

Orçamento Participativo de Porto Alegre *Gênese, avanços a limites de uma idéia que se globaliza.*

Luciano Fedozzi*

Resumo: O artigo versa sobre o contexto de surgimento da prática de gestão local que ficou conhecida como Orçamento Participativo, em Porto Alegre, capital do sul do Brasil com 1,4 milhões de habitantes. O artigo demonstra que essa inovação da democracia participativa foi resultante de uma trajetória sinuosa e indeterminada (com crises e contradições irreduzíveis a soluções definitivas) e, também, do encontro sinérgico entre algumas variáveis que configuraram um ciclo virtuoso na relação entre os novos agentes do Estado e os atores populares da sociedade civil em luta pelo direito à cidadania no período final da ditadura militar no país (1979-1985). Após a contextualização, que demonstra o equívoco da replicação mecânica do “modelo” em outras realidades, é apresentada uma síntese do modo de funcionamento do Orçamento Participativo, bem como são apontados resultados, potencialidades e limites que desafiam a evolução histórica dessa invenção democrática. Os desafios são imputados em parte à alternância do poder havida após 16 anos de governos do PT, mas, também, pelo acúmulo de ausências de iniciativas para realizar as mudanças constantes que os processos dinâmicos requerem.

Palavras-chave: Gênese e Metodologia do Orçamento Participativo; Co-Gestão; Dilemas e Contradições.

Introdução

Surgido no final dos anos 1980, o Orçamento Participativo de Porto Alegre (doravante OP) está completando 20 anos, em 2009. Após consolidar-se como modelo participativo, na primeira gestão da Frente Popular (1989-1992)¹, tornou-se referência nacional e internacional quando a ONU o selecionou como uma das 40 melhores experiências de gestão local para a conferência Habitat II (Istambul, 1995) e, posteriormente, quando Porto Alegre foi escolhida para sediar o Fórum Social Mundial. Desde então, a idéia dos OP's tem inspirado a implantação de formas de participação no Brasil² e em inúmeros países, ainda que por vezes sob o viés da replicação mecânica. Contrariamente a isso, os processos de construção de OP's eviden-

ciam diversas fases e múltiplos dilemas inerentes à complexidade da invenção de novas instituições da democracia participativa.

Desde os anos 1990, a expansão dos auto-denominados OP vem ocorrendo em praticamente todos os continentes. Não há dados empíricos sobre o número total de casos no mundo. A maior parte deles ocorre em cidades da América Latina e, em número menor, embora crescente, na Europa (entre 40 e 60 localidades, em especial, na Espanha, Portugal, França, Alemanha e Itália), na África (URB-AL, 2006³; Allegretti; Herzberg, 2004; Sintomer; Herzberg; Röcke, 2008; Fernández y Fortes, 2008) e na Ásia. Alguns países, como Portugal e Espanha, constituíram inclusive redes e observatórios de casos de Orçamentos Participativos⁴. Assim como na América Latina, são formas distintas de OP.

* Doutor em Sociologia e Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenador do Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre na gestão que implantou o Orçamento Participativo (1989-1992).

¹ A Frente Popular foi uma coligação entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o então Partido Comunista Brasileiro (PCB).

² No Brasil, segundo pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular, o número de OP's aumentou de 10 casos, no período 1989-92, para 30 entre 1993-1996 e em torno de 140 nas gestões 1997-2000. Estima-se, hoje, que cerca de 200 cidades adotem algum tipo de participação nas decisões sobre o orçamento público. Isso devido à incorporação da proposta nas duas últimas eleições municipais e também devido à ampliação do espectro político-ideológico que passou a se interessar pelo OP (Ribeiro e Grazia, 2003, p. 88-94).

³ A URB-AL foi criada pela União Europeia para promover a cooperação entre cidades europeias e latino-americanas.

⁴ Para as experiências em Portugal, que chegam a alcançar cerca de 20 casos, ver www.op-portugal.org

Além disso, e em que pese a existência de práticas mais aprofundadas de participação em território Europeu, estudos pioneiros sobre a implantação de OP na Europa revelam que, em alguns países, eles vêm sendo adotados, dentre outras razões, não para democratizar a democracia ou promover a equidade, mas sim para implementar ajustes fiscais visando a diminuição do papel do Estado nas políticas sociais (Sintomer, Herzberg, Röcke, 2008).

O presente artigo objetiva contribuir para o conhecimento e a reflexão sobre o modelo instaurado pelo OP. Será destacado, em primeiro lugar, o contexto histórico que ambientou seu surgimento na cidade de Porto Alegre. Após sintética descrição sobre seu funcionamento, serão apontadas algumas potencialidades e alguns limites que desafiam a evolução histórica dessa invenção democrática.

Gênese do Orçamento Participativo

A compreensão das condições históricas que ambientaram o pano de fundo do qual brotou o OP, remete a pelo menos três aspectos inter-relacionados da realidade brasileira e de Porto Alegre. O primeiro deles diz respeito à peculiar característica da formação autoritária da sociedade e do Estado brasileiros e sua contra-face de profunda desigualdade social. O segundo aspecto diz respeito ao contexto político vivido no país durante o longo processo de transição do regime ditatorial para a democracia (1985), bem assim ao surgimento de novos atores sociais no âmbito da expansão da sociedade civil. O terceiro elemento está relacionado ao contexto social e político de Porto Alegre, tanto na reprodução da desigualdade, quanto na peculiar formação de uma sociedade civil composta por uma rede de associativismo intensificada a partir de 1970/80.

A formação da sociedade brasileira

Um amplo campo de interpretação sociológica brasileira aponta para o fato de que a inexistência da cidadania no país tem sua gênese nas condições estruturais decorrentes da forte influência do modelo de dominação patrimonialista-burocrático

no processo de formação do Estado e da sociedade brasileira (Holanda, 1993; Faoro, 1958). Esse autoritarismo representa a contra-face do recorrente hibridismo brasileiro: uma formalidade jurídico-institucional, aparentemente compatível com a de uma moderna sociedade democrática, convivendo com práticas sócio-políticas de caráter tradicional, patrimonialistas, oligárquicas e clientelistas, que se reproduzem por meio da perniciosa indiferenciação entre o que é “público” e o que é “privado” (e/ou pessoal). Isso interpõe obstáculos estruturais à constituição de uma ordem democrática e republicana. Tal característica, peculiar da sociedade brasileira construiu-se contrariamente ao ideário igualitário fundado pela modernidade, onde a cidadania, como princípio republicano e igualitário da coisa pública, nunca logrou instituir-se como elemento mediador das relações entre Estado e sociedade (Telles, 1994), o que faz do Brasil um dos países mais desiguais do mundo⁵. No plano da política, esse modelo representou (a) a inexistência de uma esfera pública democrática – como espaço de regulação de conflitos e criação de consentimento, (b) a ausência de mediações institucionais e de um sistema político que funcionasse como representação de interesses. Esses aspectos favoreceram a apropriação do fundo público por grupos com maior capital político, econômico e cultural.

A construção social da desigualdade, como marca brasileira, perdurou também no período de “modernização conservadora” gestada no ciclo nacionalista-desenvolvimentista de 1930-50 e intensificado pelo regime militar (1964-1985). As mudanças que transformaram o país de agrário-exportador para urbano-industrial (chegando a alcançar o oitavo PIB mundial), acrescentaram a população das cidades mais de 60 milhões de pessoas, 29 milhões somente durante os anos 80, passando as áreas urbanas a concentrar, hoje, 80% da população (IBGE, 2000). Apesar da melhora de alguns indicadores sociais (diminuição da mortalidade infantil, aumento da expectativa de vida e da taxa de escolarização), essa “modernização” ocorreu mediante alta concentração de riquezas, de terras e de acesso seletivo aos equipamentos e serviços públicos, tornando os pólos de desenvolvimento capitalista, no Brasil, principalmente

⁵ Em 2000, os 20% mais pobres detinham 2,5% da renda e os 20% mais ricos, 63,8% (PNUD, 2000).

as capitais e as regiões metropolitanas, cenários emblemáticos da desigualdade, da degradação ambiental e da violência que caracteriza a sociedade brasileira hoje.

Diversos estudos vêm mostrando que a globalização em curso está promovendo processos de “desindustrialização, desmetropolização e desassociação profunda entre a reprodução do capital e a reprodução de um vasto contingente populacional cuja qualificação não o habilita a entrar no novo sistema produtivo, desafiando os paradigmas de gestão local diante das novas formas de exclusão, cujas conseqüências são mais graves do que aquelas provocadas pelo processo de ‘espoliação urbana’, verificado desde os anos 60”⁶ (Ribeiro e Santos Júnior, 1994). A noção de “espoliação urbana decorre da constatação de que a industrialização e a urbanização periféricas do capitalismo avançado fazem nascer amplas necessidades coletivas de reprodução, mas a intervenção do Estado é limitada para atendê-las. Os fundos públicos são prioritariamente destinados ao financiamento imediato da acumulação do capital e, quando se dirigem ao consumo coletivo, privilegiam as camadas de maior renda” (Ribeiro, 1994, p. 273-4 in: Ribeiro e Santos Júnior, 1994; Kowarick, 1979, p. 59).

O segundo aspecto que compõe o pano de fundo, do qual brotou a experiência do OP, relaciona-se com os aspectos institucionais e político-culturais do processo de democratização do país. Após o retorno das eleições diretas para prefeitos das capitais dos Estados, em 1985, a Constituição democrática de 1988 estabeleceu novo pacto federativo promovendo desconcentração dos recursos e descentralização administrativa com valorização inédita do poder local. Os municípios foram considerados entes da Federação, em que pese a *reconcentração dos recursos* e a simultânea *transferência de políticas públicas* para as instâncias locais a partir do ajuste fiscal, nos anos 90, iniciado no governo de Fernando Henrique (PSDB) e continuado pela gestão Lula (PT).

Essas mudanças estruturais foram acompanhadas pelo surgimento, a partir do final da década de 1970 e início dos anos 80, de novos atores e movimentos sociais e de novas práticas político-culturais, no contexto de ampliação e de vitalização da sociedade civil durante a redemocratização, indicando que, apesar da crise social, formava-se um quadro fecundo de construção da esfera pública democráticas do país. Nesse contexto, novos atores sociais das classes subalternas, de caráter plural e diversificado, adotaram ações coletivas ancoradas no discurso dos direitos da cidadania (relacionados à universalização dos bens e dos serviços públicos)⁷ e de enfrentamento com órgãos estatais, superando, em parte, as relações de subordinação paternalista (a cultura da *dádiva* e do *favor*) e de troca clientelista, conforme mostra vasta literatura sobre esse período.

Porto Alegre: crescimento urbano desigual e surgimento de novos atores

Considerada uma das metrópoles brasileiras com melhor qualidade de vida do país⁸, Porto Alegre não ficou imune ao modelo de “modernização conservadora”. A migração do meio rural e das cidades do interior, em busca de empregos e de renda, elevou significativamente sua população e da Região Metropolitana (RMPA). No período em que o país tornou-se urbano-industrial (décadas de 1960-70), o crescimento demográfico da cidade e da RMPA foram respectivamente de 27,1% e de 45,8%, acima da taxa média do Estado do Rio Grande do Sul, de 16,6% (IBGE, 1980). O número de habitantes da cidade passou de 635 mil nos anos 1960, para 1,125 milhão na década de 1980 (IBGE, 2000).

Porto Alegre, portanto, também sofreu o vertiginoso aumento da favelização em áreas irregulares ou clandestinas, públicas e/ou privadas – fenômeno emblemático das desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras. Na década de 1980, a “cidade irregular e informal” cresceu a taxas de 9% ao ano,

⁶ Espoliação urbana refere-se ao “somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivo que – conjuntamente com o acesso à terra e à habitação – se apresentam como socialmente necessários a subsistência das classes trabalhadoras” (Kowarick, 1979, p. 59).

⁷ A expressão *cidadania* ganhou espaço jamais visto na sociedade brasileira. Mas sua apropriação por discursos políticos ideologicamente antagônicos denota o caráter polissêmico do termo e determina a disputa histórica pela fixação do seu significado e dos seus limites (Telles, 1994; Dagnino, 1994).

⁸ Em 2000, o IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) elaborado pelo PNUD/IPEA/FJP foi de 0,865, reduzindo em 23,3% o hiato de desenvolvimento humano entre 1991-2000. Hoje, a cidade é a primeira no IDH-M entre as metrópoles com mais de um milhão de habitantes (www.observapoa.com.br) (2006).

enquanto a parte legal e formal dotada de infra-estrutura e de serviços públicos cresceu apenas 1,9% ao ano (SPM/PMPA, 1991). A expulsão de favelas por programas de “erradicação” para áreas periféricas e sem infra-estrutura urbana, realizadas inicialmente com uso da força policial, e os programas clientelistas baseados em relações personalizadas entre detentores de poder e lideranças comunitárias, caracterizaram a forma de relacionamento do governo local com a população de baixa renda durante o período ditatorial (1964-1985). Não obstante, na segunda metade da década de 70, o movimento das Associações de Moradores de Porto Alegre (AM’s) constituiu-se, progressivamente, como um espaço público de organização autônoma desses segmentos pobres, passando a desenvolver formas de resistência às práticas de autoritarismo e de submissão ao poder público institucionalizado. Reagindo à distribuição desigual e segregada do espaço urbano e à apropriação seletiva dos recursos públicos em infra-estrutura e serviços (moradia, saneamento básico, pavimentação de vias, saúde, educação, transporte coletivo, lazer, etc), emergiram, na esfera pública local, atores sociais que passaram a dotar ações de enfrentamento com o Estado, como forma de obter o atendimento de suas reivindicações pela posse da terra e pela extensão dos bens e serviços públicos⁹. Essas mobilizações foram levadas a cabo, principalmente, pelos moradores das áreas de subabitação, em situação irregular e/ou clandestina¹⁰, não obstante também houvesse reivindicações em áreas estruturadas da cidade. Em pelo menos cinco grandes áreas da cidade a organização popular assumiu caráter regional ao integrar os movimentos de diversas vilas localizadas em uma mesma região da cidade, constituindo os chamados Conselhos Populares, as Articulações Regionais e/ou Uniões de Vilas. Outras organizações regionais desse gênero foram estruturadas no período posterior, quando já estava em marcha a construção descentralizada do OP.

O Governo da Frente Popular e a construção do OP

A vitória inédita e surpreendente da esquerda socialista e comunista (PT-PCB) para o governo da capital do Estado do Rio Grande do Sul, nas eleições de 1988 (34% dos votos), após 220 anos de história da cidade, obrigou tanto os dirigentes da Frente Popular, como os integrantes dos movimentos comunitários, a refazerem seus discursos e reavaliarem suas estratégias e práticas, diante de uma realidade complexa e refratária a fórmulas pré-concebidas. Não há espaço aqui para tratar dessa complexa e rica situação¹¹. É importante destacar, entretanto, que o OP em Porto Alegre não nasceu pronto e não deve ser compreendido como mera dedução programática da Frente Popular. Ao contrário, necessitou de aprendizagem coletiva, tanto dos governantes, como dos atores da sociedade civil. Quando o modelo se consolidou, no segundo e terceiro anos da primeira gestão (1990-91), revelou-se algo que nenhum dos atores isoladamente tinha imaginado. A ideologia da participação centrada no paradigma marxista-leninista e trotskista do *duplo poder*, por meio da experiência dos *soviets*, que se “traduzia” mecanicamente em Porto Alegre nos Conselhos Populares existentes, mostrou-se irreal e funcionou como obstáculo ao desafio inédito de implementar um projeto transformador nas relações entre Estado e sociedade civil. Essa concepção foi progressivamente superada em favor da *democratização do Estado* e da necessidade de publicizá-lo mediante instrumentos de controle social e de promoção da cidadania. A noção de *democracia participativa* – apoiada no conceito de *cidadania ativa* – viabilizou-se por um conjunto de políticas de rupturas necessárias para instaurar a *esfera pública de co-gestão*, dentre as quais destacam-se: a ruptura com as concepções *tecnoburocráticas* vigentes, em especial, no corpo técnico do planejamento urbano e orçamentário, e sua substituição pela gestão estraté-

⁹ As novas formas de ação coletiva incluíam barricadas nas ruas, assembléias nos locais de moradia, abaixo-assinados, concentrações em frente à Prefeitura, manifestos dirigidos à população em geral, denúncias nos meios de comunicação, mutirões dos moradores para realizar obras por conta própria.

¹⁰ Cerca da metade dos núcleos de subabitação (61 dentre 128 existentes) realizaram, entre os anos 1978-79, algum tipo de mobilização por reivindicações urbanas. Os 12 núcleos mais mobilizados foram alvo de 485 notícias nos jornais locais no período de um ano. Esses 12 núcleos abrigavam, em 1979, 71,5 mil pessoas, ou 47,7% do total de moradores das áreas de subabitação (Guareschi, 1980, p. 139-252).

¹¹ A história da gênese social localizada no surgimento e na ação coletiva dos movimentos populares urbanos surgidos no final da década de 1970, assim como o difícil e tortuoso processo de construção do OP, em sua primeira etapa (1989-92), são abordados no livro *O Poder da Aldeia. Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre* (Fedozzi, 2000a).

gica situacional; as mudanças na política fiscal para promover o saneamento financeiro da administração e a justiça tributária; a superação do imaginário ideológico da Frente Popular, calcada no paradigma do duplo poder; e as formas de ação coletiva dos atores da sociedade civil, *baseadas no enfrentamento com o Estado*, sendo substituídas pela participação em espaços institucionais e pelo compartilhamento das decisões sobre o orçamento público, como forma de praticar a *justiça distributiva*.

A criação do OP foi resultante de uma trajetória sinuosa, indeterminada (com crises e contradições irreduzíveis a soluções definitivas), mas, ao mesmo tempo, do encontro sinérgico entre pelo menos *cinco variáveis*: 1) a decidida vontade política dos novos governantes para democratizar a gestão sócio-estatal; 2) a efetividade das decisões compartilhadas, consignando credibilidade à participação; 3) a eficácia na gestão político-administrativa das demandas em geral; 4) a governabilidade financeira para responder às demandas aprovadas e possibilitar a emergência de um ciclo virtuoso; e 5) a existência prévia de um tecido associativo crítico, condição fundamental que exerceu a necessária pressão “de fora para dentro do Estado”, para que “as coisas acontecessem”.

Após quatro gestões consecutivas e 16 anos de experiência, o PT perdeu as eleições em 2004, por razões múltiplas que não podem ser aqui abordadas. As implicações para a continuidade do OP e os desafios criados por essa nova etapa de sua existência serão abordados sinteticamente ao final do presente artigo.

Como funciona o OP: estrutura e processo.

O OP é constituído por uma forma de co-gestão que possui as seguintes características: a) existência de regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; b) um método objetivo de definição da aplicação dos recursos para investimentos, referentes a um ciclo de 24 meses entre orçamentação e execução; e c) um processo decisório descentralizado em 17 Regiões da cidade e, a partir de 1994, também em seis Plenárias Temáticas.

O processo de participação ocorre da seguinte forma:

1) Anualmente são realizadas assembleias em

cada uma das 17 Regiões e das 6 Plenárias Temáticas (1 – Saúde e Assistência Social; 2 – Educação, Esporte e Lazer; 3 – Tributação, Desenvolvimento Econômico e Turismo; 4 – Desenvolvimento Urbano e Ambiental; 5 – Cultura; 6 – Circulação e Transporte).

2) Cada Região e Temática elege os Conselheiros do Orçamento Participativo (2 titulares e 2 suplentes, conforme votação proporcional recebida pelas listas de candidatos) e os Delegados para os Fóruns Regionais ou Temáticos. O número de delegados eleitos é proporcional ao número de presentes na Assembleia de cada Região e de cada Temática. As assembleias são abertas a todos os indivíduos com idade a partir dos 16 anos que possuem direito de votar e de ser eleito.

3) O Conselho do OP (doravante COP) reúne-se semanalmente e é a principal instância de negociação das prioridades orçamentárias. Anualmente, é aprovado seu Regimento Interno que prevê as regras da participação e de distribuição dos recursos. O mandato tem duração de um ano com direito à reeleição.

O Ciclo de funcionamento do OP pode ser visualizado na Figura 1.

Metodologia de distribuição dos recursos entre Regiões/Temáticas

A distribuição dos recursos de investimentos entre as regiões decorre de uma metodologia complexa construída no decorrer do processo e baseia-se na aplicação de critérios objetivos, decididos pelos representantes e pelo governo no COP. A metodologia prevê os seguintes passos:

1) Cada região escolhe quatro prioridades setoriais (p. ex: saneamento básico, habitação, pavimentação e saúde), que orientam o governo na fase de elaboração do orçamento. Além disso, as Regiões e as Temáticas hierarquizam as obras e projetos em cada setor priorizado (p. ex: na pavimentação de vias de uma região, são listadas, por ordem, quais as que devem receber pavimento).

2) Seleção dos critérios: por exemplo, “carência em infra-estrutura e serviços”.

3) Atribuição de pesos relativos aos critérios (“carência em infra-estrutura e serviços” tem sido o critério que recebeu o maior peso desde o início do

OP, expressando a busca da equidade na extensão dos bens e serviços).

4) Atribuição de notas específicas internas a cada um dos critérios.

5) A pontuação obtida pela Região (oriunda da multiplicação dos pesos dos critérios *versus* as notas recebidas em cada Região naquele critério) determina o percentual de recursos a que ela tem direito em cada setor de atividade.

6) Os recursos de investimentos ganhos pela Região são destinados à realização das obras conforme a hierarquia definida pela população da mesma.

7) No final do ano, é publicado o Plano de Investimentos (PI) contendo a lista das obras e projetos aprovados para cada região e também as obras que servem globalmente à cidade.

Os critérios prevaletentes têm sido os seguintes:

- 1 – Carência da região em determinado setor de infra-estrutura e serviços (nota proporcional à carência da região naquele setor)
- 2 – População total da região (nota proporcional ao número de habitantes)
- 3 – Prioridade setorial escolhida pela região (nota proporcional ao grau de importância atribuída pela região para os setores prioritários).

O OP e a construção da cidadania: avanços e dilemas da participação

As experiências de participação local revelam diferenciações significativas quanto à relação de corresponsabilidade real estabelecida entre o governo local e os atores civis nas decisões a serem tomadas sobre o orçamento público. Sabe-se que o *lugar ocupado pela participação, no sistema de gestão sócio-estatal*, pode ser nuclear (central) ou periférica. A construção do OP de Porto Alegre tornou-se particularmente importante porque possibilitou, de forma inovadora, a intervenção popular sobre o instrumento central de gestão do Estado moderno, que é o orçamento público. Como se sabe, o orçamento sintetiza, em grande parte, a regulação real e legal da cidadania, pois expressa *direitos e deveres* que nascem da reciprocidade entre governantes e governados e das relações entre os poderes do Estado entre si. Por isso, o orçamento representa, em grande parte, como ocorre a produção da renda social (receitas) e de que forma esse produto é distribuído na sociedade (política de despesas). Nesse sentido, o orçamento é uma das expressões do moderno contrato social e, por isso, considerado o *núcleo duro* do planejamento governamental, inserindo-se, assim, no campo das chamadas *decisões políticas fundamentais*, embora obviamente não esgote o leque das decisões importantes que afetam a vida social como um todo.

Figura 1 – Novo Ciclo do Orçamento Participativo (a partir de Janeiro de 2002)



Fonte: Regimento Interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre (2004)

Legenda: PI (Plano de Investimentos); COP (Conselho do Orçamento Participativo); LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias)

Considerando-se o caso brasileiro, a publicização do acesso às decisões sobre o orçamento estatal, em especial para os segmentos historicamente excluídos do desenvolvimento, ganha ainda mais relevo democrático frente à tradição autoritária do país. O orçamento no Brasil tem sido tratado historicamente ou como peça de “ficção” (expressando o dualismo entre o “real” e o “legal”) ou como instrumento privilegiado de barganha política e econômica, expressa na apropriação pessoal/privada dos recursos e na troca clientelista de favores.

Provavelmente uma das características que diferenciou o modelo de OP de Porto Alegre é o grau de partilha de poder assumido pela participação nas decisões sobre o orçamento público. A literatura destaca, em geral, distintos *graus de poder real da participação* nas instituições. Segundo Bordenave (1986, pp. 30-36), a direção ascendente de poder dos participantes pode apresentar as seguintes relações: 1) informação/reação; 2) consulta facultativa; 3) consulta obrigatória; 4) elaboração/recomendação; 5) co-gestão; 6) delegação; 7) autogestão.

O item do *poder real de decisão e de controle social dos participantes* constitui a “prova de fogo” do significado atribuído à *participação* contido nos OP’s. Não fortuitamente, grande parte dos casos de OP’s existentes no Brasil não ultrapassam o estágio da *consulta* (Ribeiro e Grazia, 2003, p. 88-94)¹². O caso de Porto Alegre caracterizou-se como *processo de construção compartilhada das regras para a distribuição dos recursos de investimentos e das regras do próprio sistema de participação*. Nesse sentido, o OP parece ter trazido importante inovação democrática, na medida em que o sistema de direitos que define as regras da participação e da distribuição dos recursos não foi imposto verticalmente ou artificialmente (de forma heterônoma) pelo Estado (Executivo ou Legislativo). O sistema de direitos nasceu de processo deliberativo – o que não exclui o conflito, mas o pressupõe – sugerindo assim uma situação não apenas de inclusão da sociedade civil em instituições políticas pré-existentes (definidas por órgãos representativos do Estado), mas, sim, de produção de normas *nascidas na relação de recipro-*

cidade entre atores das camadas populares e atores governamentais na criação dessa nova instituição da democracia participativa.

Nesse processo, mediado por conflitos e contradições de naturezas diversas, apresentadas num espaço público comum, o governo abriu-se à produção de normas de ação reconhecendo os atores populares como sujeitos legítimos para programar as ações do poder administrativo e construir uma nova institucionalidade. *O fez, entretanto, mediante intervenção governamental ativa e com grande poder de iniciativa*. Se, por um lado, o governo não impôs sua visão unilateral ou simplesmente consultou a população, algo comum às práticas de *participação tutelada pelo Estado*, por outro lado, não delegou o poder instituinte das regras aos participantes, como supõem interpretações mitificadoras do OP.

Ocorre que o prestígio nacional e internacional adquirido pelo sucesso do OP de Porto Alegre – devido à sua continuidade no tempo e ao grau de partilha do poder decisório com camadas sociais pobres – foi acompanhado de interpretações sobre esse dispositivo que contribuíram para a divulgação de uma imagem mitificadora da mesma. Conceitos como o de “esfera pública não-estatal”, “auto-regulamentação” e “democracia direta” (Utzig, 1996, p. 215; Souza, 1997, p. 255; Pont, 1997, pp. 23-6; Genro, 1995, pp. 11-13)¹³, passaram a ser utilizados nesse sentido. Todavia, além de imprecisão conceitual sobre a realidade empírica do OP, esses conceitos preencheram *funções ideológicas de legitimação política*. Se o OP se destacou exatamente porque foi além das práticas de consulta, trata-se de um sistema que não prescinde da *presença ativa do Estado*.

Na realidade, a dinâmica empírica do OP caracteriza-se como forma de *co-gestão* (Abers, 2000; Fedozzi, 2000b; Gret e Sintomer, 2002). Isso porque sua estrutura de funcionamento se define por não ser estatal, mas, também, não propriamente “não-estatal”. O sistema político do OP põe em contato (a) o poder administrativo da esfera pública estatal; (b) os fluxos comunicativos gerados na esfera pública autônoma¹⁴, constituída em geral pelas associações

¹² Do total de 103 municípios pesquisados pelo Fórum Nacional de Participação Popular (dentre os 140 que adotaram o OP no período 1997-2000), apenas em 29% a decisão popular ocorreu sobre mais de 50% dos *recursos de investimentos*. O caráter restrito da decisão popular também é evidenciado pelo fato de que em 77,0% dos casos a finalização do Projeto de Lei Orçamentária foi privativa da Prefeitura e não envolveu o OP.

¹³ Tarso Genro e Raul Pont foram prefeitos pelo PT em Porto Alegre.

¹⁴ Adota-se aqui a noção de Habermas sobre esferas públicas autônomas como aquelas “que não são criadas e mantidas pelo sistema político para fins de criação de legitimação” (Habermas, 1990).

voluntárias enraizadas no mundo da vida; (c) e as instâncias deliberativas criadas por esse contato regular e, portanto, institucionalizadas pelo funcionamento sistemático e previsível do OP (COP e os Fóruns de Delegados) (Fedozzi, 2000b, p. 71).

O funcionamento do OP exige a complementaridade – inerentemente tensa – entre as formas de democracia representativa (Executivo e Legislativo) e as formas de participação da população. Essas, não obstante, também requerem em sua dinâmica operacional *formas de representação*, que ocorrem na eleição dos conselheiros e dos delegados. Por isso, o conceito de “democracia direta” não descreve a totalidade da estrutura de funcionamento do OP de Porto Alegre.

Mas é importante frisar que a característica co-gestiva do OP não significa existência de relações simétricas, seja entre governo e população, seja entre os próprios participantes. A natureza co-gestiva do processo supõe – além do regramento compartilhado praticado nas instâncias de cúpula, como o COP – o conhecimento sobre as regras do jogo por parte do conjunto dos participantes. E esse conhecimento é dependente de fatores como: maior ou menor *tempo de participação*, vínculo com as instâncias hierárquicas do mesmo (de cúpula ou de base) e maior ou menor *capital escolar*. Pesquisas recentes com o público do OP revelam clara interveniência do *capital escolar* sobre o grau de *conhecimento das regras do jogo*. Isso pode ser constatado pelo padrão das respostas obtidas sobre esse item (regras e critérios do OP): a soma dos percentuais dos que dizem conhecer “muito” e “mais ou menos” é de 43,8%, 58% e 70,6%, respectivamente, para os grupos com níveis de ensino de 1.º, 2.º e 3.º Graus (Fedozzi, 2007). A complexa dinâmica de regramento rediscutida anualmente no Regimento Interno do OP somada à ausência de práticas pedagógicas capazes de integrar o público com menor capital escolar desfavorecem ainda mais as condições igualitárias da participação, implicando provável situação de *heteronomia* do público com menor escolaridade e menor tempo de participação¹⁵ na dinâmica participativa.

A discussão no OP, em tese, ocorre sobre o conjunto da peça orçamentária (receitas e despesas). Mas a discussão sobre a totalidade dos itens orçamentários (despesas com pessoal, com custeio dos serviços e com investimentos), sempre reivindicada pelos representantes comunitários, mostra-se ser desafio de grande complexidade, por razões de natureza técnica e de poder. Na prática, a intervenção popular ocorre sobre o item “investimentos” e a discussão sobre esses recursos se dá tanto por meio das propostas governamentais (em geral obras e projetos de caráter mais abrangentes considerados importantes por razões técnicas e políticas), como por meio da apresentação das demandas populares. Os percentuais para investimentos variaram de 3,2%, no primeiro ano (quando a situação era de déficit orçamentário), chegando a quase 20% em 1994. Todavia, nos últimos anos há queda acentuada da capacidade de investimentos causada principalmente pelo aumento das despesas com o custeio dos serviços (em saúde e educação) e com o endividamento para projetos viários de grande vulto. A média dos anos 2002-2004 foi de 7,7%, e em 2005 foi de apenas 5,2% (Cidade, 2006).

O contexto de crise fiscal do município, a partir de 2002, modificou a situação relativamente estável do OP na década anterior, pois a governabilidade financeira é chave para a sustentabilidade da participação. Sem realizar a maioria das obras previstas entre 2002 a 2004 (última gestão do PT) instaurou-se novo período de crise na trajetória da participação. Como se pode ver, na Tabela 1, o descontentamento com a ineficácia do processo, a partir de 2002, fica patente na opinião dos participantes sobre o “real poder de decisão da população”. Entre os anos 1995 e 2005, ocorre diminuição percentual da resposta “sempre decide” (de 33% para 27,14%), com o concomitante aumento da resposta “às vezes decide” (de 23,8% para 33,04%). Em 1995, a soma das respostas “às vezes decide” e “nunca decide” que era de 24,4%, cresceu para 36,03%, em 2005.

¹⁵ Em 2005, 50,6% dos participantes detinha escolaridade primária, 33,8% secundária e 15,5% superior. Esses percentuais sofrem modificações conforme se sobe na hierarquia do OP (assembléias, delegados e conselheiros), com perda de representatividade dos menos escolarizados, assim como das mulheres, nas instâncias crescentes de poder. Ver *Observando o Orçamento Participativo* em www.observapoa.com.br.

Tabela 1 – Poder decisório dos participantes do OP

Na sua opinião, a população decide realmente sobre obras e serviços no OP?	1995	1998	2000	2002	2005
Sempre	33,0	30,2	29,4	29,1	27,14
Quase sempre	27,3	27,0	34,0	39,9	29,99
Às vezes	23,8	23,9	13,3	15,3	33,04
Nunca	0,6	2,8	1,9	1,6	2,99
Não sei	8,2	10,7	14,8	13,9	6,85
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Fedozzi (2007)

A possível evolução quanto à discussão sobre todos os itens orçamentários (e sobre o *conteúdo das políticas públicas* que é quase inexistente na dinâmica do OP) exige necessariamente processo de *capacitação dos participantes*, além da implantação de um *sistema de informações efetivamente acessível e eficaz*, desafios que não se constituíram objetos de formulação específica, nem pelo governo e nem pelas comunidades, durante a longa trajetória da história do OP.

A ausência de um sistema de informações transparente e acessível aos participantes para o monitoramento da evolução financeira e da execução orçamentária ficou patente na crise gerada pelo atraso das obras a partir de 2002. Por um lado, revelou-se a fragilidade do público para exercer autonomamente o controle social e, por outro lado, a intransparência do Governo, que se mostrou resistente em admitir a crise e a consequente necessidade de repactuar possíveis saídas para ela. Ocorre que o controle social no OP foi baseado principalmente nas relações de confiança construídas entre governo e comunidades e se deu basicamente *sobre a execução física das obras e projetos*. A inclusão obrigatória da Prestação de Contas (na primeira rodada de assembleias, desde os primórdios do OP, de 1991 até 2001), demonstrou-se eficiente. Mas se caracterizou pela fragmentação regional, na medida em que o COP – instância máxima do OP – não construiu um sistema próprio de controle, seja da execução financeira ou do conjunto das obras dos PI's. O sistema eletrônico introduzido na 3.^a gestão (1997-2000), que poderia, de certa forma, suprir esta lacuna foi abandonado sem justificativa por parte do governo e sem que houvesse pressão dos conselheiros do OP para mantê-lo. Após 20 anos de existência há excessiva dependência dos parti-

cipantes em relação à “boa vontade” do governo para possibilitar transparência real e o controle das finanças e da execução orçamentária.

Sujeitos da participação e efeitos do OP

Na trajetória do OP, o perfil do público é majoritariamente constituído por segmentos de baixa renda e de baixa escolaridade que se encontravam à margem do processo decisório da gestão urbana e do alvo das políticas públicas, em que pese seu grau importante de associativismo. Em 2005, o contingente de pobres no OP situados nas faixas de até 2 salários mínimos (51,37%) e entre 2 a 4 salários (27,23%), é maior do que esses grupos de renda na população total da cidade, respectivamente de 26,9% e de 17,3% (Fedozzi, 2007; IBGE, 2000).

Os dados históricos sobre o associativismo dos participantes demonstram que a maioria possui algum tipo de vínculo com organizações sociais, com destaque para as Associações de Moradores, por suas atividades de caráter territorial, foco principal do OP. Mas, como pode ser verificado na Tabela 2, há tendência de diminuição do percentual da participação em entidades entre o público total do OP: o percentual caiu de 75,9%, em 1995, para 57,3%, em 2005. Além disso, tornou-se quase inexistente a presença dos Conselhos Populares, organizações autônomas surgidas no período anterior ao OP e cuja importância foi destacada na parte inicial do presente artigo. É possível que parcela do público vinculado a organizações possa estar advindo não mais do associativismo tradicional (Associação de Moradores), mas, sim, de movimentos específicos

e de ONG's, ligadas aos temas da habitação, da cultura, dos portadores de deficiência, do movimento negro, entre outros (representando 15,6%, conforme Tabela 2).

e do sistema político partidário. Este, entre outros, é um desafio de fundo que sempre esteve presente na construção do OP e que aflora com maior complexidade na atual etapa de alternância de poder.

Tabela 2 – Tipos de associativismo entre os integrantes do OP

Em qual entidade você mais participa?	1995	1998	2000	2002	2005
Associação de Moradores	61,8	47,6	44,8	65,3	54,6
Comissões de Rua	5,3	6,9	3,3	2,4	1,9
Partidos políticos	1,9	6,0	7,7	4,2	2,1
Conselhos e Comissões Institucionais	0,5	7,2	6,8	6,8	4,9
Movimentos Sociais e ONG's	–	–	4,3	6,3	15,6
Centros Comunitários (Governamental)	2,7	5,3	3,5	4,2	3,3
Clube de Mães	1,9	2,0	2,2	2,1	4,13
Grupos Religiosos, Culturais, Esportivos e Carnavalescos	13,3	12,7	12,4	7,9	11,5
Conselho Populares / União Vilas	3,9	4,0	3,7	3,7	0,37
Sindicatos	4,3	4,3	2,9	2,4	1,6
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Percentuais da participação em entidades entre o público integrante do OP	75,9%	66,9%	60,9%	61,1%	57,37%

Fonte: Fedozzi (2007)

Não obstante, o OP ainda se defronta com o desafio de ampliar o espectro social dos participantes, seja dos segmentos de extrema pobreza, seja das camadas médias e também dos jovens. A incorporação dos setores abaixo da linha de pobreza é tarefa difícil em processos de participação voluntária, pois a exemplo do OP exigem mobilização de diversos tipos de recursos. O simples custo do transporte para deslocar-se às reuniões torna-se uma barreira frente ao esforço pela sobrevivência física e psíquica diária desses setores.

Outro tema relevante dos sujeitos da participação diz respeito aos papéis a serem desempenhados. O modelo de co-gestão adquirido pelo OP impõe duplo desafio para ambos os atores do processo: a administração local e as comunidades. Ao governo cabe abrir-se, tornar-se transparente, adotar métodos e estruturas de gestão eficazes, respeitando e incentivando a organização autônoma da sociedade civil. À comunidade defronta-se com as tarefas de *co-gestão do Estado, mas também autogerir-se*. Isto é, estar capacitada para participar da gestão sócio-estatal, mantendo, porém, a autonomia política, organizativa e identitária dos movimentos e de suas organizações sociais, sob pena de consagrar – sob um novo modelo participativo – formas de colonização do mundo da vida por parte do Estado

O papel a ser desempenhado pelos governantes, no contexto de implantação do OP, está ligado ao tema da reforma do Estado, que se apresenta nos processos que pretendem *democratizar a democracia*. No caso do OP, as mudanças realizadas no sistema de planejamento, a partir de 1990, não se estenderam à gestão do conjunto dos órgãos governamentais. A administração percebida como “inacessível” e “fragmentada” tornou-se crítica recorrente e obstáculo à participação. A discussão sobre a Reforma Administrativa, desencadeada ainda na primeira gestão, foi estancada, tanto por despreparo técnico-político, como em decorrência da nova “fase estatal” vivida pelo PT. Ocorre que o longo tempo de permanência do partido no governo aumentou a *disputa interna entre as tendências pela hegemonia no interior do partido e pela exacerbação do aparelhamento do Estado*, ao arripio de critérios meritocráticos na escolha de gestores governamentais. Esse processo de burocratização da disputa interna no partido – *no qual o poder de influência das tendências passou a ser diretamente dependente do espaço de poder ocupado por elas no aparelho do Estado e vice-versa* – teve como contra-partida a subvalorização da formação de recursos humanos e adoção de tecnologias gerenciais necessárias para

superar a fragmentação setorial, o verticalismo administrativo e o corporativismo funcional.

Por outro lado, um dos maiores desafios do OP continua sendo a *dupla tarefa a ser desempenhada pelos atores da sociedade civil, qual seja, capacidade para co-gerir o governo local e para se autogestionar*. Associado a esse ponto de tensão inerente à relação Estado-sociedade civil, está a tendência de indiferenciação entre os papéis dos atores sociais – governo e atores das comunidades – com possíveis prejuízos à autonomia dessas últimas, sugerindo relações de tutela e de instrumentação na sustentação do processo. Alude-se, por exemplo, à situação objetiva de indiferenciação, em algumas regiões, entre as instâncias autônomas das comunidades e as instâncias institucionais do OP, tais como os Fóruns Regionais de Delegados. Em parte, esses problemas decorrem da situação objetiva de funcionamento do OP. O longo tempo de *trabalho voluntário* dedicado pelos representantes limita as práticas de sustentação das organizações sociais. Talvez por isso parcela significativa dos participantes tem ocupações profissionais cujo “tempo livre” funciona como “capital” (autônomos, aposentados, “do lar”, desempregados somam 58,64%) (Fedozzi, 2007).

Mas, também, existem razões de ordem subjetiva na relação de relativa dependência das comunidades – embora não possa ser generalizada para todas as regiões e situações no OP. Trata-se da ainda precária consciência dos atores da sociedade civil sobre a necessidade de construir relações de autonomia frente ao Estado e ao sistema político-partidário. Hoje, após a alternância de poder, essa vulnerabilidade torna-se mais evidente no contexto de disputa partidária e sua tendência instrumentalizadora, seja pelo PT ou pelo novo bloco governante.

Alguns efeitos do OP

Em que pese os limites e dilemas que se apresentam na trajetória do OP, pode-se inferir efeitos políticos, sociais e culturais importantes para a democratização da sociedade brasileira e

para a discussão sobre as possibilidades da democracia participativa no mundo contemporâneo.

A adoção de procedimentos compartilhados para definir regras de participação e critérios de seleção (objetivos, transparentes e impessoais) das prioridades estabeleceu uma racionalidade política de acesso aos recursos públicos contrária à reprodução do modelo de gestão autoritária, patrimonialista-clientelar do Estado brasileiro. O confronto entre as demandas particulares, numa instância pública comum, é tendencialmente favorável à transparência e à preservação do interesse público como conteúdo e princípio da *res publica*.

Para além dos efeitos de racionalização política favoráveis às condições institucionais necessárias à cidadania já comentados, o OP tem proporcionado a universalização do acesso aos bens e serviços urbanos que combate a forte tendência de espoliação urbana e de exclusão social, beneficiando camadas sociais alijadas socialmente e preteridas no processo decisório da gestão local.

Em Porto Alegre, desde seu surgimento, os setores prioritários escolhidos para os investimentos orçamentários, pela ordem (segundo a média ponderada a partir da pontuação recebida no critério “prioridade das regiões” da metodologia do OP) foram: 1) habitação, incluindo-se regularização fundiária; 2) pavimentação de vias; 3) saneamento básico; 4) educação e 5) saúde (Gapan/PMPA, 2006). Em 2006, a habitação foi escolhida pela sexta vez consecutiva como primeira prioridade¹⁶. Trata-se de temas geralmente não priorizados em gestões tradicionais da democracia representativa no Brasil e que demonstram o vínculo do OP com as lutas sociais que o precederam no período 1979-1984.

Segundo estudo de Marquetti (2002, p. 142), o efeito redistributivo do OP é demonstrado pela relação entre a renda das regiões e o volume de investimentos *per capita* (conforme os Planos de Investimentos - PI's). “A associação é positiva entre *maior pobreza* (percentagem de mães com primeiro grau incompleto, percentagem de domicílios e núcleos irregulares, percentagem de habitantes com menos de quinze anos) e o *montante de investimentos per capita em cada região*. Espacialmente, há associação negativa entre a renda das regiões¹⁷, as obras

¹⁶ Embora a regularização das ocupações e das áreas de subabitação seja de difícil resolução devido à complexidade jurídica e técnica em instâncias que, por vezes, independem do município, esse tema encontrou incompreensões e resistências na Administração Popular, que não conseguiu construir estrutura administrativa e políticas públicas a altura dessa prioridade do OP.

¹⁷ Renda nominal média em salários mínimos por chefe de família.

e os investimentos, isto é, quanto maior o posto de uma região em termos de renda, menor o posto que ela ocupa no número de obras por mil habitantes e em investimentos *per capita*” (período 1989-2000) (exceto Partenon e Humaitá-Navegantes) (Idem, p. 145)¹⁸. Este potencial redistributivo foi atestado por recente estudo do Banco Mundial realizado no Brasil. Comparando grupo de municípios que adotaram o OP com outro grupo que não o fez, o estudo concluiu que:

“os OP’s impactaram na redução dos índices da pobreza nos municípios onde o OP foi implementado por mais de uma década. Esse impacto ocorreu apesar da redução do PIB *per capita* nestes governos municipais, sugerindo que o OP pode ter contribuído para um impacto redistributivo de longo prazo. Além disso, o impacto no acesso à água tratada e saneamento básico é positivo para todos os governos municipais que adotaram o OP” (BIRD, 2008, p. 10).

Assim como a oportunidade de praticar a justiça distributiva, o espaço comum de (con)vivência criado pelo OP – em sua heterogeneidade, pluralidade, diversidade de conflitos e de solidariedades – é favorecedor de ganhos de consciência social e de auto-estima (elementos subjetivos da cidadania). A descentração da perspectiva sócio-moral dos indivíduos em relação aos outros revela que a participação vem promovendo mudanças de consciência social compatíveis com a consciência de *cidadania crítica*, necessária à transformação social. A construção dessa nova consciência social exige, porém, longo tempo de participação OP (8 anos ou mais). Além disso, o capital escolar mostra-se interveniente nas aprendizagens relativas à consciência de cidadania crítica. Após 8 anos de participação, 1/3 dos indivíduos pesquisados apresentaram consciência social compatível com o estágio de “pré-cidadania”, isto é, com descentração da perspectiva sócio-moral (baseada no conceito de justiça crescente) situada aquém dos patamares mínimos necessários à consciência social autônoma e crítica (Fedozzi, 2008). Sabe-se que a mudança da consciência social é a mais difícil de ser alcançada em todas as culturas,

como demonstra vasta literatura. Entretanto, há fortes indícios sobre aprendizagens múltiplas oportunizadas pelo OP relacionadas ao funcionamento da administração pública, à realidade sócio-urbana, à ação coletiva para definir prioridades, às competências discursivas, à noção de direitos como base da noção de cidadania. O aspecto do *reconhecimento social dos indivíduos* (em especial das camadas excluídas) têm sido relatado como um fator de alto valor ofertado pela vivência no OP.

Também se pode indicar efeitos interessantes do OP no tecido associativo e nas formas de ação coletiva, especialmente em algumas regiões da cidade, conforme estudos a esse respeito (Baiocchi, 2001; Abers, 2000; Avritzer, 2000). Mas esse aspecto ainda ressoa-se de base empírica suficientemente ampla e profunda capaz de sustentar com segurança quais os impactos do OP na rede associativa. Convém lembrar que o novo contexto internacional vem modificando o caráter de alguns segmentos associativos, ao delegar para entidades da sociedade civil funções de prestação de serviços financiados pelo Estado. Essa terceirização comunitária em Porto Alegre se apresenta especialmente na política de subsídio às creches mantidas pelas Associações de Moradores ou outros tipos de entidades assistenciais, hoje, em torno de mais de duas centenas. Esse fato requer análise apurada frente às suas implicações quanto à autonomia das organizações sociais. Além disso, em alguns casos, há indícios de reprodução de práticas de indiferenciação entre o que é “público” e o que é “privado”.

O OP e a alternância de poder

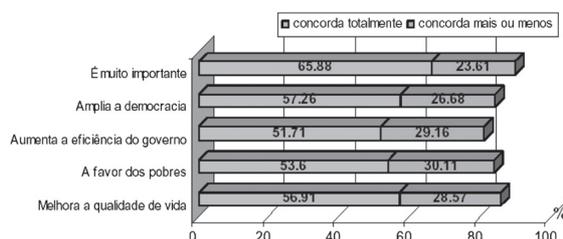
Após quatro gestões consecutivas, a derrota do PT, em 2004, estabeleceu um cenário inédito na história do OP. O tema foi amplamente debatido na campanha eleitoral e o fato de a coligação vitoriosa ter sido a única entre os opositores ao PT a assumir publicamente a manutenção do OP¹⁹, considerando-o “uma conquista da cidade”, demonstra a legitimidade política e a força simbólica assumida por esta forma de democracia participativa.

¹⁸ Trata-se de estudo inédito para mensuração de efeitos redistributivos do OP. Não obstante, o fato de não abarcar os recursos previstos “para toda a cidade” e adotar como parâmetro o orçamento *previsto* e não o orçamento *executado* obriga a relativizar seus resultados e considerá-los em termos provisórios.

¹⁹ No processo eleitoral de 2004, além da posição firmada nos meios de comunicação, os candidatos José Fogaça (então de oposição ao PT) e Raul Pont (PT) compareceram em reuniões do COP e assumiram o compromisso com a manutenção do OP.

De fato, a legitimidade do OP – em que pese o número restrito de participantes proporcionalmente aos eleitores (cerca de 3% de forma direta nas assembleias anuais)²⁰ – ampliou-se com a continuidade administrativa e com os resultados em termos redistributivos e inclusivos. Em pesquisa realizada no ano 2000, com amostra representativa dos eleitores da cidade²¹, 59% dos entrevistados consideraram o OP “importante porque aumenta a participação popular”, mais de 25% também avaliaram a iniciativa positiva, “porque aumenta a eficiência do governo” (outros 9,5% consideraram o OP “demagogia” e 4,5% declararam que ele “não acrescenta nada à administração da cidade”) (respostas múltiplas) (Labors/UFRGS, 2000). A credibilidade do OP junto à opinião pública foi ampliada conforme constatou recente pesquisa realizada pelo Banco Mundial em 2006, como se pode ver na Figura 2. Cerca de 20% disseram já ter participado de alguma reunião do OP.

Figura 2 – Percepções públicas do OP por percentual de população (%). Porto Alegre, 2006



Fonte: BIRD, 2008, p. 6.

A coligação vitoriosa para a gestão 2005-2008 formada pelo Partido Popular Socialista (PPS)²², de orientação centrista, e pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), de matriz populista-clientelista, assumiu amplamente na campanha eleitoral o slogan “manter o que está bom e mudar o que é preciso”, ou seja, em suas próprias palavras: “manter o OP e o Fórum Social Mundial em Porto

Alegre e mudar as políticas insatisfatórias”. Nesse sentido, a derrota da esquerda em Porto Alegre não significou simbolicamente a derrota do OP na medida em que a oposição vitoriosa, assumiu em sua estratégia eleitoral o compromisso enfático com a continuidade do OP, inclusive em reunião com os conselheiros do OP.

Talvez por isso na enquete realizada nas assembleias do OP sob o novo governo, em 2005, a maioria dos respondentes (56,08%), entendeu que o “OP não fora derrotado nas últimas eleições”, enquanto 22,16% deles entendeu que o “OP tinha, sim, sido derrotado”, e outros 21,76% disseram “não saber”²³. Na mesma pesquisa, 67,73% dos entrevistados expressaram perspectiva otimista quanto ao futuro do OP: ele “continuará existindo até o final da nova gestão”, contra 17,76% que entenderam que a nova gestão manteria o OP “somente naquele primeiro ano” (demais percentuais correspondem a outras respostas) (Fedozzi, 2007).

Mas os dados obtidos também revelam desconfiança quanto à descontinuidade ou mesmo enfraquecimento do OP. Essa percepção justificava-se por alguns fatos objetivos: 1) as duas principais forças políticas (PPS-PTB) que compunham o novo governo, na época, não se caracterizavam por compromissos com a efetiva participação popular em suas práticas históricas de gestão; 2) alguns líderes da nova coligação, que passaram a assumir postos importantes na administração local (a exemplo do Vice-Prefeito e do Secretário de Obras), assumiram posições públicas contrárias ao OP; 3) a composição heterogênea do novo governo formado por 12 partidos que, em sua maioria, são identificados com práticas clientelistas; 4) a introdução de uma nova forma de participação baseada no conceito de “Governança Solidária Local” (GSL) (Busatto e Vargas, 2004), e a instalação dos seus Comitês Locais de Governança nas 16 regiões do OP.

Em que pese a GSL desenvolver-se mediante princípios que não implicam recursos orçamentá-

²⁰ A pesquisa realizada pelo Banco Mundial, supracitada, apurou que cerca de 20% dos eleitores da cidade já haviam participado de alguma forma de reunião do Orçamento Participativo.

²¹ Amostra com 603 eleitores por levantamento aleatório estratificado (LABORS – IFCH/UFRGS, 2000).

²² Partido derivado da cisão do Partido Comunista Brasileiro, em 1991. Entretanto, no Estado do Rio Grande do Sul (RS) é dominado por lideranças que integravam o PMDB (partido de centro-direita) que na gestão do governo do Estado (1994-98) adotou políticas de privatizações e de ajustes fiscais de caráter neoliberal. Em 2004 o então Prefeito José Fogaça retirou-se do PPS e retornou ao PMDB reelegendo-se prefeito por essa legenda em 2008.

²³ Pesquisa por amostra estatística intencional representando 10,5% (1.505) dos participantes inscritos na Rodada Única do OP em 2005, primeiro ano da nova gestão (Fedozzi, 2007).

rios estatais, a implantação desse novo conceito²⁴, por parte de forças políticas anteriormente críticas ao OP, causou temores em setores participantes quanto à possível substituição do OP por esse novo modelo. Nesse quadro de crise e de complexidade, a expectativa dos participantes sobre o futuro do OP é ambígua ou dividida: somando-se os percentuais dos que consideravam que o OP seria “enfraquecido” (13,49%) ou “substituído por outra forma de participação” (28,84%) têm-se 42,33%. Já os percentuais dos respondentes que achavam que o OP “seria mantido como está” (19,18%) ou “fortalecido” (38,49%) somaram 57,67% (2,99% não soube ou não respondeu) (*Ibidem*).

Não é intenção analisar aqui, de forma ampla e profunda, essa nova etapa do OP que segue funcionando sob o novo governo (reeleito em 2008), em sua estrutura e processo²⁵. Mas é possível dizer que às fragilidades agravadas desde 2002 (ainda na gestão do PT), em função da crise financeira e do acúmulo de impasses (estruturais e contextuais) *representativos da estagnação da evolução da experiência em sua fase madura*²⁶, somaram-se outras variáveis que vieram a limitar ainda mais a qualidade do processo participativo.

Um dos fatores limitadores (além da crise financeira) é o *baixo comprometimento político (e, por consequência, técnico-administrativo) com o modelo de co-gestão, por parte do conjunto dos órgãos governamentais do atual governo, em que pese a posição pró-ativa de parte do núcleo estratégico do governo*. Não que o quesito “compromisso” estivesse satisfatório no período em que o PT governava (a acomodação e a tendência à burocratização já era criticada por participantes quando, por exemplo, Secretários Municipais não se faziam presentes em reuniões do OP ou eram substituídos por quadros sem delegação). Sem a retro-alimentação da ação governamental acumulou-se uma crise de confiança no processo, que não é letal, mas fragilizante há muito tempo.

Como já afirmado, o modelo de co-gestão requer, por parte do governo, práticas político-administrativas, procedimentos técnicos e formas eficazes de comunicação que exigem grande energia e convicção do conjunto do aparelho governamental. Esses pontos cruciais relativos à eficácia e à co-responsabilidade vêm fragilizando o OP em termos de *credibilidade, qualidade e amplitude*.

O número de participantes, após crescimento vertiginoso que chegou a 33,6 mil, em 2002, iniciou um ciclo descendente caindo para cerca de 27 mil, nos anos 2003 e 2004, acentuando-se para 14,3 mil, em 2005, e para 11,5 mil, em 2006. O decréscimo do número de participações para os patamares do ano de 1994 é evidente sinal da crise vivida pelo OP em sua trajetória de 20 anos.

Como se pode ver na Tabela 3, a grande maioria dos integrantes do OP tem percepção de que a sustentabilidade do processo depende, fundamentalmente, da ação dos dois principais atores da co-gestão: o governo municipal e as comunidades. Não obstante, os respondentes podem estar superestimando o poder real das comunidades de fazer funcionar o complexo sistema do OP, no caso de o governo se descompromissar com seu papel imprescindível, conforme aponta a tendência atual em termos práticos.

O OP corre riscos não só oriundos de seus dilemas e impasses (cuja amplitude e complexidade não é possível desenvolver aqui), mas, também, frente à tendência de instrumentalização decorrente do novo contexto político local, seja pela estratégia pragmática adotada pelos novos agentes governamentais para se adequar ao contexto político local, seja em decorrência da disputa partidária que parece contaminar cada vez mais a dinâmica do OP. Nesse novo cenário, as antigas pretensões de propriedade e tutela partidária do OP são mais intensificadas²⁷ e encontram certa base para esse discurso, haja em vista as deficiências operativas e políticas do atual governo. Setores do PT parecem eximir-se

²⁴ A GSL apoia-se em concepções como orçamento social, capital social, co-responsabilidade com a sociedade civil, território (como base da ação pública e privada), balanço social, comitês gestores locais e transversalidade das políticas públicas. É importante observar que grande parte desses conceitos foram aprovados nos quatro Congressos da Cidade promovidos nas gestões do PT. Portanto há fortes semelhanças entre elementos da GSL e mecanismos previstos no período da Frente Popular, em especial, as idéias dos *Comitês Gestores Locais nas regiões, a adoção de indicadores de avaliação e a qualificação das informações*. Mas ocorre que as decisões aprovadas nos Congressos da Cidade durante as sucessivas gestões do PT nunca foram praticadas (por razões que não podem ser abordadas neste exíguo espaço).

²⁵ A nova etapa do OP é objeto de pesquisa em curso na medida em que o dispositivo completou uma gestão inteira sob direção de novas forças políticas. No momento da escrita desse artigo está em curso uma investigação dentre os participantes das 23 assembleias regionais e temáticas realizada pela UFRGS e pelo Observatório da Cidade de Porto Alegre (www.observapoa.com.br).

²⁶ Ver livro resultante do Seminário Internacional sobre avaliação do OP, realizado em 2000, com a presença de pesquisadores e integrantes do governo municipal (VERLE, J e BRUNET, L., 2002).

²⁷ Ver a acurada análise crítica sobre a captura partidária do OP realizada por Navarro (2003).

da qualificação da participação, pressupondo que “quanto pior o OP, melhor para a comprovação de suas teses e, conseqüentemente, suas intenções de poder eleitoral”. Não obstante, um dos testes para a verdadeira institucionalização dessa forma de democracia participativa diz respeito ao grau de relativa autonomia que prevalecerá ou não entre os atores da sociedade civil, o sistema partidário e o Estado. Essa maturidade democrática se torna ainda mais difícil em tradições estadocêntricas, cuja sociedade civil não é ainda suficientemente desenvolvida, como é o caso da sociedade brasileira.

o objetivo de consolidar o OP como instituição da democracia participativa com caráter universal, isto é, onde os indivíduos, independentemente de filiação partidária, tenham o direito de participar democraticamente no compartilhamento das decisões com o governo local.

Considerações finais

O OP não é resultante da simples dedução programática da Frente Popular (PT-PCB) ou da pla-

Tabela 3 – Principais atores com poder para manter o OP

Entre os agentes abaixo qual deles tem mais poder para manter o OP?	Casos	Percentual
Órgãos da imprensa	56	3,84
Câmara de Vereadores	174	11,93
Governo Municipal	345	23,66
As comunidades que participam do OP	643	44,10
Partidos favoráveis à participação	73	5,01
Eleitores de Porto Alegre	167	11,45
NR	47	3,12
Total	1505	100,00

Fonte: Fedozzi (2005)

No atual momento, os debates nas instâncias de cúpula do OP, em especial no COP, apresentam-se acentadamente despolitizados e com exacerbado confronto entre os blocos situacionistas e oposicionistas. A aprovação inédita pelo COP da possibilidade de *reeleição indeterminada* dos conselheiros é emblemática da tendência à burocratização e a ausência da necessária renovação das lideranças comunitárias, indicando um possível caminho de esclerose do processo. A modificação do mecanismo de reeleição no Regimento Interno do OP expressa também a omissão do papel do governo nessa esfera de co-gestão, cuja presença faz-se necessária, entre outras razões, para salvaguardar os princípios democráticos e as regras do jogo que inspiraram a própria criação do OP.

Esse clima é inédito, pois no período dirigido pelo PT não havia “oposição organizada” atuando no OP, embora houvesse filiados aos partidos de oposição. A contaminação maniqueísta da disputa partidária é desagregadora, pois afasta o público não engajado partidariamente que constitui a grande maioria dos participantes. Além disso, contraria

taforma de reivindicações do movimento associativo da cidade, embora tenha nascido da interação criativa entre esses atores. Essa forma de democracia participativa é fruto de um complexo conjunto de fatores objetivos e subjetivos que caracterizaram a realidade local situada no contexto brasileiro de modernização conservadora e de redemocratização a partir dos anos 80. A existência de uma base social das camadas populares com importante grau de ação na esfera pública foi decisiva para a qualidade do processo. O balanço geral do OP é positivo nas dimensões políticas, sociais e culturais da cidadania.

A força simbólica conquistada pelo OP junto à parcela significativa da opinião pública de Porto Alegre e também em nível nacional e internacional criou um novo patamar que delimita as estratégias partidárias postulantes ao governo municipal. Isso significa protagonismo das classes subalternas historicamente excluídas do jogo político no país. O fato de o OP gozar de apoio internacional, no campo das esquerdas ou das agências multilaterais de financiamento, tais como o Banco Mundial e o

BID, além da UE e da ONU, exerce pressão para sua continuidade (a globalização, nesse caso, parece jogar a favor do OP de Porto Alegre). Mas isso não significa a efetiva institucionalização dessa inovação participativa. Certamente o OP não é politicamente inexorável, *pelo menos na forma que assumiu historicamente*. A força indutora do Estado (ou seu contrário, a omissão) e a volumosa carência em infra-estrutura urbana e serviços (apesar da inversão de prioridades) determinam considerável margem de manobra para a ação governamental (por fora ou por dentro do OP) e também criam condições propícias para ações pragmáticas das comunidades em busca de soluções para suas demandas, ainda que na forma não-democrática da troca de favores ou da influência pessoal.

O fato é que o OP encontra-se numa encruzilhada em sua história. O sistema de participação é dependente da capacidade financeira do município e, após mais de dez anos, a situação nesse campo mudou para pior, sem dar mostras de recuperação nos patamares anteriores, quando a parcela para investimentos chegou a representar cerca de 20% do total das despesas. Além disso, após nascer e

crescer, o OP, apesar de propiciar aprendizagens, acumulou também dilemas e impasses inerentes à democracia participativa, que afloram com intensidade em sua fase madura, e que não foram enfrentados pelos agentes do processo. Esse complexo contexto desafia os atores da sociedade civil, em especial, das camadas populares, organizadas ou não, para a difícil dialética da participação contextualizada nessa quadra histórica da trajetória do OP, qual seja, lutar para mantê-lo com seu caráter co-gestivo e inclusivo e, ao mesmo tempo, melhorá-lo. Em outras palavras, enfrentar os impasses acumulados e, ao mesmo tempo, os fortes riscos de instrumentalização sistêmica.

Conseguirá o OP resistir e superar essa nova etapa? É uma pergunta sem dúvida instigante, mas impossível de ser respondida no presente momento. A considerar pela tendência atual o OP provavelmente sobreviverá em termos de procedimentos e ritos formais, mas com perdas consideráveis e descaracterizações que não foram iniciadas no atual período, mas que nele se aprofundam, indicando retrocesso significativo em sua sinuosa trajetória de vida.



@ Pedro Corte-Real

Referências

- ABERS, R., “Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre”. *Coleção Cadernos da Cidade*, v. 5, n. 7, Maio, 2000.
- ALLEGRETTI, G.; HERZBERG, C., *El retorno de las carabelas. Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo*. Amsterdam/Madri: TNI Working Paper/FMI, 2004.
- AVRITZER, L., *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do OP em Belo Horizonte e Porto Alegre*. Belo Horizonte, 2000 (mimeo).
- BAIOCCHI, G., *From militance to citizenship; The Workers’ Party, Civil Society, and the Politics of Participatory Governance in Porto Alegre*. PhD. Madison: University of Wisconsin, 2001.
- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (BIRD), *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*. Relatório. 2008 (www.wds.worldbank.org).
- BORDENAVE, Juan E. D., *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- BUSATO, C. e VARGAS, P., *Governança Solidária Local. Fundamentos políticos da mudança em Porto Alegre*, 2004 (brochura).
- DAGNINO, E., “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”, in: DAGNINO, Evelina (org) *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- FAORO, R., *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1958.
- FEDOZZI, Luciano., *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE-IPPUR (UFRJ), 1997.
- _____. *O poder da aldeia. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000a.
- _____. “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.
- _____. *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.
- _____. *O Eu e os outros. Participação e transformação da consciência moral e cidadania*. Porto Alegre: Tomo Editorial. Rio de Janeiro: IPPUR (UFRJ) e Observatório das Metrópoles, 2008.
- FERNÁNDEZ, E.G.; FORTES, B.G., *Control político y participación em democracia: los presupuestos participativos*. Córdoba: Fundación Alternativas, 2008.
- GABINETE DE PLANEJAMENTO (GAPLAN). Plano de Investimentos, 2006. *Prefeitura Municipal de Porto Alegre*, 2006.
- GENRO, T., “O controle público não-estatal e o orçamento participativo”. *DEBATE: caderno do PT*. Porto Alegre, n.º 5, pp.11-13, 1995.
- GRET, M. e SINTOMER, Y., *L’espérance d’une autre démocratie*. Paris: Éditions La Découverte, 2002.
- GUARESCHI, P., *Urban social movements in brazilian squatter settlements*. University of Wisconsin-Madison, 1980 (Tese de Doutorado).
- HABERMAS, J., *O discurso filosófico da modernidade*. Lisboa: Dom Quixote, 1990.
- HOLANDA, S. B., *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo Demográfico* (1970, 1980, 1991,2000). Rio de Janeiro.
- KOWARICK, Lúcio, *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LABORATÓRIO DE OBSERVAÇÃO SOCIAL. UFRGS. *A Especificidade Política de Porto Alegre. Relatório, 2002*.
- OBERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE, 2006. www.observapoa.com.br .
- MARQUETTI, A., “Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre”, in: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z., *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.
- NAVARRO, Z., “O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico”, in: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- PONT, Raul, “A capital da democracia”, in: GENRO, T. (coord.) *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997, pp. 23-6.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Secretaria de Planejamento Municipal. Evolução das subabitações em Porto Alegre*. Relatório, 1991 (mimeo)
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Caderno do Regimento Interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre* (2004).
- RIBEIRO, A. C. E GRAZIA, G., *Experiências de Orçamentos Participativos no Brasil*. FNPP. Vozes, 2003.
- RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS JUNIOR, O. A. (orgs). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A., “Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges”, Berlin: *International Journal of Urban Regional Research*. v. 32, n. 1, pp. 164-178, 2008.
- SOUZA, Ubiratan de, “O orçamento participativo e a radicalização da democracia”, in: GENRO, T. *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997, pp. 253-67.
- TELLES, Vera da Silva, “Sociedade civil e a construção de espaços públicos”, in: DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. pp. 91-102.
- URB-AL - Seminário Financiamento Local e Orçamento Participativo. Rede 9. Documento Base, 2006 (mimeo).
- UTZIG, J. E., “Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre”. *Novos Estudos CEBRAP*, n.º 45, p. 215, 1996.
- VERLE, J e BRUNET, L., *Um novo mundo em construção*. Porto Alegre: Guayá, 2002.