos é importante?		0,543	
Na sua opinião o OP é importante?		0,598	
Você participa de associações?			0,806
Você sabe como funciona o OP?	0,593		
O OP tem dado resultado em termos de obras para a população?		0,599	

A análise fatorial permitiu identificar que existem padrões distintos de respostas em relação às questões analisadas. E estes padrões se configuram em diferentes

posturas em relação aos processos de participação cidadã. É possível perceber, por exemplo, que existe uma associação entre questões que envolvem uma relação mais direta com a prefeitura, na medida em que um dos componentes identificados associa aquelas questões que envolvem uma relação direta com a administração municipal e o próprio Orçamento Participativo. Outro componente associa as respostas daqueles entrevistados que tendem a valorizar o tema da participação de uma maneira mais abstrata, ressaltando o tema da participação desde um ponto de vista mais conceitual, pouco relacionado com experiências concretas. E por fim o terceiro componente praticamente isola aqueles entrevistados mais caracterizados pela participação em associações, sem necessariamente uma relação com o OP.

A identificação destes fatores nos permite avançar na hipótese de que existem padrões distintos de posicionamento em relação ao processo de participação. Para um grupo, a participação no OP está mais fortemente associada a objetivos pragmáticos e aos resultados concretos obtidos no processo de participação. Por outro lado, os valores mais abstratos relacionados com a cultura cívica se constituem em um componente distinto, o que pode explicar a ausência de correlação entre a participação no OP e a valorização da participação. Portanto fica evidenciado de que a participação na discussão dos recursos orçamentários, por si só, não está associada necessariamente a uma maior valorização da democracia como um valor político.

Isto nos leva à constituição de uma tipologia em termos da relação dos cidadãos com os processos participativos. De um lado se identifica uma participação de caráter mais pragmático, relacionada com os procedimentos imediatos do OP enquanto mecanismo de decisão e, fundamentalmente, com os seus resultados. De outro lado temos uma valorização da participação enquanto princípio, enquanto valor político, mas que não está necessariamente associada à participação no OP.

Estas constatações reforçam a idéia de que o OP, enquanto um processo restrito à discussão acerca da alocação dos recursos de investimentos e serviços municipais, não representa necessariamente um processo de alargamento das fronteiras da democracia. Se isolado de uma perspectiva estratégica, sem fazer parte de um projeto mais geral de construção da democracia enquanto um processo de alteração das relações de poder entre os distintos grupos sociais, o OP de fato pode se constituir em

uma prática de administração das demandas de segmentos populares em relação a investimentos e serviços municipais.

Isto leva novamente a uma reflexão acerca das distintas visões teóricas acerca da democracia. Dentro de um paradigma da democracia representativa a prática do OP pode representar, como já vimos acima, apenas mais um instrumento de natureza administrativa que pode servir até mesmo para ampliar a legitimidade do poder dos representantes eleitos. E na medida em que em Porto Alegre o processo se constituiu dependendo exclusivamente da vontade política dos representantes eleitos, sem a preocupação com a institucionalização dos procedimentos, sem formalização de mudanças legais que garantissem efetivo poder ao processo de participação, a mudança de governo levou ao impasse vivido hoje. O OP continua funcionando mas muito do seu poder foi esvaziado.

Por outro lado esta situação dialoga também com as teorias da democracia participativa na medida em que as mesmas identificam a democracia mais como um processo do que como um procedimento. A idéia de que, para além de regras de decisão a democracia é uma forma de conduta, um método, uma forma de construção política cotidiana, fica evidenciada quando se pode perceber uma mudança radical no conteúdo de um processo como o OP, ainda que as regras do jogo tenham se mantido em linhas gerais as mesmas. Isto fortalece a idéia de que o conteúdo efetivo da democracia está na construção de uma subjetividade democrática.

V.2.3 Os limites impostos pelos marcos institucionais

A experiência das duas últimas gestões aponta por fim para outra dimensão relativa ao significado das instituições em termos do seu papel enquanto determinantes dos limites dentro dos quais se dão os processos políticos. Se, como foi visto anteriormente, os marcos institucionais não são uma condição suficiente para garantir uma maior qualidade aos processos políticos, por outro lado fica evidente que os mesmos podem se constituir em um fator limitador do aprofundamento da democracia. Em outras palavras, as regras do jogo por si só não são suficientes para melhorar os processos, mas incidem de forma decisiva no sentido de estabelecer limites para a inovação e aprofundamento da democracia.

O processo do OP nas últimas duas gestões mostra que os mecanismos representativos estabelecem limites que constroem o desenvolvimento de práticas participativas. O exercício da autoridade estabelecido a partir dos mandatos eleitorais, e o conseqüente controle das estruturas do poder executivo, garantem uma possibilidade de comando da máquina pública que permite determinar os fluxos da informação e a organização dos procedimentos, estabelecendo barreiras para um maior protagonismo por parte dos cidadãos.

Neste sentido o desenho institucional efetivamente incide de maneira decisiva sobre o processo, na medida em que sua formatação atual estabelece uma relação desbalanceada de poder entre os representantes eleitos e os participantes do processo. Esta contradição não aflorou enquanto a coalizão governante, a Frente Popular, por seu projeto político, atribuía poder e legitimidade ao OP. No entanto, a partir do momento em que produziu uma alternância política e assume uma coalizão menos comprometida com a participação enquanto uma dimensão estratégica do seu projeto, esta dinâmica se altera. E neste caso, ainda que as regras do processo do OP tenham se mantido intactas, as regras mais gerais da democracia representativa, auto-limitadas nas gestões anteriores, passam novamente a se impor.

Os partidos políticos que comandam a atual gestão mantiveram o processo do OP menos por uma convicção da importância da democracia participativa do que pela impossibilidade estratégica de vencer as eleições posicionando-se contra um processo de participação já consolidado na cidade. Além disso, dada a consolidação do processo, o custo político de uma ruptura com o OP possivelmente iria gerar conflitos políticos em função da existência de um contingente significativo de cidadãos com envolvimento direto ou potencial no processo participativo. Como vimos, são milhares de cidadãos que participaram e obtiveram o atendimento de demandas, e são milhares que se mobilizam todo o ano.

O desmonte abrupto de um processo que goza de uma enorme legitimidade política em termos simbólicos também teria o seu custo. Em primeiro lugar do ponto de vista da imagem junto aos cidadãos, que majoritariamente consideram o OP válido e importante, e certamente considerariam a eliminação do OP uma atitude anti-democrática. Em segundo lugar, e não menos importante, o capital político gerado pelo

OP em uma infinidade de fóruns internacionais, políticos e acadêmicos, reverteria em uma desmoralização significativa da atual gestão no caso de uma ruptura com o processo.

Por outro lado o projeto da Governança Solidária, projeto que, em que pese nunca ter sido apresentado como uma alternativa e sim como um complemento ao OP, poderia se configurar em uma alternativa, aparentemente fracassou. No entanto, mesmo sem romper formalmente com o OP, a balança de poder constituída a partir dos mandatos obtidos no processo eleitoral garante ao governo as condições para seguir levando o OP enquanto um espaço que garanta uma interlocução do governo com as comunidades organizadas, mas reduzindo progressivamente seu poder e esvaziando seu conteúdo. E na medida em que, como vimos acima, o exercício do OP enquanto prática circunscrita a uma discussão acerca da alocação de uma parte dos investimentos municipais pode dar espaço para a recuperação de relações de natureza clientelista e de administração de conflitos, sua manutenção nesta versão amenizada pode até mesmo ser funcional para o projeto da atual gestão.

A existência de um espaço de interlocução para o qual podem ser canalizados os conflitos potenciais entre as demandas da comunidade e a vontade política do poder público tem um papel importante. Este é o fundamento de muitas das críticas que constituem o debate recente sobre o OP. As expectativas iniciais de que a simples existência de espaços de participação garantiriam avanços substanciais em termos de democracia vem sendo questionadas na medida em que a idéia da participação passou a ser incorporada também por forças políticas conservadoras, desde que esta participação se mantenha limitada aos marcos da gestão do status quo.

A participação enquanto um momento de negociação e de legitimação das decisões dos governantes eleitos não é contraditória com as perspectivas democrático liberais. Não é por outro motivo as práticas como as do OP venham sendo crescentemente incorporadas por instituições de corte conservador e aceitas por forças políticas dos mais diversos matizes. Tudo isso desde que não se questione a ordem social e política estabelecida.

Neste sentido pode-se afirmar que o desenho institucional dos mecanismos da democracia representativa garante poder suficiente para que o governo mantenha o OP

nesta dimensão minimalista, o que mostra que as regras do jogo realmente podem em muitos momentos determinar os limites da ação política. O governo tem um mandato que permite que possa decidir unilateralmente a aplicação dos recursos, o governo controla a informação e as estruturas de gestão não apenas da máquina administrativa como do próprio processo participativo. E com isso consegue circunscrever os limites da experiência participativa em uma dimensão que permita limitá-la à geração de um espaço de negociação, barganha e domesticação dos movimentos sociais.

As instituições, as regras do jogo, tem portanto um peso decisivo quando funcionam no sentido conservador, de inércia política. Aí sim, enquanto freios, enquanto elementos que congelam uma determinada dinâmica política, as instituições revelam todo o seu poder. E as perspectivas de transformação da realidade social e política passam pela capacidade de incidir sobre elas e utilizar o seu poder para ampliar as possibilidades de inovação e de ampliação dos espaços de participação. A democracia representativa abriu caminhos que resultaram nestes vinte anos em Porto Alegre em um processo dinâmico e inovador de participação.

Para a inovação, a instituição de regras mais abertas, pode ou não funcionar. A geração de uma dinâmica efetivamente transformadora depende muito mais da convergência entre uma base social concreta que se mobilize no sentido de uma ampliação da democracia e a presença de um projeto político voltado para uma mudança mais estrutural das relações sociais e de poder. As experiências de OP implantadas pelo mundo “a frio”, ou seja, de cima para baixo baseadas apenas na decisão política dos governantes em criar espaços de participação, em sua maioria não se consolidaram.

VI. Conclusões

O estudo da experiência do OP de Porto Alegre, particularmente a sua evolução num contexto de mudança política no comando da prefeitura, aponta uma série de elementos que contribuem no debate acerca do significado das práticas participativas em termos do seu papel no aprofundamento da democracia. As virtudes e limites destes 20 anos de experiência de democracia participativa permitem um fértil diálogo com as distintas vertentes teóricas que no campo da Ciência Política se debruçaram sobre o tema da democracia, e o resultado desta interpelação da teoria a partir do caso estudado permitem avançar em algumas conclusões ainda exploratórias.

Em primeiro lugar, se pode afirmar que a primeira hipótese que orientou o trabalho de investigação se confirma: o OP se consolidou na cidade como um espaço conquistado por setores até então excluídos de uma relação mais ativa com a política. Os dados apresentados demonstram que através do OP significativos setores das classes subalternas, identificados a partir de variáveis de renda, escolaridade e territoriais, conseguiram assegurar um espaço no qual suas demandas são reconhecidas pelo poder público municipal. Para além da dimensão socioeconômica, o OP é um espaço que permitiu a inclusão em uma esfera de ação política também a partir de variáveis de gênero e de raça. Neste sentido o OP contribuiu para a redução do peso de mecanismos históricos de exclusão política vigentes na sociedade brasileira.

Em segundo lugar este processo de ampliação da participação política para “os de baixo”, por sua vez, adquiriu também uma grande legitimidade no conjunto da cidadania, materializada nas vitórias eleitorais de forças políticas comprometidas de maneira explícita com a sua manutenção. E os dados obtidos no survey indicam que o apoio à experiência de democracia participativa é significativo em todos os setores sociais. A simpatia para com o OP é amplamente majoritária na cidade. Todos estes elementos apontam, portanto para uma consolidação da experiência do OP de Porto Alegre.

No entanto é possível constatar também que esta consolidação não é um processo unívoco, nem irreversível. A análise da evolução nos últimos cinco anos sinaliza perspectivas complicadas para o futuro, na medida em que os dados

demonstram a falta da vontade política do atual governo municipal em relação à manutenção do OP enquanto centro da estratégia governamental. A ação da atual coalizão governante, ainda que do ponto de vista formal sinalize com a sua sustentação, vem debilitando o processo de participação. A heterogeneidade política do atual governo, que mescla práticas tradicionais de paternalismo e clientelismo com a incorporação de uma concepção de participação da sociedade civil inspirada em concepções neoliberais, vem fragilizando a dinâmica de participação. Esta fragilização ainda não repercutiu em termos da quantidade da participação, mas sem dúvida incidiu de maneira muito forte sobre a qualidade do processo participativo.

A análise deste processo à luz dos elementos que destacamos das distintas perspectivas teóricas de análise da democracia utilizadas aponta para algumas congruências, mas ao mesmo tempo aponta também para algumas contradições entre os postulados teóricos e a experiência prática vivida em Porto Alegre. A interpelação da teoria à luz do caso do OP em Porto Alegre permite uma reflexão bastante rica não apenas em relação às potencialidades e limites do processo participativo mas também acerca da capacidade explicativa dos distintos modelos teóricos.

A experiência mostra que as expectativas dos teóricos da democracia participativa em relação ao papel inclusivo da participação se revelaram corretas. O OP, de fato, permitiu que um significativo contingente de cidadãos passassem a se inserir na vida política em um patamar qualitativamente distinto em relação aos limites estabelecidos pela política tradicional. E este processo de inclusão se deu a partir da base da pirâmide social, incorporando pessoas que encontraram no processo do OP não apenas um espaço para o atendimento de suas demandas mas também um espaço para um exercício mais autônomo da cidadania.

Neste sentido, temos uma nítida convergência entre os postulados dos teóricos da democracia participativa e a experiência vivida. A incorporação de uma dimensão de cidadania que vai além da participação nos processos eleitorais permitiu uma ampliação dos espaços para setores tendencialmente excluídos dos processos políticos. E neste sentido a redução do peso dos mecanismos delegativos da democracia representativa, ou a inclusão de uma nova dinâmica participativa nos

processos decisórios acerca dos investimentos municipais se configura num ganho para os pobres, para as mulheres e para os negros.

É possível identificar também que a experiência corrobora os postulados teóricos que afirmam a participação enquanto um processo de aprendizado. A trajetória de um significativo contingente dos participantes sinaliza que a dinâmica de participação amplia horizontes, agrega capacitações, e permite um crescimento dos horizontes de cidadania. Este processo é muito intenso para alguns contingentes, talvez menos intenso para a totalidade dos participantes. No entanto é possível afirmar que, pelo menos em termos do reconhecimento da cidadania enquanto exercício de direitos universais, a experiência do OP é eficaz. E isto, no contexto de uma sociedade profundamente hierarquizada, de forte tradição autoritária, com uma experiência política marcada pelo verticalismo, paternalismo e clientelismo, representa um grande avanço para a democracia. E mais do que isto, a trajetória de muitos ativistas do movimento comunitário sinaliza que o exercício da política através do OP abre um caminho para uma participação crescente. A participação no OP se combina com outras formas de participação, partidária, social, cultural, em um complexo de organizações sociais de caráter reivindicatório, político e/ou setorial.

É evidente que, como se pode verificar, este processo de aprendizagem política não é homogêneo, nem atinge o conjunto dos participantes. Ficou evidente na investigação que existe espaço dentro do OP para a reprodução dos vícios da política tradicional. Desde o início, mas especialmente durante os últimos cinco anos, a possibilidade de que os gestores políticos do processo utilizem em proveito próprio a legitimidade construída pelo OP é uma realidade. E é evidente que o OP não produz de forma automática uma maior consciência de cidadania. O pragmatismo e o voluntarismo que identificam a participação como um processo automático de politização, a ausência de um esforço pedagógico mais sistemático no sentido de trabalhar o aprendizado político exercitado no OP desde uma perspectiva emancipatória, são elementos que limitaram este potencial gerador de cidadania a partir do processo participativo.

Por outro lado, a investigação realizada também buscou identificar alguns elementos de interlocução do processo vivido com as teorias da democracia representativa. A primeira delas diz respeito à idéia de uma divisão de

responsabilidades entre os cidadãos, compreendidos como a massa de eleitores, e seus representantes eleitos, profissionais especializados, portanto mais qualificados para a tomada de decisões. Os gestores, os políticos profissionais, teriam o conhecimento necessário, por princípio ausente entre os cidadãos comuns, para exercer as tarefas de governo. A subversão desta regra, com a ampliação do poder do cidadão comum sobre as decisões, tenderia a gerar ineficiência governamental e conflitos políticos.

A experiência do OP em Porto Alegre mostra que esta preocupação não procede. O estudo dos resultados obtidos nestes vinte anos de OP na cidade mostram que este processo decisório foi muito eficiente em termos de uma alocação de recursos municipais no sentido da maioria da população. O redirecionamento dos investimentos para as regiões da periferia, a ampliação e universalização dos serviços são resultados diretos da existência do OP e conferiram uma demonstração significativa de eficiência do poder público municipal. As decisões do OP se destacaram pela razoabilidade, pela parcimônia e pela eficácia. Poucas vezes houve decisões particularistas ou conflitos entre comunidades em torno das prioridades, e os recursos municipais alocados para o OP geralmente foram utilizados a partir de uma lógica de interesse público.

Um segundo elemento de interlocução com as teorias da democracia representativa diz respeito ao risco de que o estímulo à práticas participativas tenderia a se configurar em um confronto entre as mesmas e as estruturas da democracia representativa. Segundo esta postulação teórica, a instituição de duas lógicas de legitimidade distintas tenderia a gerar um conflito, no qual o estímulo à práticas de democracia direta tenderiam a solapar o poder das esferas representativas, tanto o executivo como o legislativo.

O OP em nenhum momento levou a um questionamento relativo à legitimidade dos governos eleitos, pelo contrário, do ponto de vista do executivo é possível afirmar com certa segurança que o OP inclusive fortaleceu a legitimidade do poder executivo. As constantes reeleições da Frente Popular, e a eleição de uma coalizão oposicionista que se comprometia explicitamente com o OP são demonstrações eloquentes da ausência de alguma contradição de fundo entre a dinâmica participativa e os governos resultantes dos processos eleitorais. Até porque, ainda que se veja como uma

experiência de democracia participativa, com elementos fortes de democracia direta, o OP nunca se colocou em oposição aos mecanismos representativos. Neste sentido o estudo corrobora a perspectiva dos autores que destacam a experiência do OP enquanto uma combinação de democracia participativa com democracia representativa.

Em relação ao Poder Executivo, o exercício da democracia participativa pode ter servido inclusive para reduzir o potencial de atrito com os movimentos reivindicatórios das comunidades. A existência de um espaço institucionalizado de administração das demandas das comunidades mais pobres certamente reduziu nos últimos vinte anos a emergência de conflitos. Tendo um canal permanentemente aberto, reconhecido e eficaz de negociação o governo municipal certamente evitou mobilizações e conflitos que seriam inevitáveis caso as comunidades não tivessem no OP um canal de interlocução com o poder público.

Por outro lado, em relação ao poder legislativo local, o OP efetivamente se constituiu num primeiro momento em uma estrutura concorrente em relação à Câmara de Vereadores, na medida em que esta detém a atribuição legal de decidir sobre o orçamento municipal. Mas os conflitos surgidos nos primeiros anos foram sendo contornados e hoje o que se vê é uma adaptação dos legisladores municipais às novas dinâmicas políticas implementadas na cidade.

As práticas da democracia participativa não se configuraram como uma ameaça à democracia representativa. Pelo contrário, o que se pode ver inclusive é uma contaminação crescente do processo participativo pelas práticas e posturas tradicionais da política parlamentar e representativa. A emergência de práticas clientelísticas e de patronagem, a perpetuação de lideranças especializadas a quem as bases delegam decisões, o personalismo, são vícios característicos da atividade política e parlamentar em nível municipal de nosso país que tendem a ser incorporados no OP.

Tudo isso mostra, portanto, que o OP não apenas não se constituiu em uma ameaça às estruturas da democracia representativa como sinaliza que o que se pode estar vendo é uma crescente incidência das formas típicas da democracia representativa sobre a experiência participativa do OP. Isso nos leva a um último aspecto da interlocução entre a experiência prática de Porto Alegre e as teorias da democracia representativa. E esta se refere justamente ao centro da concepção dessas

teorias, segundo a qual a essência democrática são os procedimentos de escolha de governantes.

A idéia da democracia enquanto processo eleitoral de escolha de governantes, na qual o papel dos cidadãos se resume a votar periodicamente para selecionar um grupo de governantes é o centro das teorias da democracia representativa. E este é não apenas o conceito hegemônico de democracia no campo da teoria política contemporânea como é o paradigma vigente do ponto de vista constitucional, ainda que a Constituição brasileira sinalize com a importância da participação cidadã. O que a experiência do OP de Porto Alegre mostra é que a predominância desta concepção incidiu diretamente sobre as possibilidades do processo de participação contribuir para o enriquecimento da experiência democrática na cidade.

O OP representou a implantação de práticas de democracia participativa a partir de uma vontade política exercida pelos governos eleitos, que espontaneamente abriram mão de algumas de suas atribuições, delegando-as ao participantes do processo. No entanto em momento algum, ou apenas de maneira muito pontual, os governantes deixaram de exercer plenamente o poder que lhes foi atribuído pelas urnas. Neste sentido o que se pode ver é que o alargamento da participação cidadã se deu de maneira restrita, e limitada aos espaços políticos estabelecidos pelo executivo.

Em nenhum momento houve iniciativas no sentido da formalização de uma alteração institucional da distribuição do poder decisório. O poder sempre esteve nas mãos dos executivos eleitos. E a partir do momento em que as perspectivas políticas se alteram no âmbito do poder executivo, o que se assiste é a um progressivo esvaziamento da dinâmica participativa. A democracia representativa, neste sentido, ainda atua de maneira eficiente no sentido de limitar a ampliação da participação e o aprofundamento da democracia. Isto nos leva à reflexão que fundamentou a formulação da segunda hipótese da investigação, que relaciona o desenho institucional e os seus resultados políticos.

A manutenção do OP pelos governos municipais pós-2005 se deu com a preservação formal das regras estabelecidas no período anterior. O desenho institucional que permitiu toda a ampliação da participação popular nas decisões no período 1989-2004, portanto, foi preservado de forma integral pelos governos que se

seguiram. E o que a investigação mostrou é que o mesmo desenho institucional dá espaço a práticas diametralmente distintas quando incide sobre o mesmo a variável vontade política dos governantes.

A idéia de que as regras do jogo condicionam as possibilidades de ação política, revela seus limites tanto pelo fato de que o próprio processo do OP surgiu apesar, e eventualmente contra, as regras vigentes, e mesmo assim se consolidou como uma prática efetiva. E, por outro lado, os limites ficam ainda mais evidentes quando se constata que os mesmos marcos institucionais operam de maneira muito distinta em função do direcionamento que os atores políticos hegemônicos dão ao processo político. Em um governo em cujo horizonte a prática da democracia participativa sinalizava com uma alteração qualitativa das relações políticas o OP operava em uma determinada direção. Já em um governo para o qual a participação é um acessório, uma contingência a ser administrada, o mesmo desenho institucional pode resultar em processos radicalmente distintos no plano concreto.

No entanto, independente dos impasses e recuos identificados na investigação, a principal constatação a que se pode chegar é a de que o OP, com seus limites e contradições, sem dúvida contribuiu com o aprofundamento da democracia na cidade. Mesmo que nossas conclusões hoje sinalizem no sentido do seu progressivo esvaziamento, é inegável que a partir desta experiência de democracia participativa um contingente significativo de pessoas passaram a estabelecer uma relação distinta com o poder público em nível local. Um número muito grande de cidadãos passou a se envolver com a esfera pública, e a cidade como um todo passou a valorizar a democracia não apenas como um mecanismo de eleição periódica de governantes mas também como uma prática cotidiana a ser exercida na relação entre o Estado e os cidadãos.

O OP incluiu um contingente significativo de cidadãos ao processo político, implicando em uma abertura de espaços para os setores subalternos que não pode ser subestimada. E mesmo hoje, quando todos os sinais vão no sentido de um progressivo esvaziamento, a própria resistência do processo de participação é um indicador de que os espaços conquistados não serão facilmente abandonados. As comunidades que se

envolvem na discussão dos investimentos municipais valorizam este espaço, e as condições políticas para a sua supressão tendem a ser limitadas.

Por outro lado é evidente que o OP, como tal, não se constitui necessariamente em uma experiência transformadora “per se”, no sentido de permitir automaticamente a constituição de uma cidadania mais crítica e ativa. Esta perspectiva está diretamente associada ao projeto político das forças que conduzem o processo. Enquanto foi visto como parte de uma estratégia de ampliação da democracia, na perspectiva de transformação das relações sociais, o OP teve um determinado sentido. Enquanto um processo circunscrito à discussão anual dos investimentos municipais o OP pode até mesmo ser incorporado nos marcos de um projeto político liberal.

A experiência mostrou, por exemplo, que tanto em um período como no outro, o OP foi muito eficiente enquanto um instrumento de definição da alocação dos recursos públicos municipais. No entanto o processo participativo sempre teve muitos limites enquanto um mecanismo de controle da sociedade sobre o Estado. O aumento da transparência do governo sempre foi muito mais virtual do que real, dependente, sobretudo, da vontade política dos governos em aceitar o processo de co-gestão.

O que a investigação realizada mostrou por fim é que, para além da dimensão de vontade política dos governantes, a relação pedagógica é a dimensão fundamental no sentido de determinar os resultados dos processos participativos. A democracia participativa não é uma experiência que desencadeie um processo automático de alteração qualitativa da relação dos cidadãos com o Estado. Participar, por si só, abre caminhos, mas o trilhar destes caminhos depende de toda uma ação consciente dos gestores, que precisam estar imbuídos de uma vontade política e de um instrumental que permita potencializar os ganhos em termos de cidadania.

Desde o ponto de vista do conceito de democracia utilizado, podemos finalmente identificar quais seriam as dimensões emancipatórias do OP, aquelas dimensões a partir das quais a experiência de participação contribui para aprofundar e radicalizar a democracia. A primeira delas diz respeito à democracia como instrumento de cidadania, de aprofundamento do controle dos cidadãos sobre o Estado. O OP, com todos os limites já destacados, foi capaz de incorporar na arena política um contingente significativo de cidadãos. E, o que é mais importante, incorporá-los a partir de um

discurso de reconhecimento e exercício de direitos. Este processo permitiu que um número significativo de cidadãos se aproprie dos mecanismos de funcionamento do Estado e passe a atuar de forma mais ativa e consciente.

Uma segunda dimensão emancipatória se relaciona com a experiência mesma do processo de participação. Uma experiência que contribui com a valorização da participação, da organização social, da solidariedade como elementos constitutivos da cidadania. Em que pese as falhas identificadas do ponto de vista da ausência de uma metodologia, de uma pedagogia da participação, a experiência do OP possibilita um exercício de ações coletivas. Esta dimensão leva a uma terceira, a de que a experiência de participação é também um aprendizado, um processo que gera capacitações tanto do ponto de vista individual como coletivo.

Por tudo isso é possível afirmar que a experiência do OP foi um processo que enriqueceu a experiência democrática na cidade. No próximo período a luta pela manutenção dos espaços conquistados vai ser a principal disputa dos setores subalternos em termos de exercício de uma cidadania mais crítica e mais ativa. Todos aqueles que têm compromisso com a democracia enquanto algo mais do que periódicos processos eleitorais tem a obrigação de se posicionar teórica e praticamente nesta disputa.

BIBLIOGRAFIA

- ABERS, Rebecca. ***From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy and Civic Organization in Porto Alegre, Brazil***. Politics and Society 26.4: 511-37, 1998.
- ACKERMAN, John M. ***Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion***. Social Development Papers. Washington, The World Bank, 2005.
- ALFONSIN, Betânia. Mecanismos da Democracia Participativa. Grupo de Trabalho I. ***IV Congresso da Cidade de Porto Alegre***. PMPA, 2002. (mimeo)
- ALMOND, Gabriel A, e VERBA, Sidney. ***The Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations***. Boston, Little, Brown and Co., 1965.
- ALSOP, Ruth & HEINSOHN, Nina. ***Measuring Empowerment in Practice: Structuring Analysis and Framing Indicators***. Washington, World Bank Policy Research Working Papers, 2005.
- ALVES, Márcio Moreira. ***A Força do Povo – Democracia Participativa em Lages***. São Paulo, Brasiliense, 1980.
- AVRITZER, Leonardo. ***Public Deliberation at the Local Level. Participatory Budgeting in Brazil***. <http://www.ssc.wisc/wright/avritzer.pdf> 1999.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. ***A inovação democrática no Brasil, o Orçamento Participativo***. São Paulo, Cortez, 2003a
- AVRITZER, Leonardo. ***Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil***. In: SANTOS, Boaventura Souza. Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003b.
- BAIERLE, Sérgio. OP ao termidor? In: In: VERLE, J. e BRUNET, L. (Orgs.). ***Construindo um novo mundo***. Porto Alegre:Ed. Guayí, 2002.
- BAIERLE, S. ***Estudo de Caso – Lutas Urbanas em Porto Alegre: Entre a Revolução Política e o Transformismo***. Porto Alegre, Cidade, 2005.
- BAIOCCHI, G. ***Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory***. Madison, University of Wisconsin, 1999.
- BAIOCCHI, G. HELLER, P. CHAUDURI, S. SILVA, M.K. ***Evaluating Empowerment: Participatory Budgeting in Brazilian Municipalities***. Washington, World Bank, 2004.
- BAQUERO, Marcelo, CASTRO, Henrique e GONZALES, Rodrigo. ***A Construção da Democracia na América Latina***. Porto Alegre, UFRGS/LASSALLE, 1998.
- BAQUERO, Marcelo e PRÁ, Jussara. ***A Democracia Brasileira e a Cultura Política do Rio Grande do Sul***. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2007.
- BAQUERO, Marcelo. ***A Pesquisa Quantitativa na Ciência Social***. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2008.
- BAUMAN, Zygmund. ***Em busca da Política***. Rio de Janeiro, ZAHAR, 2000.

- BERNALES ALVARADO, Manuel Ernesto e FLORES GARCIA, Victor (orgs). **La ilusión del buen gobierno**. Montevideo, UNESCO/MOST, 2004.
- BENEVIDES, Maria Vitória. **A Cidadania Ativa**. São Paulo, Ática, 2000.
- BENEVIDES, Maria Vitória. **Democracia e Cidadania**. Revista Pólis n 14. P.11-19. São Paulo, Pólis, 1994.
- BOURDIEAU, Pierre. **A Economia das Trocas Simbólicas**. São Paulo, Perspectiva, 1987.
- BOURDIEAU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006.
- BRADY, Henry e COLLIER, David. **Rethinking Social Inquiry – Diversed Tools, Shared Standards**. Lanham, Rowman & Littlefield, 2004.
- BUSATTO, Cezar e ZALEWSKI, Plínio. **Governança Solidária Local. Fundamento Político da Mudança em Porto Alegre**. Porto Alegre, Procempa-PMPA, 2004
- BUSATTO, Cezar. **Governança Solidária Local – Desencadeando o Processo**. Porto Alegre, PMPA, 2005
- CABANNES, Yves. **Financiamento Local e Orçamento Participativo**. Documento base do Seminário de Lançamento da Rede Urbal N°9. Porto Alegre, Prefeitura Municipal Porto Alegre/PGU-ALC, 2003.
- CABANNES, Yves. **Participatory Budgeting: a Significant Contribution to Participatory Democracy**. Environment and Urbanization, vol 16 – 1, april 2004
- CABANNES, Yves. **Presupuesto Participativo y Finanzas Locales**. Quito, Programa de Gestión Urbana para America Latina Y Caribe – PGU/ALC, 2004.
- CHAVEZ, Daniel e GOLDFRANK, Benjamin (orgs). **La Izquierda en la Ciudad**. Barcelona, Icaria Editorial, 2004.
- CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. **Quem é o Público do Orçamento Participativo 2000**. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre e CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2001.
- CIDADE, Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. **Quem é o público do Orçamento Participativo 2001**. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre e CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2002.
- CIDADE, Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. **Quem é o público do Orçamento Participativo 2002**. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre e CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2003.
- CIDADE, Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. **Olhar de mulher**. Porto Alegre, 2003
- COELHO, Vera S.P. e NOBRE, Marcos (orgs). **Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo, Editora 34, 2004.
- COUTINHO, Marcelo. **Democracias Andinas: Chegando Tarde à Festa?**. In: DADOS – Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol 49, n 4, 2006.

- DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana. **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó, Argos, 2007
- DAHL, Robert A. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1989.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da USP, 1997.
- DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2001
- De GRAZIA, Grazia. **Estatuto da Cidade: Uma longa História com Vitórias e Algumas Derrotas**. Mimeo, Rio de Janeiro, 2001.
- DIAS, Márcia. **Sob o signo da vontade popular**. O Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: Editora UFMG e Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.
- DARCY, F.C. dos Santos. **Análise da evolução das finanças do município de Porto Alegre, 1988-2004**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2005.
- FARIA, L. A. **A Administração Popular em Porto Alegre: uma Experiência Alternativa de Reforma do Estado na América Latina**. In: Revista de Economia Contemporânea. Rio de Janeiro: UFRJ, nº. 06. 2002
- FEDOZZI, Luciano. **O Poder da Aldeia: Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2000a.
- FEDOZZI, Luciano Orçamento Participativo de Porto Alegre. Elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton e MOLL, Jaqueline (orgs.) **Por uma nova esfera pública**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000b.
- FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de porto alegre**. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2001.
- FEDOZZI, Luciano. **Perfil social e associativo, avaliação e expectativa sobre o futuro do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Análise histórica de dados**. Observatório de Porto Alegre, UFRGS e Tomo Editorial, 2007.
- FEDOZZI, Luciano. **Rede da democracia participativa em Porto Alegre**. Seminário do Observatório de Porto Alegre. Novembro de 2006. (mimeo)
- FEDOZZI, Luciano. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre, Observapoa/UFRGS/Tomo Editorial, 2007.
- FEDOZZI, Luciano. **O Eu e os Outros. Participação e transformação da consciência moral e cidadania**. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2008.
- FERNANDES, Florestan. **A Sociologia no Brasil**. Rio de Janeiro, Vozes, 1976.

- FRANCISCO, Antonio Alberto S. e MATTER, Konrad. **Poverty Observatory in Mozambique: Final Report**. Maputo, Swiss Agency for Development and Cooperation/Social Development Department of the World Bank, may 2007.
- FURTADO et alii. **Mapa da inclusão e da exclusão social de Porto Alegre**. Porto Alegre, PMPA, 2004.
- GEDDES, Barbara. **Paradigms and Sand Castles. Theory Building and Research Design in Comparative Politics**. Ann Arbor, The Michigan University Press, 2003.
- GENRO, Tarso. **Resoluções do Congresso das Cidades – O lugar de Todas as Coisas**. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995
- GENRO, Tarso. **O controle público não-estatal e o Orçamento Participativo**. *DEBATE: caderno do PT*. Porto Alegre, nº 5, p.11-13, 1995.
- GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo, A Experiência de Porto Alegre**. São Paulo, Editora da Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GOODIN, Robert E. and KLINGEMANN, Hans-Dieter. **A New Handbook of Political Science**. London, Oxford University Press, 1996.
- GUGLIANO, Alfredo A. **Processos Participativos de Gestão Pública em Porto Alegre e Montevideú: comparando semelhanças e diferenças**. In. DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana. *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó, Argos, 2007
- HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C.R. **As Três Versões do Neo-institucionalismo**. São Paulo, Lua Nova, n 58, 2003.
- HELD, David. **Models of Democracy**. Stanford, Stanford University Press, 1996.
- HOBBSBAWN, Eric J. A **Era dos Extremos – O breve século XX 1914-1991**. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- HORN. C. (org.). **Porto Alegre: o desafio da mudança**. Porto Alegre: Ortiz, 1994.
- HUNTINGTON, Samuel. **The Crisis of Democracy**. New York University Press, New York, 1975.
- HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda**. São Paulo, Ática, 1994.
- KING, KEOHANE and VERBA. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Social Research*. New Jersey, Princeton University Press, 1994.
- KUSCHNIR, Karina. **Antropologia e Política**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 22, n.64. pp.163-167. São Paulo, ANPOCS, 2007
- LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia, Desempenho e Padrões de Governo em 36 países**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbana**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2008.
- MAHONEY, James and RUESCHENMEYER, Dietrich. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. New York, Cambridge University Press, 2003.

- MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: Alternativas para a Crise Urbana**. Petrópolis RJ, Vozes, 2001.
- MARQUETTI, Adalmir. **O orçamento participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre**. I Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre, 16-17 maio. 2002
- MARQUETTI, Adalmir. **Democracia, Equidade e Eficiência, o caso do OP em Porto Alegre**. In AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs). *A Inovação Democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo, Cortez, 2003.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Obras Escolhidas, vol.2**. Rio de Janeiro, Vitória, 1961.
- MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997.
- MENEGHELO, Raquel. **PT, A Formação de um Partido - 1979/1982**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- META Pesquisas de Opinião. **Pesquisa Quantitativa sobre a Administração Municipal**. Porto Alegre, agosto 2002, mimeo.
- META Pesquisas de Opinião. **Resultados de Pesquisa Quantitativa**. Porto Alegre, julho 2003, mimeo.
- MOUFFE, Chantal e LACLAU, Ernesto. **Hegemonia y Estrategia Socialista**. Madrid, Siglo XXI, 1987
- MOYSÉS, José Álvaro. **A desconfiança nas Instituições Democráticas**. Campinas, Opinião Pública vol. 11 n 1, março 2005. p33-63
- NYE, Joseph et all. **Why People Don't Trust Government**. Cambridge, Harvard University Press, 1997.
- NAVARRO, Zander. 2000. **Uma análise do Orçamento Participativo: sua implantação e desenvolvimento**. In: GENRO, Tarso (coord.) *Porto da Cidadania*. Porto Alegre:Artes e Ofícios, 1997, p. 179-235
- NAVARRO, Zander. **La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso de presupuesto participativo de Porto Alegre**, Brasil. In: Jarquin, E.; Caldera, A. *Programas Sociales. Pobreza y Participacion ciudadana*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
- NUNES, Lisiane N. **Modelos de Democracia Implementados em Porto Alegre: Experiências de Governança e Participação Cidadã**. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-RS. Porto Alegre, PUC, 2009.
- NÚÑEZ, Tarson. **Participação Popular e Combate à Pobreza em Porto Alegre**. Estudo de caso do Projeto de Fortalecimento das Capacidades em Gestão Urbana na América Latina e o Caribe. Quito, PGU-ALC Habitat/IULA/Cities Alliance, 2003.
- NÚÑEZ, Tarson e FEDOZZI, Luciano. **Quem é quem no Orçamento participativo. Interpretação de dados quantitativos da população que participa do OP em Porto Alegre**. 1993 (mimeo).

OLEGÁRIO Filho, Assis B., CRC/PMPA, CIDADE e Baiocchi. **Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, porque participa e o que pensa do processo.** Porto Alegre, 1999.

OSÓRIO, Pedro Luis da Silveira. **Comunicação e Cidadania: a Contribuição da Administração Popular de Porto Alegre para um Novo Modelo de Comunicação Política e Governamental.** Dissertação de Mestrado em Comunicação Social. Porto Alegre, UFRGS, 2003.

PALERMO, Vicente. **Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo.** In: Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol.43, n 3, 2000, pp.521 a 557.

PANIZZI, Wrana e ROVATTI, João. **Estudos Urbanos (Porto Alegre e seu Planejamento).** Porto Alegre, Editora da UFRGS/Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática.** São Paulo, Paz e Terra, 1992.

PATEMAN, Carole. **The Civic Culture, a Philosophical Critique.** In: ALMOND, Gabriel A, e VERBA, Sidney. *The Civic Culture Revisited.* California, Sage Publications, 1989

PETERS. B. Guy. **Comparative Politics: Theory and Method.** New York. NYU Press, 1998.

PONT, Raul. **Democracia Participativa e Poder Local.** In: Gestão Pública e Democracia Participativa. Porto Alegre, Assembléia Legislativa, 2008

PONT, Raul. **Um Caminho Seguro para o Futuro da Cidade.** In: Resoluções do III Congresso da Cidade. Porto Alegre, PMPA, 2000.

PONTUAL, Pedro. **Reformas Políticas: aperfeiçoando e ampliando a democracia.** Mimeo,s/d. Paper apresentado no ciclo de debates Democracia Participativa no Brasil: até onde vai a partilha do Poder. Porto Alegre, Cidade, 2009.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo.** Rio de Janeiro, Graal, 1985.

POWER, Timothy e JAMESON, Giselle D. **Desconfiança Política na América Latina.** Opinião Pública, Campinas, Vol. XI, n.1, Março, 2005)

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Avaliação do Desempenho da Administração Municipal.** Porto Alegre, PMPA, maio de 1993. mimeo

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Orçamento Participativo – Regimento Interno.** Porto Alegre, PMPA-SMGL, 1990/2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE – **II Congresso da Cidade, O Lugar de Todas as Coisas.** Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Avaliação da Administração Municipal.** Porto Alegre, PMPA, setembro de 1997. mimeo

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Relatório de Pesquisa – Fase Quantitativa. Avaliação do Desempenho da Administração Municipal.** Porto Alegre, PMPA, maio/junho de 1998. mimeo

- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Relatório de Indicadores Sociais de Porto Alegre – Ano III - 2000**. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Relatório de Indicadores Sociais de Porto Alegre – Ano IV - 2001**. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2001.
- PRZEWORSKI, A. MANIN, B. e STOKES, S. **Eleições e Representação**. São Paulo, Lua Nova n 67, 2006.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia, a Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 1996.
- RAGIN, Charles C. **The Comparative Method – Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies**. Berkeley, California University Press, 1989.
- RAVENTÓS, Ciska (org). **Inovación Democrática en el Sur**. Buenos Aires, CLACSO, 2008.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres e DE GRAZIA, Grazia. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil (1997/2000)**. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 2003
- RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de. **O Futuro das Metrôpoles: Desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro, FASE, 2000.
- SADER, Éder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, Boaventura Souza. **Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy**. Stoneham, Politics and Society, Dec. 1998.
- SANTOS, Boaventura Souza. **Pela Mão de Alice - O Social e o Político na Pósmodernidade**. São Paulo, Cortez, 1999.
- SANTOS, Boaventura Souza e AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura Souza. **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.
- SANTOS, Boaventura Souza. **Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva**. In: SANTOS, Boaventura Souza. **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.
- SANTOS, Boaventura Souza. **Para uma Sociologia das Ausências e uma Sociologia das Emergências**. www.ces.fe.uc.pt/bss/documentos/sociologia_das_ausencias.pdf
- SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Gestão Urbana, Associativismo e Participação nas Metrôpoles Brasileiras**. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de. **O Futuro das Metrôpoles: Desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro, FASE, 2000.
- SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Vol 1. São Paulo, Ática, 1994.
- SERAGELDIN, Mona. **Assessment of Participatory Budgeting in Brazil**. Boston, Inter-American Development Bank/Graduate School of Design Harvard University, Center for Urban Development Studies, 2003.

- SILVA, Marcelo K. **Associativismo e participação social no Orçamento Participativo: as experiências dos municípios de Porto Alegre, Alvorada e Gravataí**. Editora UFRGS, 2003.
- SOLIDARIEDADE. **Caminhando para um Mundo Novo**. Petrópolis, Editora Vozes, 2003
- SOUZA, Bernardo de. **Todo o Poder Emana do Povo**. Pelotas, EDUCAT, 2002.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Orçamentos Participativos e sua Espacialidade: Uma Agenda de Pesquisa**. Terra Livre, São Paulo, n.15, p.39-58, 2000
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade. Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbana**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2008.
- TORRES RIBEIRO, A.; GRAZIA, G. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. 1997 – 2000**. Foro Nacional de Participación Popular, Editora Vozes, Petrópolis, 2003, 118p.
- UTZIG, José Eduardo. **Participatory budgeting of Porto Alegre: a discussion in the light of the principle of democratic legitimacy and of the criterion of governance performance**. www.worldbank.org/participation/s&pa/spathematic.htm, 1999.
- VERBA, Sidney. **The Civic Culture Revisited**. California, Sage Publications, 1989
- VERLE, J. e BRUNET, L. **Construindo um novo mundo**. Porto Alegre, Guayí, 2002
- WEBER, Max. **Ensayos de Sociología Contemporánea I**. Barcelona, Planeta-De Agostini, 1985.
- WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra Capitalismo**. São Paulo, Boitempo, 2003.
- WORLD BANK.. **Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre**. Washington, World Bank, 2008.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT. **Attacking poverty**. Washington, World Bank, 2000/2001.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT. **Voices of the poor**. Washington, World Bank, 2000/2001.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT. **Building institutions for markets**. Washington, World Bank, 2001/ 2002.

ANEXO METODOLÓGICO - ATIVIDADES DE CAMPO DA PESQUISA

OBSERVAÇÃO DE REUNIÕES DO COP

2006 - 21/06 ; 07/03 ; 13/11 ; 16/12

2007 - 09/01 ; 26/04

2009 - 09/06 ; 16/06 ; 07/07 ; 21/07

OBSERVAÇÃO DE ASSEMBLÉIAS REGIONAIS E TEMÁTICAS

23/05/07 – Região Cristal

24/05/07 – Região Norte

23/04/08 – Região Cristal

05/05/08 – Região Nordeste

16/04/09 – Assembléia Temática de Transportes e Mobilidade Urbana

22/04/09 – Assembléia Temática da Cultura

27/04/09 – Região Centro

04/05/09 – Região Cristal

05/05/09 – Região Norte

ENTREVISTAS REALIZADAS

31/01/07 – Eunice Schwengber (socióloga da Secretaria do Planejamento do Municipal)

14/02/07 – Engenheiro Ruy Telechea (Assessor da Superintendência de Habitação do DEMHAB)

15/02/07 – Fernanda Vier (presidente da AJE Associação dos Jovens Empresários)

28/02/07 – Marli Medeiros (líder comunitária da Vila Pinto, coordenadora do CEA, Centro de Educação Ambiental)

27/02/07 – Alemão Guará (conselheiro da temática da cultura)

06/03/07 – Fernando Bertuol (vice-presidente do SINDUSCON Sindicato da Indústria da Construção Civil)

07/03/07 – Susana Marins (técnica da SMGEA)

13/03/07 – João Verle (ex-secretário da Fazenda (1989-1992), ex-prefeito (2002-2004))

26/03/07 – Antonio “Papeleiro” Guterres (Líder comunitário da Vila Santa Teresinha)

27/03/07 – Luanda (ativista do OP, GT de ações afirmativas para negros e indígenas)

GRUPOS FOCAIS

22/03/03 – Lideranças Populares da Comunidade Chácara do Banco, Bairro Restinga. Participantes: G – Liderança comunitária ligada à Igreja Católica, membro da Paróquia da Nossa Senhora Aparecida, tendo sido catequista por 12 anos, Promotora Legal Popular. Mora há 15 anos na Restinga. A – Liderança comunitária, membro da Associação Comunitária da Chácara do Banco. Delegada no Orçamento Participativo nos anos 1999 e 2000. M – Moradora do bairro, delegada do Orçamento Participativo nos anos 1999 e 2000. Moradora da Restinga há 15 anos. N - Liderança comunitária, participante da Associação de Moradores, coordena projeto de economia popular solidária através de oficinas de geração de emprego e renda em projeto iniciado pela GTZ. Moradora mais antiga do grupo

14/12/06 – Grupo composto de Conselheiros do OP – Participantes os conselheiros Irma, Dilmair, Adroaldo, Heloísa, Sirlei, Hamilton, Osvaldo, Mirna, Silvia e Jane.

12/01/07 – Jovens participantes do OP - Participantes: João Francisco (Grupo Rebeldes com Causa); Alemão Guará (Conselheiro Temática Juventude 2006); Ruana (delegada temática cultura 2006) Malu (CUFA – Central única das Favelas)

25/01/07 – Classe média. Participantes – 12 pessoas sorteadas aleatoriamente a partir dos seguintes critérios: a) Escolaridade de nível superior; b) Renda de mais de 10 salários mínimos; c) Conhecer o OP; e d) Manifesto interesse pelos problemas do seu bairro e da sua cidade.

26/01/07 – Representantes de entidades dos movimentos sociais Participantes – Valdir Bohn Gass (Diretor da Federação Gaúcha das Associações de Moradores/FEGAM), Hayde Venzon (Fórum Municipal da Criança e do Adolescente), Maria Umbelina (presidente da União das Associações de Moradores de Porto Alegre/UAMPA), Nelsa Nespolo (Cooperativa de Costureiras Unidas Venceremos/UNIVENS), Ana (Movimento Comunitário da Força Sindical),(representante do Núcleo de Estudos da Prostituição) e(Movimento Juventude Hip Hop)

05/02/07 – Delegados do OP, sorteados aleatóriamente entre os delegados do OP 2006

OUTRAS OBSERVAÇÕES E REUNIÕES

Reunião com Conselheiros e ONGs – Na Faculdade de Arquitetura (ver caderno)

23/11/06 - Seminário do Fórum de Planejamento - observação do debate sobre o PDDUA

24/11/2006 - Reunião para debater o roteiro da pesquisa a ser realizada com conselheiros e delegados e representantes de 3 ONGs (Cidade, Despertar Coletivo e Solidariedade)

25/04/2007 – Reunião com equipe da Secretaria Municipal de Gestão. Pauta: apresentação e discussão do novo modelo de gestão.

26/04/2007 – Reunião com a Secretaria Municipal de Governança Local. Pauta: a gestão do processo de participação.

26/04/2007 – Reunião com Secretaria Municipal da Fazenda e Gabinete de Programo Orçamentária. Pauta: a relação entre o OP e as finanças municipais

26/04/2007 – Reunião com a equipe do ObservaPoA. Pauta: construção de indicadores de acompanhamento do desempenho da gestão municipal

27/04/2007 – Reunião com a coordenação do OP/PMPA.

ATIVIDADES DE DEBATE E REFLEXÃO

Seminário Rede Urbal – Belo Horizonte - 06 a 09/03/2006

Workshop: Participatory Budgeting – Exposure, Learning and Dialogue – junho 2006

Conferência sobre Governança Democrática – PMPA - 14 a 16/01/2008

Seminário 20 anos de OP em Porto Alegre – Câmara Municipal de Porto Alegre – 25/04/06

Seminário da ONG Cidade – “Democracia Participativa no Brasil: até onde vai a partilha do Poder?” – setembro/outubro 2009