

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL – UAB
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

ALEX BORBA DOS SANTOS

**A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
EM GRAVATAÍ DE 1997 A 2011**

**Porto Alegre
2012**

ALEX BORBA DOS SANTOS

**A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
EM GRAVATAÍ DE 1997 A 2011**

Projeto apresentado para Conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal na modalidade de Ensino à Distância, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientadora: Professora Ana Mercedes Sarria Icaza

**Porto Alegre
2012**

ALEX BORBA DOS SANTOS

**A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
EM GRAVATAÍ DE 1997 A 2011**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 12 de maio de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ivan Antônio Pinheiro

Prof. Dr. Fábio Bittencourt Meira

Ao povo, que clama por cidadania.

AGRADECIMENTOS

A minha esposa, Jaci, e minha filha, Larissa, pelo apoio e pela paciência.

A meus pais, irmãos e amigos, pela colaboração e estímulo.

Ao povo Brasileiro, por custear mais esta fase de minha formação.

“...primeiro, a antiga ordem é negada dentro de sua própria forma político-ideológica; depois, é a própria forma que deve ser negada. Aqueles que titubeiam, aqueles que tem medo de dar o segundo passo para superar a forma em si querem uma “revolução sem revolução.” (Slavoj Zizek)

RESUMO

A instituição de modalidades de Democracia Participativa no Brasil é prática recente, sendo o Orçamento Participativo uma das mais importantes delas. Em Gravataí, uma experiência de quinze anos passou por diversas adaptações e enfrentou oscilações importantes na participação da população. Esse estudo analisa o desenho institucional do OP implantado na cidade, bem como as eventuais motivações daquelas oscilações da participação popular, para o qual se vale de entrevistas com atores sociais envolvidos e análises documentais. O resultado aponta para a falta de cumprimento das decisões populares como o maior motivo para o desestímulo à participação da população, além do quê um histórico de relações sociais clientelistas persistente durante a vigência do OP, comprometendo sua eficácia.

Palavras-chave: democracia participativa, orçamento participativo, relações sociais.

ABSTRACT

The institution of forms of participatory democracy in Brazil is recent practice, and the Participatory Budget of the most important one of them. In Gravataí, an experience of fifteen years has undergone many changes and faced major fluctuations in participation. This study analyzes the institutional design of the OP implemented in the city, as well as possible motivations of those oscillations of popular participation, for which draws on interviews with social actors and documentary analysis. The result points to a lack of fulfillment of decisions popular as the main reason for discouraging the participation of the population, beyond what a history of persistent clientelistic social relations during the term of the OP, compromising their effectiveness.

Keywords: participatory democracy, participatory budget, social relations.

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 – Participação por Região do OP 1997 a 2011..... | 38 |
| Gráfico 2 – Participação nas Regiões desmembradas..... | 40 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Características dos Conselheiros e Delegados entrevistados | 21 |
| Tabela 2 – Regiões do OP em 1 997..... | 24 |
| Tabela 3 – Regiões do OP a partir de 2004..... | 28 |
| Tabela 4 – Participação por Regiões no OP de 1997 a 2011..... | 37 |
| Tabela 5 – Participação Total durante Temáticas..... | 41 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| Introdução..... | 10 |
| 1 – Democracia Participativa, possibilidades e limites..... | 12 |
| 2 – Conhecendo o OP em Gravataí: procedimentos metodológicos..... | 18 |
| 3 – Desenho Institucional do Orçamento Participativo em Gravataí..... | 23 |
| 3.1 – Funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo..... | 28 |
| 3.2 – A Modalidade Temáticas..... | 29 |
| 3.3 – A institucionalização do Orçamento Participativo..... | 31 |
| 3.4 – A distribuição dos recursos orçamentários..... | 32 |
| 3.5 – Critérios Compensatórios, o exemplo da solidariedade..... | 34 |
| 4 – Analisando a evolução da participação popular..... | 36 |
| 4.1 – A percepção da população de Gravataí..... | 41 |
| 4.2 – Democratização da sociedade..... | 42 |
| 4.3 – Os motivos da queda da Participação Popular..... | 44 |
| 4.4 – A relação com as Organizações Populares..... | 46 |
| 5 – Conclusão..... | 48 |
| Referências Bibliográficas..... | 51 |
| Anexos – Questionários de Entrevistas..... | 52 |
| Glossário..... | 55 |

Introdução

Um dos temas mais relevantes na análise da gestão no Setor Público é a questão da relação com a sociedade. O sistema político brasileiro é fortemente ancorado em instrumentos de Democracia Representativa, com uma experiência não muito longa e recheada de lapsos. Mesmo assim, novos conceitos sobre democracia vêm sendo propostos e incorporados, principalmente nas relações da sociedade e desta com o Estado. Essas novas práticas sociais podem ser encontradas na chamada Democracia Participativa, conceito que não substitui, necessariamente, o anterior, mas, de forma complementar, pode criar novas possibilidades para a participação popular, não mais restrita ao calendário eleitoral e às regras dos partidos políticos.

O presente estudo analisa uma experiência de Democracia Participativa muito comum em municípios brasileiros, o Orçamento Participativo – OP. Nessa experiência de organização da sociedade, a população é chamada a participar da definição sobre o foco dos investimentos públicos. Em Gravataí, a Prefeitura Municipal pratica esse modelo de Democracia Participativa desde 1997, num período rico em experiências junto à população. Entretanto, apesar da participação popular ser o principal mote na proposta do OP, esta não se manteve nos mesmos patamares e até decresceu ao longo do período analisado, apesar das múltiplas modificações no formato de funcionamento que foram sendo implementadas pela administração.

É partindo da identificação desse problema – a queda da participação, apesar dos avanços do OP na cidade – que esta pesquisa estuda a experiência de Gravataí, buscando conhecer sua forma de organização e compreender as causas das oscilações quantitativas de participação. O objetivo geral consistiu em identificar os motivos que levaram a queda na participação popular no período de 1997 a 2011, tendo por objetivos específicos sistematizar as regras de funcionamento do OP e suas mudanças no período analisado. Também se buscou identificar as dificuldades de mobilização da população para sua participação efetiva, verificando em que medida aquelas regras de funcionamento e sua evolução contribuíram para a oscilação na quantidade de participantes nas atividades do Orçamento Participativo.

O tema proposto para estudo se justifica por ser a participação popular nas decisões governamentais, assunto relevante associado à análise da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações do setor público. A participação efetiva da população pode

aproximar os gestores públicos, sejam agentes políticos, sejam servidores, das melhores soluções para os problemas sociais que as políticas públicas se dispõem a enfrentar. Em Gravataí, apesar da duração significativa da experiência, existe pouca sistematização de sua organização, de seus avanços, de seus limites e de suas dificuldades. Dessa forma, a pesquisa justifica-se para contribuir com o esforço de construir a memória do Orçamento Participativo, subsidiando eventuais revisões nessa política pública que possam contribuir com a melhora de seu desempenho e de sua credibilidade junto a população

O autor teve envolvimento com as atividades do OP de Gravataí em diversos momentos. De 1997 a 1999 e depois, de 2009 a 2011, tomou parte no governo municipal da cidade, embora nunca tenha respondido diretamente pelos trabalhos do Orçamento Participativo. No intervalo entre estes períodos, sem atuação como gestor, algumas vezes foi escolhido pela sua comunidade, seja como delegado de microrregião, seja como conselheiro regional. Em função deste envolvimento, surgiu a motivação para realizar a pesquisa de forma a conhecer os avanços, mas também o que gerou as dificuldades para a participação popular, dada a sua queda.

O primeiro capítulo do estudo trata de conceitos teóricos afins ao tema, com um breve histórico sobre as ferramentas de Democracia Participativa no Brasil e a participação popular como elemento que contribui para a eficiência das políticas públicas, encerrando com breves aspectos referentes à urbanização irregular da região e as relações clientelistas das organizações populares com o Estado. No capítulo seguinte, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para abordar gestores e representantes eleitos sobre sua percepção do OP, bem como quanto a pesquisa documental. O terceiro capítulo do estudo traz parte dos resultados da pesquisa, especificamente sobre o desenho institucional do OP em Gravataí, descrevendo com relativo detalhamento sua forma de organização e funcionamento desde 1997 até os dias de hoje. O quarto capítulo apresenta os resultados da pesquisa relativamente à evolução da participação popular ano a ano, cotejando esta participação com as formas de organização e com a opinião de gestores, conselheiros e delegados do OP. Na conclusão, o estudo sintetiza os principais elementos que incidem na da participação popular captados na pesquisa, lançando questões sobre como estes podem ser utilizados para qualificar o processo de participação da população.

1 – Democracia Participativa, possibilidades e limites

O estudo partiu de conceitos relativos à forma de participação da sociedade nos assuntos de Estado que é, em última instância, o representante dessa mesma sociedade. Especialmente desde o século XVIII, a sociedade tem experimentado diversas formas de organização para os órgãos de Estado. Com a crescente exigência social para a implantação e consolidação de instrumentos de democracia e a complexificação da sociedade, muitas mudanças foram verificadas nesta organização. Conhecer sinteticamente alguns elementos da Democracia Representativa e da Democracia Participativa foi parte importante neste estudo.

Democracia representativa é aquela forma de organização social em que a sociedade escolhe, entre seus membros e segundo regras prévia e consensualmente definidas, aqueles que serão responsáveis por representar o interesse e a opinião dos demais, conforme nos ensina Maria Victória Benevides (1991) e Helena de Motta Salles (2010). Dessa forma, através dos instrumentos de Democracia Representativa, determinadas pessoas escolhidas pela maioria vão tomar decisões para regular as relações sociais, mediar conflitos, solucionar divergências, alocar recursos públicos, organizar o acesso à riqueza, etc. Tudo conforme os interesses daqueles que os escolheram.

A Democracia Representativa, assim, acaba por se transformar em uma forma barata e rápida de consultar a população sobre os assuntos de Estado. A solução da ágora grega, onde os cidadãos, mesmo que apenas uma elite política e econômica, se reuniam em uma praça para discutir e resolver suas divergências e assuntos comuns, torna-se muito difícil hoje em dia, seja do ponto de vista da resolutibilidade, seja da eficiência ou mesmo da praticidade. Desde a Revolução Francesa, a sociedade tem construído a noção da representação universal, onde alguns cidadãos são escolhidos para representar todos os outros, a Democracia Representativa.

De outro lado, esta forma de organização social vem demonstrando limites, em especial quanto ao risco de distorções na representação, o longo período entre as escolhas (até oito anos, no caso do Senado brasileiro) e a baixa influência dos cidadãos nos momentos intermediários às escolhas. Esses fatores, aliados à forte influência do poder econômico, tem reduzido a credibilidade da ação política, o que é um problema

para a democracia.

A representação ainda carrega outro risco, este mais subjetivo: trata-se da forma de envolver e dar forma a todas as sensibilidades das pessoas representadas, dada a já citada complexidade crescente em nossa sociedade. Um grupo de pessoas terá, seguramente, opiniões diversas sobre um mesmo assunto. A tarefa do representante passa a ser de extrema dificuldade: ao representar este grupo (de eleitores, por exemplo) que não tem opinião unificada sobre um assunto, como defender clara e objetivamente seus interesses?

Respondendo a estas ineficiências da representação, a sociedade vem construindo formas alternativas ou complementares à Democracia Representativa. É o que chamamos de Democracia Participativa, com instrumentos que preveem a participação direta das pessoas nos momentos de decisão e disputa de interesses entre os atores ou grupos sociais ou mesmo para a formulação de políticas públicas e sua avaliação, reduzindo a delegação de poder verificada na representação. Um dos modelos de participação popular é o Orçamento Participativo, uma experiência baseada “na complementaridade entre as formas tradicionais de representação política e a participação popular para a confecção do orçamento, especialmente na escolha das prioridades dos investimentos” (FEDOZZI, 2001, p.92).

Porém, a consolidação de elementos da Democracia Participativa não ocorreu somente por eventuais ineficiências dos modelos de representação. Uma forte pressão social pela valorização do fator local e por descentralização política, iniciada durante e em resposta ao autoritarismo da ditadura militar brasileira, teve seu auge institucionalizador na Constituição Federal de 1988. Esse movimento descentralizador foi impulsionado por dois vetores distintos: de um lado, as lutas populares por participação, cidadania e ampliação de direitos sociais verificadas na década de 70 e 80; de outro, a pressão promovida pelas tendências neoliberais de efficientização do setor público (FEDOZZI, 2001; SALLES, 2010). Esses dois vetores contribuíram de forma combinada para a mudança de conceitos democráticos, o que não significa que tenham cooperado entre si. Se ambos defendiam a descentralização, divergiam quanto à condução das estruturas do futuro poder descentralizado. Enquanto as teses neoliberais traziam consigo a ideia de Estado mínimo e a transferência de bens públicos, ou, pelo menos, a sua gestão, para o controle privado, as lutas populares pretendiam a construção de instrumentos populares de controle do Estado.

Mas o que importou na análise deste estudo é que ambos os ideários partiam da concepção de que a descentralização política contribuiria para a democratização do país, o que não foi automaticamente confirmado pelas experiências posteriores. O fato de haver descentralização política não necessariamente conduz a ambientes mais democráticos. O ambiente democrático é construído mais pela ação consciente da sociedade do que pelas suas regras. Ao contrário, as regras e leis é que devem representar e incorporar as conquistas democráticas. A ação da sociedade, a consciência popular e o enfrentamento ao clientelismo devem vir antes, para garantir os avanços que serão transformados em leis. Como cita Raul Pont (2000a, p. 87), “é a experiência concreta que constrói a Constituição e não o contrário. Não são as leis que fazem a vida política, a vida social dos povos”. Pont (2000a, p. 53) vai além, analisando a experiência do OP de Porto Alegre:

Ao decidir obras na sua rua, no seu bairro, ao definir políticas e diretrizes de governo, os setores populares vão tomando consciência de que o Estado não é neutro, nem inacessível. Rompe-se com a visão burocrática e tecnocrática de que o Estado é algo complexo, difícil e inatingível ao cidadão comum.

Nessa esteira, a participação popular foi sendo constituída como instrumento de democratização do Estado, atendendo o primeiro vetor citado anteriormente. Essa participação se reveste de ampliação do conhecimento sobre a realidade local, o que aumenta o poder de influência e a capacidade de decisão das pessoas do povo. Salles (2010, p. 81) afirma que “a participação social é capaz de elevar a governabilidade (...) promovendo maior transparência, agilidade e flexibilidade”, ideia que decorre do envolvimento proveniente da participação. Ou seja, quando a sociedade é chamada a participar, toma conhecimento das necessidades dos outros e das interrelações do cenário político e financeiro da instituição, pode simular alternativas e construir sínteses e soluções para os problemas sociais. Assim, mesmo em sua esfera limitada de atuação, tem-se um quadro em que estas soluções, exatamente por sintetizarem saberes e compreensões diversas, tenderão a ser assumidas e defendidas por todos os atores sociais envolvidos.

Essa ideia possui um elemento contraditório com as escolhas de instrumentos de Democracia Representativa, uma vez que estes tendem a um custo menor para o Estado (consultas esporádicas e objetivas). A vantagem da Democracia Participativa viria na discussão, definição e implementação das políticas públicas, que ganhariam em

eficiência, eficácia e efetividade por terem nascido do debate e do envolvimento das pessoas mais próximas dos resultados. Ou seja, a Democracia Representativa pode ter um custo menor no processo de escolha de representantes, mas a Democracia Participativa levaria vantagem na otimização das políticas públicas.

De qualquer forma, o Orçamento Participativo tem sido considerado uma modalidade importante de Democracia Participativa. A aproximação dos cidadãos com o cotidiano público, a observância às decisões populares, a inserção dos atores populares no jogo social, costumeiramente ocupado por técnicos e representantes de setores do topo da pirâmide social, os aspectos que identificam a redistribuição da renda pública, são elementos novos na sociedade brasileira, que contribuem para a apreensão do Estado por diversos setores da sociedade (FEDOZZI, 2001). Ou seja, o processo de organização popular e de relacionamento com o Estado tem um caráter pedagógico importante, numa relação de aprendizado em que todos, gestores e população, têm a aprender e ensinar (FEDOZZI, 2001; PONT, 2000a; BRANDÃO, 1981). E não se trata de um processo simples, rápido, nem linear.

Ainda que o Orçamento Participativo possa representar este momento pedagógico de aprendizado, outros estudos mostram a conveniência da existência de experiências de organização popular antes da instalação do OP. Marcelo Kunrath Silva, em estudo publicado sobre as condições de implantação do OP na Região Metropolitana de Porto Alegre, trata desse aspecto apontando que Gravataí teve uma urbanização fortemente marcada pela proliferação de loteamentos baratos com pouca ou nenhuma infraestrutura numa situação de significativa carência de controle público. Desde a década de 50, a cidade teve vários momentos de expansão sem critério ou ordenamento. Este processo descrito por Silva (2003, p. 181) perdurou até o final dos anos 80 e construiu vários bolsões de cidade ilegal, na definição de Otilie Macedo Pinheiro (2010, p. 35). Aliado a um fluxo migratório sem identidade e com baixa formação escolar atraído pelo baixo custo da habitação, o ambiente gerou poucas ocorrências de associativismo. De outro lado, o clientelismo exerceu forte influência nas comunidades, como um atalho para as soluções dos problemas gerados pela ilegalidade ou irregularidades das moradias e dos loteamentos. Conforme afirma Silva (2003, p. 186), “na medida em que as práticas clientelistas se consolidaram como o padrão amplamente disseminado e aceito de relação entre agentes políticos e sociais, pouco espaço restou para formas mais autônomas de organização e ação coletivas dos agentes,

particularmente ao nível das classes populares”.

Decorrencia desta situação e influenciado pelo sucesso do Orçamento Participativo em Porto Alegre, o OP de Gravataí é implantado como proposta de governo inscrita na plataforma eleitoral da candidatura vitoriosa em 1996. Ou seja, a iniciativa não partia da população, mas, paradoxalmente, precisava conquistar sua adesão e comprometimento (SILVA, 2003) para que tivesse sucesso. O presente estudo tentou identificar as dificuldades de mobilização da comunidade e se tais dificuldades tiveram relação com a pouca organização popular existente anteriormente.

Estes são elementos importantes para avaliar o resultado e as perspectivas de sustentabilidade da experiência de Orçamento Participativo em Gravataí, principalmente tratando-se de uma sociedade com forte incidência de práticas clientelistas nas relações estatais e políticas em sua história recente. A baixa organização popular anterior à experiência do OP, que reflete em pouco acúmulo organizativo e pouca relação autônoma da sociedade com os entes estatais, aliada à instituição do OP por iniciativa do governo e não como conquista popular, pode ter sido um dificultador para a assunção, por parte desta população, de que a ferramenta seja sua. O fato de não ter conquistado o OP como resultado de sua luta social e não ter passado pelo processo pedagógico de aprendizado político decorrente, pode ter retardado a apropriação deste instrumento de Democracia Participativa pela população. Conforme aponta Fedozzi (2001, p. 103), “a existência prévia de organização comunitária não é condição *sine qua non* para a criação e implantação de OP’s, mas talvez explique, em parte, as probabilidades maiores de sucesso dos modelos participativos, a exemplo do caso de Porto Alegre”. De forma inversa, construir o OP de cima para baixo, partindo-se de uma situação de pouco acúmulo e envolvimento social e comunitário pode constituir-se numa dificuldade. Porém, isto não impede o aprendizado daí em diante. Ou seja, mesmo com poucas experiências de organização popular antes do OP, não significa que a população não avance, com ele, na sua compreensão do papel do Estado, das relações sociais e de poder, das necessidades de políticas públicas, etc.

Por fim, o simples atendimento de determinada demanda ou conjunto delas pode contribuir para a redução na participação, mesmo que momentaneamente, como atesta Pont (2000a). Um determinado problema em um bairro deixa de ser um “estado de coisas” quando a comunidade decide pela sua solução e a introduz, pelo voto direto, no Plano de Investimentos do OP, que é, na verdade, uma agenda de decisões, como

apresenta Rua (2009). Quando este problema é resolvido ou a obra é executada, acaba o problema político que levou a mobilização, até que novo estado de coisas movimente a comunidade e se constitua em novo problema político.

Essas concepções, de forma combinada, podem ajudar a entender a redução da participação popular no Orçamento Participativo em Gravataí, como apresentado neste estudo.

No capítulo seguinte, o estudo descreve os procedimentos metodológicos usados para pesquisar os aspectos quantitativos e qualitativos do Orçamento Participativo em Gravataí.

2 – Conhecendo o OP em Gravataí: procedimentos metodológicos

Como o objetivo desse estudo foi o de melhor compreender a experiência do Orçamento Participativo em Gravataí, no que diz respeito a seu funcionamento e aos resultados e limites quanto à participação popular, procurou-se identificar, no presente capítulo, aspectos referentes à dimensão qualitativa – as motivações da participação popular – relacionados a aspectos quantitativos de participação e suas oscilações. Assim, realizou-se a análise de documentos e relatórios da Prefeitura de Gravataí, em especial da Secretaria Municipal Especial de Relações Comunitárias – SMERC – bem como entrevistas com gestores e cidadãos que participaram das atividades do OP em diferentes momentos.

Quanto aos dados quantitativos relativos à participação popular, o presente estudo utilizou-se de levantamento já realizado pela pesquisadora Leslie Campaner de Toledo, em tese a ser publicada para a obtenção de título de doutora pela Universidade de Valência, Instituto Universitário de Estudos da Mulher. Ali, foi possível encontrar dados de participação total por região de 1997 a 2008, sendo que a partir de 2004, os dados foram discriminados em plenárias regionais e reuniões microrregionais. Os dados de 2009 a 2011 foram obtidos junto a gestores da SMERC. Os dados quantitativos de participação foram necessários a fim de que se soubesse exatamente sua evolução ano a ano em cada região, permitindo evitar-se que impressões superficiais ou parciais de aumento ou queda na participação popular fossem tomadas como fatos, principalmente tratando-se de período longo, em que a memória das pessoas pode cometer imprecisões. Também foi possível ter a leitura por região, permitindo identificar movimentos distintos em cada localidade. Por fim, os registros poderão servir para novas abordagens exploratórias, até mesmo em localidades específicas da cidade.

Quanto às entrevistas, o modelo usado foi o semiestruturado, com perguntas abertas em que o entrevistado pode discorrer livremente sobre o tema. Dessa forma, pretendeu-se apreender mais facilmente as peculiaridades do processo do OP e a percepção de cada entrevistado.

As entrevistas foram realizadas com dois grupos distintos. O primeiro foi o dos gestores responsáveis por coordenar as atividades do OP. Essas pessoas participavam de praticamente todas as atividades, interagindo com moradores de toda a cidade. Assim,

sua apreensão do processo tende a ser ampla e sua percepção importante para a melhor compreensão do mesmo. Os gestores também tinham papel preponderante no planejamento do trabalho e nas revisões que o OP experimentou no período analisado. O modelo de entrevistas se justifica, ao invés de questionário, por que foi possível incluir questionamentos a partir de novidades recolhidas durante o próprio trabalho de entrevista. A modalidade também se justifica em função dos gestores terem participado em momentos distintos e com peculiaridades próprias. Foi possível localizar e entrevistar cinco gestores, de um total de nove que ocuparam a coordenação no período em foco. Os períodos coordenados pelo grupo entrevistado incluíram diversos momentos chave para o OP de Gravataí: o período inicial do OP, em 1997; períodos intermediários nos quais foram introduzidas mudanças importantes, como as discussões temáticas; períodos em que começaram a se verificar queda na participação popular e períodos recentes, com a retomada da participação.

O roteiro, apresentado em anexo neste estudo, incluiu três conjuntos de questões. O primeiro conjunto abordou aspectos conceituais, no sentido de identificar qual a compreensão dos gestores quanto a aspectos relacionados à Democracia Participativa e sua relação com o OP. O segundo tratou de temas relacionados à organização do OP em cada período, buscando entender as motivações da sistemática e das mudanças introduzidas e também identificar a percepção das questões quantitativas e suas oscilações. O terceiro e último conjunto de questões abordou aspectos condizentes à relação com outras organizações populares e o caráter pedagógico do OP.

O segundo grupo consultado foi o de representantes da comunidade que assumiram tarefas no OP, ou seja, conselheiros e delegados eleitos pela comunidade, num total de dez pessoas. A seleção foi feita a partir da lista completa de conselheiros e delegados eleitos nas rodadas de plenárias regionais e reuniões microrregionais de 2011, em que se buscou constituir uma amostra que, embora não possua rigor estatístico, compreendeu aspectos de gênero, dispersão geográfica, características socioeconômicas da região e tempo de participação no OP. Nesse ano, foram eleitos trinta conselheiros e trezentos e quarenta e um delegados. Na Tabela 1 é apresentada uma síntese das características do grupo entrevistado.

O grupo foi escolhido aleatoriamente a partir da lista completa de conselheiros e delegados eleitos em 2011. Especial atenção foi dedicada para que a amostra preenchesse alguns requisitos prévios. Um deles foi quanto à alocação geográfica dos

entrevistados, visando distribuí-los de forma equilibrada pela cidade. Desta forma, dez das quinze regiões tiveram alguma pessoa entrevistada. Quanto às características socioeconômicas das regiões dos entrevistados, chegou-se a amostra em que dois deles são de regiões rurais, sete são de regiões urbanas e um entrevistado é da região mista (Barro Vermelho – 7), distribuição que guarda harmonia com a atual divisão de regiões do OP (Tabela 3).

Outro critério considerado foi quanto à questão de gênero, com distribuição equitativa entre os entrevistados, visto que o último censo do IBGE apresenta pequena diferença entre as populações masculina e feminina da cidade¹, favorável ao grupo feminino, que não justificaria diferenciações no grupo de entrevistados. A questão de gênero também foi observada internamente aos agrupamentos socioeconômicos. Nos dois entrevistados residentes em regiões rurais, há um de cada sexo e naqueles provenientes de regiões urbanas, em número de sete, tivemos quatro de sexo feminino e três de sexo masculino.

Tabela 1 – Características dos Conselheiros e Delegados entrevistados

| | Atribuição atual | Sexo | Região | Características | Atuação em organização popular | Tempo de atuação no OP |
|----|------------------|-----------|--------|-----------------|--------------------------------|------------------------|
| 1 | Conselheiro | Masculino | 2 | Urbana | Sim | 3 |
| 2 | Conselheira | Feminino | 4 | Urbana | Não | 3 |
| 3 | Delegada | Feminino | 6 | Urbana | Sim | 6 |
| 4 | Delegado | Masculino | 7 | Mista | Sim | 1 |
| 5 | Delegado | Masculino | 9 | Rural | Sim | 6 |
| 6 | Delegada | Feminino | 10 | Rural | Não | 4 |
| 7 | Delegado | Masculino | 11 | Urbana | Sim | 7 |
| 8 | Delegada | Feminino | 13 | Urbana | Não | 10 |
| 9 | Delegado | Masculino | 14 | Urbana | Sim | 15 |
| 10 | Delegada | Feminino | 15 | Urbana | Não | 2 |

Nas duas últimas colunas da Tabela 1, com a identificação da atuação em organização popular por parte dos conselheiros e delegados e com o tempo que cada um deles tem de atuação no OP, os resultados são “de campo”, fruto das entrevistas. Isto é, não houve preocupação com preenchimento de critérios prévios.

A análise quanto à atuação em organização popular identificou seis pessoas com

¹ Informação coletada no sítio <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>, no dia 10 de fevereiro de 2012, às 16:20.

atividades desse tipo, mas apenas três com atuação contemporânea a sua participação no OP. Saliente-se que estes três entrevistados participam de associações de moradores, sendo dois deles presidentes. Em resumo, apenas três dos dez entrevistados tem atuação atual em organizações populares.

Quanto ao tempo de participação no Orçamento Participativo, percebemos uma concentração de entrevistados no período mais recente de funcionamento do OP, pois oito dos dez entrevistados tem sete anos ou menos de atividade (o OP de Gravataí tem funcionamento há quinze anos). Para fortalecer esta ideia, vemos que metade dos entrevistados tem quatro anos ou menos de participação.

Como nossa amostra não foi estabelecida com rigor estatístico, não há como estender estes dados para todo o universo de representantes eleitos, o que, por si só, constitui-se em elemento que pode ser submetido a estudos mais criteriosos. De qualquer forma, é importante ressaltar que poucos entrevistados tem atividade em organização popular e a maioria tem participação recente no OP.

A entrevista com o grupo de conselheiros e delegados do OP se justificou em função da necessidade de compreender qual a percepção das pessoas que representam a população que o Orçamento Participativo pretendeu envolver. Em outras palavras, são as pessoas que tendiam a representar a percepção do público sobre esse mecanismo, sendo que conhecer seu ponto de vista pode constituir-se excelente oportunidade de melhorias para novas experiências de Democracia Participativa ou para novos estudos exploratórios. Percebeu-se uma forte disponibilidade das pessoas em colaborar, não se verificando casos de recusa em participar das entrevistas.

Optou-se por realizar o mesmo roteiro, apresentado em anexo neste estudo, com delegados e conselheiros em função do foco do estudo, que, nesse caso, não justificou diferenciações. O roteiro incluiu três conjuntos de perguntas. O primeiro tratou de temas conceituais como democratização do Estado e compreensão de seu funcionamento e também abordou a efetividade do suposto caráter pedagógico do OP. O segundo conjunto de questões tratou de aspectos relacionados ao nível de participação da comunidade nos eventos do OP, sua evolução e dificuldades, bem como quanto à sensação de cumprimento das decisões tomadas pela população. O último conjunto de perguntas aos conselheiros e delegados focou na eventual existência de relação do entrevistado com outras organizações populares da região e a atuação dessas no Orçamento Participativo.

Importante registrar que o primeiro conjunto de questões, aquele que tratou dos conceitos de democratização do Estado e o do caráter pedagógico do OP, foi justamente aquele em que os entrevistados, regra geral, tiveram mais dificuldade de entender o que se pretendia, traduzindo sua compreensão. Na maioria dos casos, foi necessário refazer as perguntas com sinônimos mais acessíveis. Já as respostas costumaram ser mais diretas neste conjunto que nos demais.

No capítulo seguinte, o estudo apresenta o desenho institucional do OP de Gravataí, colhido junto aos gestores entrevistados, bem como as mudanças introduzidas durante o período analisado e suas motivações.

3 – Desenho Institucional do Orçamento Participativo em Gravataí

Neste capítulo, examinou-se o desenho institucional do Orçamento Participativo em Gravataí, desde sua implantação, em 1997, até hoje, descrevendo suas principais alterações e as respectivas motivações dos gestores.

O Orçamento Participativo foi instituído em Gravataí em 1997, quando a gestão que tinha por prefeito, Daniel Bordignon, e vice-prefeito, Volmir Miki Breyer, ambos filiados ao Partido dos Trabalhadores – PT, assumiu a Prefeitura. Inicialmente, os trabalhos estavam sob a coordenação do vice-prefeito, que também ocupava a Secretaria de Governo do Município. Uma equipe de três pessoas, todas indicadas pelo governo, organizou o modelo, seguindo, em parte, o exemplo já consolidado de Porto Alegre. O desenho escolhido em Gravataí foi totalmente idealizado pelo governo, tendo sido apresentado à população em uma Plenária da Cidade, no início do ano de 1997, conforme relatou o Gestor 1 em entrevista realizada, quando a proposta foi aprovada.

Silva (2003, p. 186) ilustra esse aspecto ao destacar que, ao contrário de Porto Alegre, que possuía forte organização popular anterior à organização do OP, em Gravataí houve o “predomínio quase absoluto de práticas clientelistas” constituindo-se “organizações sociais em grande medida dependentes de vínculos com ‘políticos’ e governantes”. Essa situação pode ter contribuído para o baixo acúmulo político nas organizações populares, significando a necessidade de iniciativa governamental para implantação da experiência. O fato de depender de uma ação de governo para que houvesse a implantação do OP é aspecto importante na análise em questão, pois o aprendizado popular em sua auto-organização e atuação social é um tema que merece sempre atenção, como vimos no capítulo anterior.

A organização proposta pelo Governo Municipal partiu da divisão da cidade em dez regiões, somente para efeitos do OP, e cada uma delas foi dividida em um número variável de microrregiões. Segundo um dos entrevistados (Gestor 1), o formato de regionalização partiu de uma leitura da própria equipe coordenadora, com uma divisão em regiões e microrregiões a partir de aspectos geográficos, históricos e de deslocamento urbano. Também foram considerados aspectos quantitativos, no caso das regiões urbanas, para que todas tivessem certo equilíbrio em relação ao volume de população envolvida. Das dez regiões, três eram tipicamente rurais, seis eram urbanas e

uma era mista, como se mostra na Tabela 2.

Já as microrregiões, ainda segundo o Gestor 1, podiam ser bairros ou grupos de bairros, sempre em função dos mesmos critérios usados para as regiões. Era comum haver reorganizações, agrupamentos ou divisões nessas microrregiões de um ano para o outro, a partir de um sentimento empírico de eficiência ou por solicitações da comunidade. A divisão regional sempre foi mais rígida, tendo havido apenas uma grande mudança em 2004, quando se passou para quinze regiões a partir de uma subdivisão de cinco regiões urbanas, como foi apresentado na sequência deste estudo. Tanto a divisão regional como microrregional está descrita no Regimento Interno do OP e qualquer alteração precisa ser debatida e aprovada pelo Conselho do Orçamento Participativo. Em uma espécie de hierarquia organizacional, mas não funcional, regiões elegiam conselheiros e microrregiões elegiam delegados. Os conselheiros comporiam o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e os delegados comporiam o Fórum de Delegados da região.

Tabela 2 – Regiões do OP em 1997

| Código | Nome | Classificação |
|--------|-------------------|---------------|
| 1 | Moradas | Urbana |
| 2 | São Geraldo | Urbana |
| 3 | Parque Florido | Urbana |
| 4 | Cohab's | Urbana |
| 5 | Centro | Urbana |
| 6 | Parque dos Anjos | Urbana |
| 7 | Barro Vermelho | Mista |
| 8 | Morungava | Rural |
| 9 | Itacolomi | Rural |
| 10 | Costa do Ipiranga | Rural |

Obs.: Classificação segundo a preponderância socioeconômica

Fonte: relatado pelo Gestor 1.

No começo do ciclo, ocorriam as plenárias regionais onde eram eleitos os conselheiros, em número de dois titulares e dois suplentes por região. Era permitida a participação de qualquer cidadão na plenária, mas só tinham direito a votar e ser votados aqueles que fossem moradores efetivos da região e maiores de 18 anos. Registre-se que não era exigida comprovação de moradia, bastando a autodeclaração de cada participante. Essa opção, nitidamente simplificadora, foi escolhida visando reduzir

as dificuldades de participação. Os casos de infração (local de moradia errado ou idade inferior a 18 anos) foram raros, segundo o Gestor 3, sendo identificados pelos outros participantes e corrigidos, inclusive com casos de anulação de votos. “Funcionava um princípio de autocontrole popular, onde a própria população regulava o processo”, segundo ele.

Desde o início da implantação do Orçamento Participativo em Gravataí, os conselheiros sempre foram escolhidos pelo voto direto de todos aqueles cadastrados na plenária. A inscrição para a disputa era na própria plenária e cada candidato tinha três minutos para sua apresentação aos presentes, quando então começava a votação em cédulas. A contagem ocorria na sequência da plenária, sendo os eleitos aclamados em seguida. O desempate, quando necessário, era sempre a favor dos mais idosos. O processo de escolha dos conselheiros, assim como o dos delegados, era totalmente aberto e transparente, o que confere credibilidade, segundo Pont e Barcelos (2000b, p.19):

...a credibilidade no processo reside na confiança de que não há fraude ou aparelhismo nas decisões ou nos processos de escolha de delegados e conselheiros. Qualquer cidadão, de qualquer partido ou sem partido, tem seu nome aprovado sem vetos ou exclusões, unicamente pela representatividade e reconhecimento diante das assembleias de moradores.

A plenária regional também servia para definir o número de delegados de cada microrregião, a partir do local de moradia dos participantes e da proporcionalidade indicada pelo Regimento Interno do OP, o que se mantém hoje em dia. Essa proporcionalidade dava a relação entre o número de pessoas de cada microrregião presentes na plenária regional e o número de delegados que seriam eleitos posteriormente pela microrregião. A relação era igual para toda a cidade, sem distinção entre regiões rurais e urbanas. Nas plenárias regionais, havia um espaço para o Prefeito fazer prestação de contas das definições do ano anterior e, após, havia um momento de perguntas da comunidade. Tal momento de perguntas era organizado de forma a colher as perguntas em papel desde o início da plenária, de modo que os secretários pudessem subsidiar o Prefeito em alguma informação mais pormenorizada. No momento oportuno, o microfone era franqueado àqueles que inscreveram perguntas para que as formulassem diretamente, sendo respondidas pelo Prefeito. Só ao final dessa etapa, iniciava o processo de apresentação e eleição dos conselheiros.

A eleição dos delegados de microrregião ocorre em um evento posterior, chamado reunião microrregional, reunindo os moradores de cada microrregião em um local de maior proximidade das suas moradias, o que, paradoxalmente, não significava, sempre, melhora nos níveis de participação, conforme veremos nas tabelas de participação no capítulo 4. Na reunião, os delegados são escolhidos diretamente pelos moradores, em número apontado pela plenária regional. Também ocorre a indicação, defesa e votação das obras prioritárias para execução no ano seguinte. Os delegados das microrregiões de cada regional compunham o fórum de delegados da região que, junto com os conselheiros, tomava as decisões necessárias desse momento em diante², desde que não alterassem as obras decididas pela população de forma direta. Ou seja, a delegação conferida aos conselheiros e delegados do OP é limitada a estrita representação dos interesses já manifestados de forma objetiva pela população.

Em um período que se estendeu até 2008, as regiões e microrregiões faziam os debates para indicação de obras sem saber quanto recurso seria destinado para cada uma. A Lei Orgânica Municipal prevê o envio da Lei Orçamentária ao Legislativo no segundo semestre, quando se definem os valores para cada item de despesa, entre eles o de pessoal, custeio, obras e instalações, sendo os últimos aqueles mais frequentemente apontados pelas votações populares. Assim, as microrregiões indicavam demandas (pavimentação da rua *x*, posto de saúde no bairro *y*, mais uma sala de aula na escola *z*), que depois eram orçadas pela Secretaria de Planejamento e cotejadas com os valores inscritos no orçamento. O valor destinado à região era comparado com o custo das demandas apontadas e levado ao conhecimento dos delegados da região. Se o recurso alocado fosse suficiente para as demandas apontadas, o assunto estava resolvido e era só partir para os procedimentos licitatórios. Se não fosse suficiente, o fórum de delegados teria que optar entre executar a obra até o limite da verba (no caso de pavimentação) ou alterar suas demandas.

O Gestor 1 salienta que esse método acabou produzindo diversas ruas asfaltadas parcialmente ou “pela metade”, que dificilmente conseguiam ser concluídas no ano seguinte pela redução da participação daqueles moradores já atendidos. A partir de

² Aqui começam a funcionar aspectos da Democracia Representativa, pois a população não é mais chamada ordinariamente. Apenas em casos de substituição de conselheiros e delegados em que não haja suplentes ou em casos de mudança nas demandas aprovadas. Assim, esta experiência de Democracia Participativa, impescinde de um tipo de representação, mesmo que limitada.

2005, esse procedimento foi alterado, conforme relata o Gestor 2. Daquele ano em diante, quando uma obra não tivesse recurso suficiente, ficaria suspensa até que a comunidade alocasse mais recurso nos exercícios seguintes, forma que também se revelou problemática, conforme será visto mais adiante.

Ao final do processo, as demandas das regiões formavam o chamado Plano de Investimentos – PI – que reunia todas as demandas escolhidas para execução no exercício orçamentário seguinte. Em vários momentos, o PI foi distribuído à população, para que o monitoramento fosse viabilizado e não ficasse restrito aos delegados e conselheiros. A distribuição do PI funcionava como um coroamento do processo de participação popular e de empoderamento da população.

Todas as plenárias e reuniões eram abertas e não existiam pré-requisitos para participação. É o que Avritzer chama de “livre entrada” dos cidadãos (2008, p.45). Por exemplo, a pessoa não precisava participar da plenária regional para se habilitar a participar da reunião na microrregião. Não existia nenhum impedimento ou pré-requisito, exceto quanto ao local de moradia, que funcionava como fator de organização do processo de debates e não como uma restrição, propriamente dita.

Em 2004, as cinco regiões urbanas mais populosas foram subdivididas, criando mais cinco regiões. Essa medida foi tomada buscando facilitar ainda mais a participação da população, em vista de realidades sociais e de serviços públicos muito distintos em algumas regiões e a existência de outras geograficamente muito grandes, o que exigia deslocamentos muito longos e nem sempre provido de transporte público.

A situação socioeconômica das populações envolvidas foi muito importante na decisão, segundo atesta o Gestor 3. “Pessoas com menos condições de locomoção (*mais pobres*) ficavam sem obras, pois poucos conseguiam se mobilizar e se deslocar.” Além disso, “reclamavam de discriminações (*nos outros bairros onde ocorriam as plenárias*) e acabavam se autossegregando”. Note-se que as regiões onde houve desmembramento, exceto a região 5 – Centro – com pessoas de melhor poder aquisitivo, eram regiões tipicamente de classe média industrial e de serviços, portanto não existiam diferenças sociais tão fortes, mas mesmo assim, elas eram sentidas pelas pessoas de capacidade financeira menor. De qualquer forma, a intervenção proposta pelo governo partiu da premissa da universalização do acesso. Como continua o Gestor 3, “a ideia foi criar condições, ao invés de esperar pelas pessoas”.

A Tabela 3 apresenta a nova divisão regional, onde as regiões novas são listadas

imediatamente abaixo das que lhes deram origem. Uma consequência desta reorganização foi o aumento do peso das regiões urbanas em relação às regiões rurais no Conselho, mas não se tem notícia de que isso tenha gerado problemas.

Tabela 3 – Regiões do OP em 2004

| Código | Nome | Classificação |
|--------|-------------------|---------------|
| 1 | Moradas | Urbana |
| 11 | Águas Claras | Urbana |
| 2 | São Geraldo | Urbana |
| 12 | Vila Branca | Urbana |
| 3 | Parque Florido | Urbana |
| 13 | Vila Central | Urbana |
| 4 | Cohab's | Urbana |
| 14 | São Jerônimo | Urbana |
| 5 | Centro | Urbana |
| 15 | São Vicente | Urbana |
| 6 | Parque dos Anjos | Urbana |
| 7 | Barro Vermelho | Mista |
| 8 | Morungava | Rural |
| 9 | Itacolomi | Rural |
| 10 | Costa do Ipiranga | Rural |

Obs.: Classificação de acordo com a preponderância sócioeconômica.

Fonte: relatado pelo Gestor 3.

3.1 – Funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo

Desde a implantação do Orçamento Participativo em Gravataí em 1997, os conselheiros eleitos pelas regiões formam o Conselho do Orçamento Participativo – COP – com funcionamento regular durante todo o ano, em reuniões quinzenais. Essas reuniões passaram a ter funções que extrapolaram as tarefas usuais do OP ou dos conselheiros das regiões. Além de receber informações e acompanhar o andamento do Plano de Investimentos, os conselheiros costumavam convocar secretários municipais para tratar de temas referentes aos serviços prestados à população. Saúde, Educação, Trânsito e Transporte, Obras e Serviços Urbanos, Habitação, Fazenda e Planejamento

participavam com mais frequência. No sentido inverso, muitas vezes foram os titulares das secretarias ou os responsáveis por programas e projetos que pediram espaço no COP para apresentar algum tema, seja para mera informação, seja para solicitar parceria dos conselheiros para divulgação na comunidade. Dessa forma, aumentava a compreensão dos conselheiros das peculiaridades do setor público e de suas regras, bem como sua apropriação e comprometimento com as políticas públicas (PONT, 2002).

Nas reuniões do Conselho do OP, a participação com direito a voz e voto é restrita aos conselheiros eleitos ou seus suplentes, quando em exercício da titularidade. Os delegados sempre puderam participar como assistência, sendo que a manifestação precisava ser solicitada e aprovada pelo grupo. O governo participava do COP indicando três conselheiros, geralmente secretários, mas o Regimento Interno do Orçamento Participativo não lhes dava direito a voto. A composição do COP era concluída com a inclusão das duas entidades sindicais de servidores municipais, dos trabalhadores em educação e do quadro geral, que também tinham direito a indicar um conselheiro cada, mas nunca usufruíram dessa possibilidade. Na primeira reunião do COP, ocorria a eleição de uma mesa diretora, chamada Coordenação do COP, com três conselheiros, sendo dois de regiões urbanas e um de regiões rurais, com a responsabilidade de coordenar as reuniões do conselho.

Desde a instituição do OP em 1997, a posse dos conselheiros e delegados era feita em uma solenidade para a qual todo o secretariado, vereadores e outras autoridades municipais eram convidados. Os cerca de 400 eleitos no ciclo participavam. Dias após a posse, todos os representantes tinham a oportunidade de participar de um evento de formação, que, geralmente, contava com a presença de um ou mais palestrantes de fora da cidade com conhecimento em Democracia Participativa e Orçamento Participativo. “O processo de formação é importante para que as pessoas conheçam o funcionamento do OP e as possibilidades que ele abre para a comunidade”, destaca o Gestor 2.

3.2 – A Modalidade de Temáticas

Em 2003, iniciaram as discussões para implantar a modalidade de temáticas no OP de Gravataí, para funcionamento no ano seguinte. Essa nova modalidade, destinada

a operar em paralelo com a modalidade anterior, que o presente estudo tratou por modalidade regional, pretendeu trazer novo estímulo à participação, que se julgava declinante. Na modalidade temáticas, durante as plenárias regionais, além de votar nas demandas da forma tradicional (obras, em geral), a comunidade votava também em temas, previamente indicados pelo governo. O caderno de temas, com todas as áreas de intervenção e os projetos apresentados em cada uma, foi objeto de discussão do Governo com setores sociais (associações de moradores, sindicais, clubes de mães e de igrejas, empresariais e conselhos gestores de políticas públicas), como destaca o Gestor 2. Esses temas, em regra, eram questões universais como circulação viária, esportes ou cultura. A modalidade temáticas foi colocada em prática em 2004, para repercutir seus investimentos no exercício seguinte.

Pela sua abordagem transversal, se imaginava que o debate em torno dos temas pudesse "agregar a discussão no governo, porque era tudo muito segmentado, estanque dentro do governo" como relata o Gestor 3. E, em relação à população, pretendia-se que "as pessoas conhecessem a cidade de forma integral, se conscientizassem do todo". Raul Pont relata, referindo-se a experiência de Porto Alegre, outro motivo, que seria "atrair e propiciar que os cidadãos não sensibilizados pelas reivindicações básicas (...) tivessem também o espaço garantido para sua ação junto à Prefeitura" (2000a, p.51). Em Gravataí, essa possibilidade não se revelou e um dos motivos pode ter sido a forma como a comunidade escolhia os temas, junto à plenária das demandas regionais. Talvez essa combinação não tenha dado o destaque necessário aos temas, não viabilizando a participação de públicos diferentes do tradicional.

De qualquer forma, com a troca de governo em 2005, mesmo que se tenha reeleito o mesmo partido, as temáticas foram suspensas, juntamente com as definições escolhidas no ano anterior. O argumento usado pelo governo foi de que havia muitas obras atrasadas da modalidade regional e era preciso concentrar recursos e investimentos. O processo da modalidade temáticas ficou suspenso até 2007, quando se reiniciou uma discussão de retomada, mas sob novo formato. Os projetos aprovados em 2004 nunca foram encaminhados.

Essa retomada do processo de temáticas em 2007 trouxe algumas mudanças. A principal disse respeito à forma de escolha dos temas que seriam apresentados à população. O processo de escolha pela população continuou ocorrendo na plenária regional, que seguia com pouca mudança, mas agora a população votava em um dos 15

temas, sem apontar projetos específicos. A discussão de projetos seria feita posteriormente, em conjunto com os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, o que nunca ocorreu e o processo foi novamente suspenso.

3.3 – A institucionalização do Orçamento Participativo

Em Gravataí, o OP tem sido uma política de governo desde 1997, mas a implantação de uma estrutura formal foi gradativa. Quando foi instituído, estava vinculado ao gabinete do Vice-prefeito, que acumulava a função de Secretário de Governo, mas não existia nenhuma regulamentação legal. Três agentes políticos³ nomeados faziam a organização cotidiana. Em 2000, adquiriu o status de coordenadoria (um nível abaixo de secretarias de primeiro escalão). Em 2003, foi criada em lei a Secretaria Municipal Especial de Relações Comunitárias, SMERC, completando este processo de institucionalização e valorização institucional, com atribuição de coordenar todas as atividades do OP, dotação orçamentária própria e autonomia administrativa para a contratação dos serviços necessários a suas atividades.

Quanto à equipe de trabalho, inicialmente, além daquelas três pessoas que coordenavam o trabalho cotidiano de organização, havia os coordenadores regionais, agentes políticos indicados pelo governo para fazer o trabalho de mobilização nos bairros. Ocorre que tais agentes estavam alocados em outras secretarias, tendo também tarefas na gestão cotidiana dessas áreas, o que impossibilitava sua dedicação exclusiva para as tarefas do OP, como aponta o Gestor 1.

Só em 2001, tais agentes deixaram de responder por atribuições em duas secretarias, ficando responsáveis exclusivamente pela mobilização do OP. Com a criação da SMERC, em 2003, foram criados cargos específicos de Coordenadores Regionais, em número de cinco, cada um respondendo por um grupo de regiões.

O OP tinha Regimento Interno próprio, que só podia ser alterado por votação da maioria do Conselho do Orçamento Participativo. O Regimento indicava os procedimentos para a análise e votação das propostas de alteração pelos conselheiros, o

³ Neste estudo, usamos a expressão “agente político” para designar aquelas pessoas nomeadas em cargos de confiança, de livre nomeação.

que ocorria ao final de cada ano para vigência no ano seguinte. O Regimento abarcava um conjunto suficientemente amplo de regramentos para o OP, inclusive quanto aos critérios de alocação de recursos para as regiões. Essa forma de tratar o desenho institucional criava um ambiente de estabilidade e completa autonomia para os representantes eleitos pela comunidade.

3.4 – A distribuição dos recursos orçamentários

A alocação dos recursos orçamentários e financeiros entre as regiões é, seguramente, o tema mais delicado nessa experiência de Democracia Participativa. O OP de Gravataí utilizou, desde seu início, apenas critérios universais: a população da região e a proporção da participação nas plenárias regionais. Assim, as regiões rurais, com menor população, mas boa participação popular, também recebiam recursos importantes, geralmente equivalentes ou pouco inferiores àqueles alocados nas regiões urbanas, mais populosas. A Prefeitura usava os dados do Censo do IBGE para essas avaliações.

Gravataí não utilizou a carência de serviços públicos como critério de distribuição, ao contrário de Porto Alegre, como demonstra Fedozzi (2001, p.99). Apenas em 2009 houve uma alteração que será tratada no subitem O Período Recente, neste capítulo. O motivo principal para não copiar o modelo de Porto Alegre, ponderando a carência nos serviços públicos, foi a falta de indicadores confiáveis e desagregados por região. O Gestor 1 relatou: “não encontramos indicadores que pudessem atribuir credibilidade ao processo, então resolvemos descartar esta experiência. De mais a mais, as carências nos pareciam bastante universais na cidade”, defende. Os dois critérios para distribuição dos recursos entre as regiões (população e participação) tiveram peso igual nesse período.

Uma questão que permaneceu sob controle do governo foi a definição do *quantum* total de recursos a ser alocado no OP. Era o governo, após análise das informações trazidas pela Secretaria Municipal da Fazenda, que determinava o montante total de recursos que seriam alocados nas demandas do OP. Havia divergência com esse processo, como atesta o Gestor 3: “sempre questioneei a alocação baixa, no

montante global do orçamento, 4%, 5%. Mesmo assim, as pessoas se mobilizavam. A credibilidade da participação pessoal, de que (o OP) funcionava, dava o motivo para participar”. Só então, com a definição do valor total pelo governo, é que se passava à fase de divisão entre as regiões, de acordo com os critérios acima.

Como foi abordado anteriormente, a indicação de demandas pela comunidade era feita antes de saber-se o custo da obra e os valores efetivamente alocados. Com isso, era comum elegerem-se obras que não dispunham de recursos totais para sua conclusão. Inicialmente, se executava a obra até o limite da verba destinada, o que gerou obras de pavimentação parciais em muitas ruas e avenidas. Uma alteração proposta pelo governo em 2005 e aprovada pelo COP, foi a de não autorizar início de obras se não houvesse a destinação dos recursos na totalidade. Assim, passou a ser comum a aprovação de uma determinada obra por uma região em mais de um exercício, de modo que fossem alocados recursos gradualmente, em exercícios diferentes, até se chegar ao montante orçado. Essa alternativa se revelou frustrada, pois partia de uma suposição de que a Administração reservaria recursos financeiros de um ano para o outro para essas demandas aprovadas repetidamente, o que efetivamente não foi feito. De outro lado, a comunidade monitorava os recursos que estava aprovando em cada ano, partindo do princípio da reserva anunciada. Em um momento, os conselheiros concluíam pelo alcance do recurso total e exigiam a obra. Como não havia sido feito o provisionamento financeiro, a obra não saía. “Isto provocava muita frustração nas pessoas, que deixavam de participar”, atesta o Gestor 1.

Outra mudança implantada pelo governo, em 2005, foi a exclusão de demandas que tratassem de educação ou saúde, sob o conceito de que “eram obrigações de governo”, segundo o Gestor 2. Outro argumento usado era de que havia necessidades técnicas nem sempre conhecidas pela população. Assim, a população não precisava aprovar demandas nessas áreas, pois o governo e seus técnicos saberiam aonde atuar. A consequência, segundo o Gestor 2, é que as demandas da população se concentraram em pavimentação e os temas educação e saúde saíram da pauta de preocupação do OP. As eventuais necessidades nessas áreas eram encaminhadas por outras soluções, sem o controle popular que o OP propicia.

3.5 – Critérios Compensatórios, o exemplo da solidariedade

Em 2009, assumiu a Prefeitura a quarta gestão do PT em Gravataí, sob a coordenação de Rita Sanco. A eleição foi bastante conturbada, com a indicação de Sanco ao pleito a cinco dias das eleições, em função do impedimento do candidato original, Daniel Bordignon. A cidade vinha de uma gestão do também petista Sérgio Stasinski, bastante contestada, principalmente quanto ao OP. Segundo relatou o Gestor 2, cerca de 400 obras aprovadas em anos anteriores não estavam nem iniciadas. “Foi preciso repensar toda a dinâmica, porque era impossível dialogar com esta situação, muito cobrada pelas pessoas”, relata.

Diante do estoque de obras atrasadas, a Administração propôs uma alteração na forma de aprovação de demandas pela comunidade. A proposta consistiu em não aprovar a indicação de novas obras, mas analisar toda a relação pendente de anos anteriores e indicar as demandas prioritárias para execução no exercício seguinte, de acordo com a capacidade financeira. A proposta foi bastante debatida, mas aceita pelos conselheiros e delegados.

A forma de alocação dos recursos financeiros entre as regiões também foi alterada, com a criação do critério Índice de Retenção de Obras, calculado pela razão resultante da divisão dos valores das obras atrasadas pelos valores totais destinados desde o início do OP para cada região. As regiões que tinham mais obras atrasadas (ou retidas) receberam uma compensação na distribuição dos valores para o ano seguinte. A esse novo critério foi atribuído o peso de 50% na distribuição dos recursos, enquanto os antigos, população e participação, passaram para 25% cada. Ou seja, a comunidade preferiu dar maior ênfase na distribuição dos recursos àquelas regiões onde a retenção de obras era mais acentuada, resgatando um aspecto primordial para o OP, segundo várias análises, o da solidariedade entre as pessoas. Com esse critério, aprovado por unanimidade, as regiões em que havia mais atraso em obras aprovadas anteriormente receberam uma compensação financeira, que, por óbvio, saiu daquelas que tinham menos casos de atrasos. Esse critério foi reanalisado e mantido na execução de 2011. Como o critério compensa as regiões com mais obras atrasadas, se mantido, ele vai harmonizar, no longo prazo, as diferenças entre as regiões, até que todas tenham o mesmo nível de obras atrasadas.

A forma como a Administração se relacionou com a comunidade foi positiva na opinião do Gestor 2, pois “sempre se disse claramente o que estava acontecendo e o que podia ser feito”. Para provar, apontou o Plano de Investimento 2009/2010 totalmente executado, conforme se atestou no sítio da Prefeitura⁴.

Em 2011, foi retomada a discussão das temáticas, suspensa desde 2008. A proposta apresentada pelo governo foi fazer as discussões em plenária específica e não juntamente às plenárias regionais, como nas outras oportunidades. Três temas foram apresentados ao Conselho do OP, sendo aprovados junto a três projetos em cada um deles. O próximo passo programado era a convocação da Plenária Temática da Cidade, evento único e aberto a toda a população, onde os projetos seriam submetidos à votação popular. Este trabalho foi interrompido pelo processo de cassação dos mandatos protagonizado pela Câmara de Vereadores do Município, no mês de outubro de 2011. Assim, a experiência de temáticas, amplamente utilizada em Porto Alegre, nunca chegou a ser totalmente implementada em Gravataí. Todas as iniciativas deixaram de concluir o ciclo, perdendo-se oportunidade para avaliar sua efetividade como mais uma ferramenta de Democracia Participativa.

Como se depreende das medidas adotadas na gestão do Orçamento Participativo, várias foram aquelas que buscavam facilitar a participação das pessoas, dada uma situação de redução no volume de participação popular. O desmembramento de regiões, a tentativa de introdução das temáticas, a institucionalização e estruturação do OP, as mudanças a partir de 2009, considerando o critério de retenção ou atraso de obras, foram iniciativas que, na maior parte dos casos, acabaram incorporadas à sistemática do OP em Gravataí.

No próximo capítulo, o estudo analisa os resultados de participação popular ano a ano, em todas as regiões, desde 1997, cotejando-os com as medidas aqui relacionadas e com as opiniões dos cidadãos entrevistados, que, em distintos momentos, foram eleitos pela comunidade para as tarefas de representação que o OP necessita.

⁴ Informação coletada em <http://www.gravatai.rs.gov.br/pi/>, em 04 de janeiro de 2011, às 16 horas.

4 – Analisando a evolução da participação popular

Um elemento importante utilizado para avaliar os resultados do Orçamento Participativo em Gravataí foi a análise da participação da população ano a ano. Para isso, o estudo considerou a participação nas plenárias regionais iniciais dos ciclos (aquelas que escolhem os conselheiros) e as reuniões microrregionais (que escolhem os delegados e definem as demandas prioritárias). Outros eventos e reuniões ocorriam, mas de forma eventual, destinadas a tratar de situações específicas, impossibilitando a comparação anual.

A Tabela 4 apresenta os totais de participantes em todas as regiões, ano a ano, de 1997 a 2011. Até 2003, não foi possível localizar relatórios ou arquivos com dados discriminados por tipo de evento (plenárias regionais e reuniões microrregionais). Essa diferenciação só esteve disponível a partir de 2004. De qualquer forma, isto não retira o valor dos dados, pois o total por região (somando plenária regional e reunião microrregional) foi a informação mais utilizada nesse estudo.

Pela análise da Tabela 4, percebemos que a implantação do OP em Gravataí foi seguida de um forte crescimento, alcançando mais de 25.000 pessoas no ano 2000, o que significou um percentual de participação de 10,8% da população total de 232.629 habitantes, segundo o censo do IBGE daquele ano⁵. Dali em diante, verificamos uma estabilização na casa das 14.000 pessoas na participação total por três anos seguidos e nova queda para pouco mais de 11.000 pessoas em 2004. Os anos seguintes apresentaram quedas sucessivas de participação total até o valor de 3.906 em 2010. Em 2011 houve crescimento de 42%, alcançando 5.557 pessoas. Mesmo assim, neste ano, o número de participantes chegou a apenas pouco mais de 22% do pico registrado no ano 2000.

Repetindo-se a comparação com a população total medida pelo Censo⁶, concluímos que, em 2010 a participação caiu para tão somente 1,5% da população,

⁵ Pesquisado no dia 17 de janeiro de 2011, às 17 horas, em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31o/tab/ela13_1.shtm&paginaatual=1&uf=43&letra=G

⁶ População total de 255.660 habitantes, consultada em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>, em 27 de maio de 2012, às 22 horas.

Tabela 4 – Participação Por Regiões no
Orçamento Participativo – 1997 a 2011

| REGIÃO | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 | Plenárias Regionais | | | | | | | 174 | 179 | 282 | 112 | 121 | 184 | 68 | 155 |
| | Microregionais | | | | | | | 495 | 262 | 254 | 256 | 87 | 169 | 52 | 124 |
| | Total | 3.283 | 1.722 | 2.169 | 3.397 | 1.553 | 1.981 | 1.673 | 669 | 441 | 536 | 368 | 208 | 353 | 120 |
| 11 | Plenárias Regionais | | | | | | | 452 | 385 | 269 | 239 | 207 | 124 | 221 | 111 |
| | Microregionais | | | | | | | 538 | 338 | 476 | 388 | 207 | 245 | 123 | 138 |
| | Total | | | | | | | 990 | 723 | 745 | 627 | 414 | 369 | 344 | 249 |
| 2 | Plenárias Regionais | | | | | | | 391 | 304 | 203 | 120 | 163 | 63 | 61 | 172 |
| | Microregionais | | | | | | | 890 | 694 | 552 | 287 | 131 | 119 | 44 | 61 |
| | Total | 1.768 | 1.387 | 2.715 | 4.048 | 2.083 | 2.116 | 2.168 | 1.281 | 998 | 755 | 407 | 294 | 182 | 105 |
| 12 | Plenárias Regionais | | | | | | | 194 | 215 | 204 | 147 | 84 | 100 | 33 | 149 |
| | Microregionais | | | | | | | 609 | 176 | 381 | 186 | 142 | 63 | 37 | 108 |
| | Total | | | | | | | 803 | 391 | 585 | 333 | 226 | 163 | 70 | 257 |
| 3 | Plenárias Regionais | | | | | | | 165 | 201 | 145 | 73 | 83 | 99 | 96 | 241 |
| | Microregionais | | | | | | | 246 | 186 | 234 | 114 | 105 | 171 | 66 | 148 |
| | Total | 1.814 | 1.225 | 2.746 | 2.334 | 1.351 | 1.128 | 1.519 | 411 | 387 | 379 | 187 | 188 | 270 | 162 |
| 13 | Plenárias Regionais | | | | | | | 277 | 339 | 283 | 220 | 224 | 159 | 58 | 226 |
| | Microregionais | | | | | | | 263 | 240 | 343 | 177 | 108 | 94 | 98 | 140 |
| | Total | | | | | | | 540 | 579 | 626 | 397 | 332 | 253 | 156 | 366 |
| 4 | Plenárias Regionais | | | | | | | 170 | 127 | 70 | 92 | 75 | 96 | 160 | 173 |
| | Microregionais | | | | | | | 315 | 200 | 269 | 207 | 119 | 99 | 184 | 138 |
| | Total | 1.255 | 1.640 | 3.163 | 3.128 | 2.122 | 1.453 | 1.719 | 485 | 327 | 339 | 299 | 194 | 195 | 344 |
| 14 | Plenárias Regionais | | | | | | | 130 | 419 | 90 | 114 | 75 | 68 | 52 | 211 |
| | Microregionais | | | | | | | 570 | 469 | 193 | 153 | 200 | 111 | 155 | 101 |
| | Total | | | | | | | 700 | 888 | 283 | 267 | 275 | 179 | 207 | 312 |
| 5 | Plenárias Regionais | | | | | | | 198 | 254 | 528 | 289 | 210 | 126 | 158 | 102 |
| | Microregionais | | | | | | | 264 | 455 | 537 | 375 | 256 | 254 | 188 | 133 |
| | Total | 2.094 | 1.520 | 3.319 | 4.662 | 2.793 | 2.350 | 2.807 | 462 | 709 | 1.065 | 664 | 466 | 380 | 346 |
| 15 | Plenárias Regionais | | | | | | | 617 | 248 | 622 | 607 | 208 | 224 | 245 | 582 |
| | Microregionais | | | | | | | 718 | 837 | 999 | 539 | 223 | 178 | 340 | 377 |
| | Total | | | | | | | 1.335 | 1.085 | 1.621 | 1.146 | 431 | 402 | 585 | 959 |
| 6 | Plenárias Regionais | | | | | | | 421 | 290 | 255 | 341 | 111 | 72 | 183 | 233 |
| | Microregionais | | | | | | | 826 | 618 | 724 | 556 | 263 | 152 | 228 | 125 |
| | Total | 1.692 | 945 | 1.737 | 2.791 | 1.277 | 1.985 | 1.438 | 1.247 | 908 | 979 | 897 | 374 | 224 | 411 |
| 7 | Plenárias Regionais | | | | | | | 340 | 303 | 229 | 418 | 267 | 183 | 213 | 311 |
| | Microregionais | | | | | | | 434 | 467 | 381 | 483 | 420 | 270 | 252 | 258 |
| | Total | 1.095 | 662 | 930 | 1.659 | 957 | 1.840 | 1.415 | 774 | 770 | 610 | 901 | 687 | 453 | 465 |
| 8 | Plenárias Regionais | | | | | | | 225 | 259 | 306 | 486 | 190 | 210 | 79 | 200 |
| | Microregionais | | | | | | | 366 | 246 | 316 | 225 | 139 | 108 | 76 | 182 |
| | Total | 824 | 933 | 1.297 | 1.159 | 1.048 | 866 | 743 | 591 | 505 | 622 | 711 | 329 | 318 | 155 |
| 9 | Plenárias Regionais | | | | | | | 258 | 379 | 378 | 417 | 186 | 121 | 123 | 136 |
| | Microregionais | | | | | | | 555 | 653 | 579 | 700 | 396 | 213 | 99 | 128 |
| | Total | 1.123 | 917 | 1.243 | 1.298 | 1.085 | 811 | 848 | 813 | 1.032 | 957 | 1.117 | 582 | 334 | 222 |
| 10 | Plenárias Regionais | | | | | | | 81 | 70 | 129 | 59 | 136 | 156 | 140 | 297 |
| | Microregionais | | | | | | | 100 | 101 | 97 | 90 | 104 | 50 | 74 | 97 |
| | Total | 467 | 585 | 794 | 658 | 507 | 458 | 287 | 181 | 171 | 226 | 149 | 240 | 206 | 214 |
| Total na cidade | 15.415 | 11.536 | 20.113 | 25.134 | 14.776 | 14.988 | 14.617 | 11.282 | 9.914 | 10.328 | 8.470 | 5.240 | 4.281 | 3.906 | 5.557 |

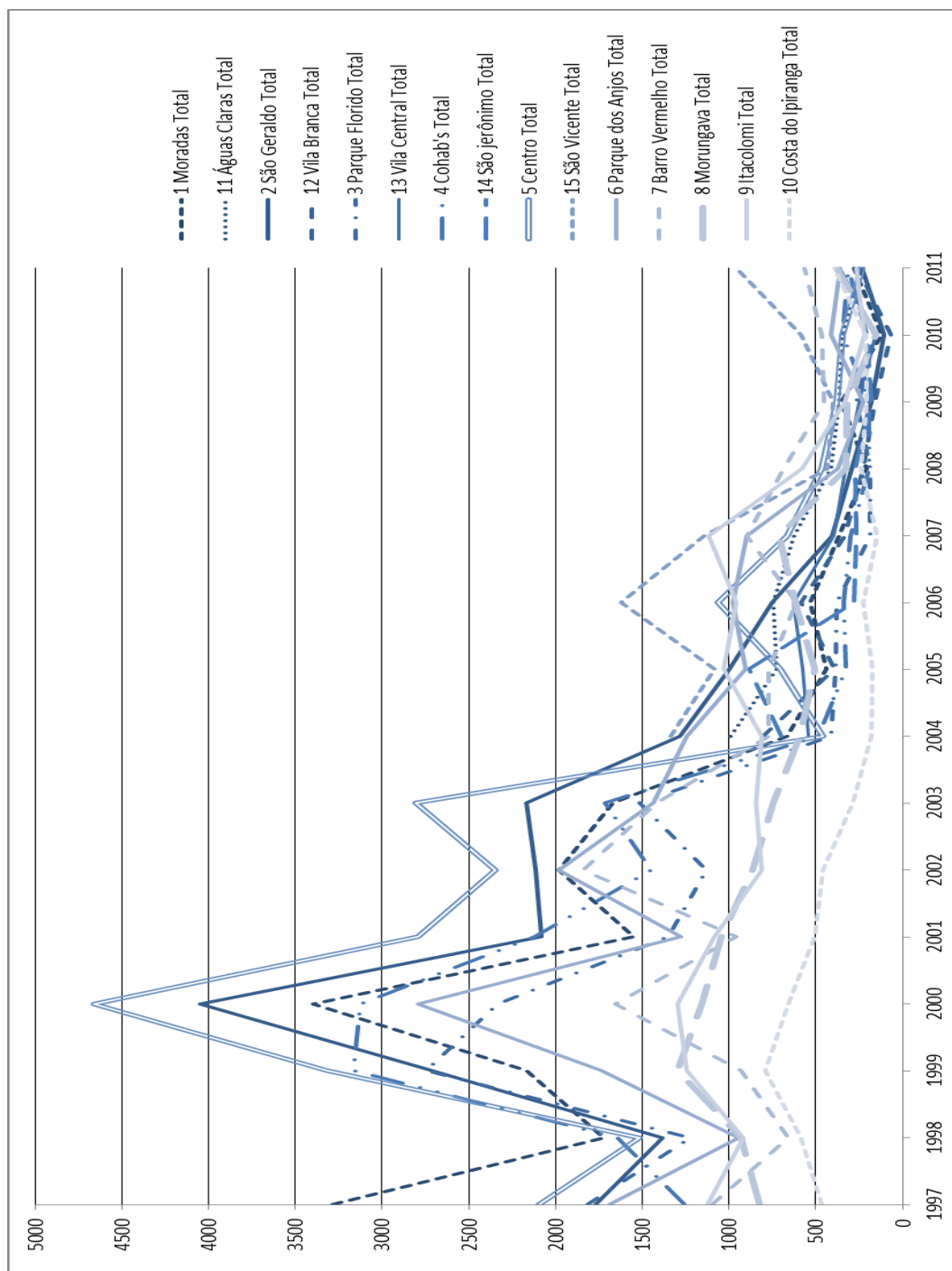
Observações:

A partir de 2004, foram criadas as regiões 11 a 15, desmembradas das regiões 1 a 5, respectivamente.

numa forte redução, cerca de 7 vezes menos, da participação nessa década que vai do ano 2000 a 2010.

Se analisarmos a participação de cada região no período, veremos que as variações individuais por regiões foram similares à variação total, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Participação por Região do Orçamento Participativo de 1997 a 2011

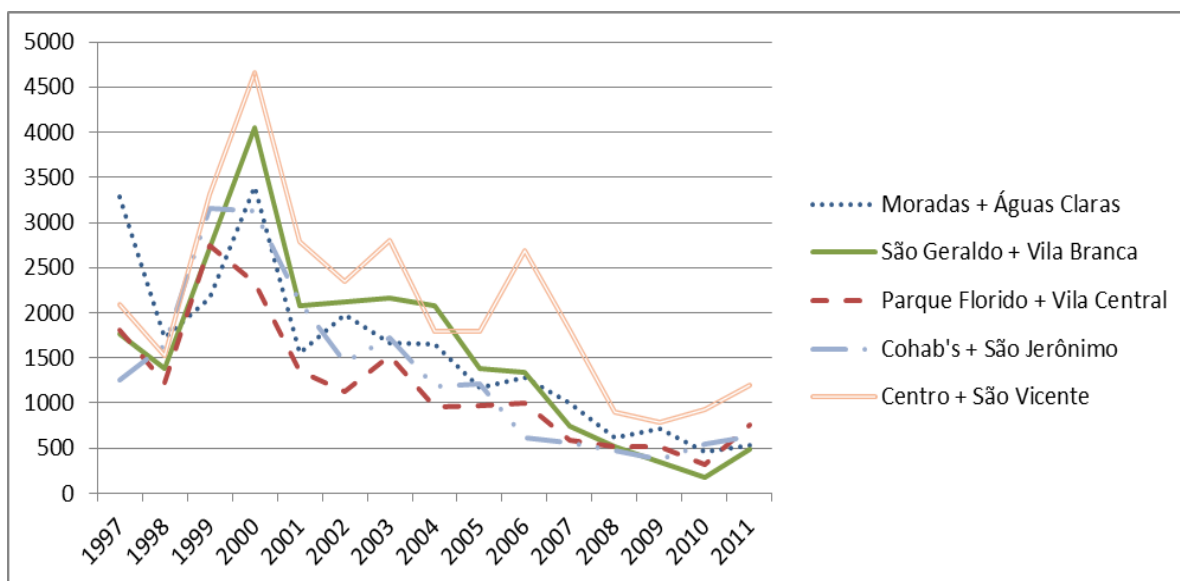


Em outras palavras, pode-se inferir que os fenômenos que explicaram a participação popular foram razoavelmente equilibrados entre as regiões, guardadas algumas especificidades. O ano 2000 foi um ano de crescimento generalizado na participação popular. Era o terceiro ano de investimentos do OP, pois em 1997 houve apenas os debates organizativos, com as obras escolhidas pela população sendo efetivadas em 1998. O ineditismo da política pública e o cumprimento das primeiras obras podem ter contribuído para aquele resultado, segundo estima o Gestor 5. As oscilações verificadas a partir de então, se repetiram, de uma forma ou de outra, em todas as regiões, inclusive o pequeno crescimento verificado em 2011.

Quanto à criação, em 2004, das regiões urbanas 11 a 15 pelo desmembramento das regiões 1 a 5, respectivamente, a análise dos dados de participação pode contribuir com uma interpretação sobre a eficácia da medida, visto que os argumentos usados para os desmembramentos, já tratados no capítulo 3, podem ser sintetizados como um esforço para facilitar o acesso das pessoas, melhorando as condições para sua participação. Na Tabela 3, essas novas regiões foram listadas logo abaixo daquelas que lhes deram origem, a fim de que se possa verificar a evolução da participação, antes e depois dos desmembramentos. Já o Gráfico 2 trouxe agregados os dados das regiões originais e desmembradas, como se continuassem uma só. Percebe-se, pela análise dos dados relativos aos anos seguintes aos desmembramentos, a partir de 2004, que essa medida não logrou o aumento da participação total. Duas hipóteses podem ser sugeridas: a primeira é que a tendência de queda era forte demais e o desmembramento não a evitou. A segunda é que os desmembramentos evitaram uma queda ainda maior, dada a aproximação das plenárias e reuniões aos locais de moradia.

A única ocorrência de resultado melhor depois dos desmembramentos verificou-se na região combinada Centro – 5/São Vicente – 15. Ela foi a única que conseguiu, após o desmembramento, alcançar participação melhor que quando eram uma só região e, mesmo assim, uma única vez, em 2006. Importante destacar que, nesse ano, as duas regiões individualmente (Centro e São Vicente) tiveram seus melhores resultados, sendo também as maiores em participação da cidade.

Gráfico 2 – Participação Regiões desmembradas, 1997 a 2011



Por outro lado, em quatro das cinco novas regiões, a justificativa apresentada pelo Gestor 3, de facilitar o acesso das pessoas, parece se confirmar. É o caso das regiões Águas Claras – 11, Vila Central – 13, São Jerônimo – 14 e São Vicente – 15, que tiveram, em vários momentos após 2004, resultados melhores que suas regiões originais remanescentes, chegando a alcançar o dobro ou mais em participação em alguns anos (ver Tabela 3).

Assim, mesmo que o desmembramento dessas regiões não tenha propiciado um aumento na participação total, comparativamente aos dados da série histórica, é possível inferir que houve a facilitação pretendida, dados os resultados das regiões desmembradas, até maiores que as suas originárias.

Outra medida implantada para melhorar os níveis de participação popular quantitativa e qualitativamente foram as plenárias temáticas, já tratadas no capítulo anterior. O Governo iniciou o processo de organização de discussões temáticas por três vezes, sendo que em 2004 e 2008 houve discussão e aprovação de prioridades simultaneamente às plenárias regionais. Para avaliar a efetividade da medida, o estudo analisou os dados de participação total e os dados de participação nas plenárias regionais, separadamente. Quanto à participação total no OP, verifica-se que nesses dois anos, verificou-se queda de 22,8% e de 38,1%, respectivamente. Na Tabela 5, é possível ver esses dados, extraídos da Tabela 2.

Já quanto à participação nas plenárias regionais, só foi possível avaliar a evolução no segundo momento, em 2008, visto que os dados de 2003, base para 2004, não estão disponíveis. Em 2008, a participação nas plenárias regionais, consideradas todas as quinze regiões, teve uma redução de 37,3% em relação a 2007. Saliente-se que esses processos de implantação de discussão de temáticas ocorreram em momentos de queda geral na participação no OP. Já o ciclo iniciado em 2011, sequer alcançou a fase de escolha de prioridades, não tendo sido considerado nessa análise.

Dessa forma, pela não conclusão dos ciclos das temáticas nas oportunidades em que foram iniciados e pelos dados de participação colhidos, não é possível concluir que essa modalidade tenha contribuído com a experiência de Gravataí em nenhum dos objetivos propostos, seja o de melhorar a participação, seja o de atrair novos atores sociais, seja o de construir um senso de totalidade urbana e social na população participante.

Tabela 5 – Participações totais durante temáticas

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------|--------|--------|-------|--------|-------|--------|
| Participação Total | 14.617 | 11.282 | 9.914 | 10.328 | 8.470 | 5.240 |
| Varição com ano anterior | | -22,8% | | | | -38,1% |
| Participação Plenárias | | 4.093 | 3.972 | 3.993 | 3.734 | 2.340 |
| Varição com ano anterior | | | | | | -37,3% |

4.1 – A percepção da população de Gravataí

Em 2009, ao final do primeiro ano da atual gestão, a administração realizou uma pesquisa⁷ para aferir a opinião da população sobre diversos serviços públicos, entre eles o OP, sobre o qual foram feitas três perguntas. A primeira questão se referia ao nível de conhecimento das pessoas sobre o Orçamento Participativo: 37% das pessoas pesquisadas relataram conhecer o OP, enquanto 52,4% informaram apenas ter ouvido

⁷ A pesquisa foi feita pela Studio Pesquisas, com oitocentos questionários aplicados entre 26 de dezembro e 4 de janeiro de 2010 nas diversas regiões da cidade. A margem de erro é de 3,46% para mais ou para menos, num intervalo de confiança de 95%.

falar. Outros 10,6% dos pesquisados informaram não conhecer, nem ter ouvido falar.

Na segunda questão, quanto à avaliação da experiência para a cidade, 62,3% dos pesquisados apontaram a experiência do OP como positiva; outros 15% responderam “em termos” e 8,8% trataram-na como experiência negativa (14% responderam “não sabe/não respondeu”).

O terceiro e último questionamento foi sobre a percepção quanto ao compromisso do governo em cumprir as decisões do OP. Os pesquisados que apontaram um compromisso “grande” ou “muito grande” representaram 43,9%. Aqueles que julgaram o compromisso do governo como “pequeno” chegaram a 37,9%. Com as opções de compromisso “muito pequeno” ou “nenhum”, ficaram 18,3% dos pesquisados.

Vê-se que um número importante de pessoas atestou na pesquisa conhecer o OP de Gravataí (37%) e a avaliação positiva para a cidade é significativa (62,3%). Porém, as pessoas que julgavam o governo comprometido com as decisões populares (43,9%), representavam um número menor que estas com avaliação positiva. Dito em outras palavras, mesmo pessoas que consideraram a experiência do OP positiva para a cidade não acreditavam no cumprimento das decisões por parte do governo. Isso pode indicar que, mesmo que existisse, naquele momento em que a pesquisa foi realizada, uma boa credibilidade com a Democracia Participativa, o mesmo não se pode dizer com respeito à confiança que era depositada pela população em que as definições do OP fossem cumpridas. De cada três pessoas que consideraram a experiência positiva, uma não acreditava no compromisso do governo de cumprir as decisões populares naquele final de 2009.

4.2 – Democratização da sociedade

Uma das justificativas elencadas pela literatura que trata da Democracia e da Democracia Participativa diz respeito à possibilidade que o OP apresenta de democratizar a sociedade e suas relações com o Estado. Nesse aspecto, todos os entrevistados (gestores, conselheiros e delegados) foram unânimes em afirmar que a experiência do OP ajuda na democratização da sociedade, com a ressalva para um

delegado entrevistado, que destacou quanto ao risco de uso partidário por quem está conduzindo o processo. Essa pessoa chegou a afirmar que “da forma que funciona hoje, não se consegue evitar tais ações (captação de votos)”. Mesmo assim, os exemplos daquela sensação de democratização social podem ser percebidos na totalidade das respostas dos demais entrevistados em respostas como “o OP possibilita distribuir recursos nas regiões mais distantes, em que ninguém ia”, relacionado à democratização da renda da cidade. Outros representantes entrevistados apontaram como justificativa que o OP “dá oportunidade para o povo, escuta a vontade do povo”, “as pessoas é que decidem o que é melhor (para suas regiões)”.

As justificativas apresentadas pelos entrevistados para essa percepção de democratização também repetiram, de diversas formas, aspectos voltados à proximidade com o prefeito ou prefeita e com os secretários, não só nas plenárias e reuniões regionais, mas também quando procuravam um desses gestores no próprio órgão público. Os representantes populares entrevistados demonstraram claramente o sentimento de empoderamento nas questões públicas em relação ao OP e como representantes de suas comunidades, como se pode depreender de citações como “a prefeitura passou a ser a nossa casa” ou “ia falar com a prefeita sempre que achava necessário”. Todos também afirmaram que a participação no OP ajudou a conhecer mais o funcionamento do governo, embora os exemplos desse novo conhecimento, quando questionado nas entrevistas, ficassem restritos a questões fiscais (receita e despesa) da Prefeitura.

Já o grupo de gestores apresentou uma postura mais crítica quanto ao tema da democratização. Quanto a já citada questão do empoderamento dos conselheiros e delegados, houve questionamento de que esse empoderamento seria muito restrito. Também houve citações quanto ao recurso disponibilizado para as regiões, cerca de 5% do orçamento municipal, considerado pequeno por alguns gestores, pois a maioria dos itens de despesa não são levados a discussão no OP. Além disso, a ocorrência de atraso na realização das obras foi apontada como uma evidência de não cumprimento sequer desta pequena parte do orçamento, o que reduziria o impacto da pretendida democratização.

Quanto às vantagens de existir uma ferramenta como o Orçamento Participativo, os entrevistados fizeram várias citações referentes à racionalização da alocação de recursos públicos, a distribuição equitativa de recursos financeiros para investimentos

em todas as regiões da cidade e a preponderância da vontade da população na definição das obras a ser realizadas, para justificar a importância do OP. Citações como “(a prefeitura) saber o que o povo quer” ou “só assim, o povo é ouvido” dão uma dimensão de como essas populações se julgam valorizadas pela sua participação no OP.

4.3 – Os motivos da queda da Participação Popular

Outro aspecto focado nas entrevistas disse respeito aos níveis de participação popular nos eventos do OP, questionando se os entrevistados percebiam alguma oscilação e quais seriam os motivos, uma vez que esse estudo se propôs a identificar as dificuldades de mobilização para a efetiva participação popular.

Todos os entrevistados, com exceção de dois, apontaram que houve queda de participação em suas regiões. As razões apontadas para tais quedas foram diversas, mas sobressaiu a indicação do não cumprimento do calendário de obras de acordo com as decisões do Plano de Investimentos. As demais respostas apontaram a falta de credibilidade no cumprimento das decisões, um sentimento de desprezo por parte do governo municipal, a baixa qualidade das obras localidades vizinha, as reuniões do OP pouco atrativas e desinteressantes e problemas já atendidos, como motivos para a queda na participação.

Mesmo sem ter conhecimento dos dados quantitativos desse estudo, vários entrevistados identificaram o período por volta de 2005 como início do declínio da participação popular. Na opinião deles, isso seria decorrente de atrasos mais agudos no cumprimento de obras que em períodos anteriores. Com efeito, a análise da Tabela 4, em especial quanto à participação total nas plenárias regionais e reuniões microrregionais, demonstra quedas de participação a partir de 2004, praticamente em todos os anos até 2010.

Para reforçar a importância que o cumprimento das decisões populares tem para a comunidade, é importante destacar que mesmo os dois entrevistados que divergiram da maioria quanto à queda de participação, apontaram justamente o cumprimento das decisões como fator de credibilidade do governo e estímulo a participação. Esses entrevistados iniciaram sua participação em 2009. Eles experimentaram uma

estabilização na participação popular em 2010, seguida de pequeno crescimento em 2011, movimento este que pode ser explicado pelo cumprimento das decisões do PI neste ano, segundo manifestou o Gestor 2.

Paradoxalmente, a realização das obras também foi apontada como causa da queda de participação. Isso se deveria, segundo alguns gestores, a uma cultura de mobilização por obras localizadas que, quando atendidas, fariam com que o público beneficiado não encontrasse motivos para seguir participando. Segundo Raul Pont (2000a), essa situação também ocorreu na experiência de Porto Alegre, mas as pessoas retornavam, tempos depois, para defender investimentos em nova necessidade da comunidade, o que, aparentemente, não se verificou em Gravataí.

Ou seja, atendido um problema político com um investimento definido pela comunidade, é preciso que a população amadureça sua compreensão quanto à necessidade de atender uma nova demanda, transformando um estado de coisas em novo problema político, a ser apresentado e defendido no OP. Esse ciclo tem uma duração indefinida, ancorada, supõe-se, na própria cultura popular associativa e reivindicativa, algo carente nas organizações populares da cidade. Em Gravataí, além de não contar-se com tal cultura popular desenvolvida, segundo já tratado no capítulo anterior, nos deparamos com os relatos de perda de credibilidade na participação no OP em função dos atrasos na execução das obras.

Foi comum ouvir dos gestores quanto à dificuldade de “politizar” os debates. Ou, nas palavras do Gestor 3, ”conscientizar além das demandas imediatas, se conseguir fazer a organização consciente da população”. A prática mais evidenciada no OP de Gravataí, de ter concentrado seu foco em resolver demandas nos bairros, como se colheu nas entrevistas, pode ter tornado uma tarefa difícil fazer os debates sobre necessidades universais da cidade ou sobre necessidades de outras regiões. Os eventos de formação foram usados nesse sentido, mas o fato de serem episódicos, segundo o Gestor 4, reduzia sua eficácia.

Parte dessa dificuldade de provocar uma abordagem mais integrada da cidade pode ter residido nos próprios objetivos da população que, como já citado, buscava o OP para resolver problemas nos seus bairros, nas suas escolas, nos seus postos de saúde e nas suas ruas, o que não parece ter sido enfrentado pela Administração.

4.4 – A relação com as Organizações Populares

As entrevistas também se preocuparam em conhecer a relação de conselheiros e delegados com as organizações populares, entre elas associações de moradores, clubes de mães, grupos de igreja, sindicatos, CTG's, etc, assim como as relações dessas organizações com o Orçamento Participativo.

O grupo de conselheiros e delegados entrevistados acabou por apresentar uma divisão equilibrada entre pessoas sem experiência de atuação em organizações sociais e outras com experiência anterior ou simultânea a sua intervenção no OP. Porém, mais da metade alegou que em seus locais de moradia não existiam organizações populares ativas atualmente. Mesmo onde existiam organizações ativas, poucos são os relatos de envolvimento com alguma questão relacionada ao OP, limitando-se a algumas intervenções para convocação da população para as plenárias regionais.

Nenhum gestor entrevistado apontou alguma iniciativa governamental para envolver as organizações populares, nem mesmo as associações de moradores. Por outro lado, relataram que muitas associações de moradores se queixavam do OP, por que haviam perdido seu poder de reivindicar. O Gestor 3 cita: “muitas associações reclamaram que foram esvaziadas, pois antes encaminhavam reivindicações que, agora, o OP atendia (diretamente). As associações não souberam se envolver. Não mobilizaram as pessoas para conquistar no OP.”

Essa afirmação corrobora com a opinião preponderante colhida entre os conselheiros e delegados quanto à proximidade com o governo e a vantagem do OP em viabilizar contato direto, “sem intermediários”, para apresentar suas demandas de obras. O Gestor 4 foi mais além e relatou que até para serviços cotidianos, como troca de lâmpadas, conserto de bocas de lobo, etc, a comunidade recorria àqueles representantes eleitos pelo bairro: “antes do OP, as associações de moradores usavam a Câmara para esta intermediação ou procuravam direto na Prefeitura. Com o OP, as pessoas pediam diretamente nas plenárias e reuniões. No resto do ano, os conselheiros e delegados faziam este papel (de levar reivindicações).”

Ou seja, as organizações populares saíram de uma realidade em que estabeleciam relações clientelistas à montante e à vazante, com vimos no capítulo II, e passaram a assistir suas comunidades se relacionar diretamente com o governo

municipal. Já o Governo, não teve iniciativas no sentido de envolver essas organizações no processo do OP. Silva (2003, p. 186) identifica essa dificuldade de relacionamento entre as organizações populares e o OP, dado o costume clientelista das primeiras e a pouca iniciativa do segundo, indicando que passa a ser compreensível que tais organizações assumam “perante o OP, uma postura que oscila entre a oposição aberta e o distanciamento desconfiado”.

Mesmo assim, o estudo encontrou entrevistados com atuação direta nas associações de seus bairros. São lideranças comunitárias que declararam assumir atribuições no OP como delegados e conselheiros justamente para dar vazão às reivindicações populares de suas comunidades, alegando ser o OP um “instrumento mais prático” para resolver os problemas locais. Essa situação pode representar um novo momento para as relações entre as organizações populares e a Democracia Participativa na cidade.

No próximo capítulo, o estudo apresenta as considerações finais sobre a experiência do Orçamento Participativo em Gravataí.

5 – Conclusão

O estudo se propôs a analisar o funcionamento do Orçamento Participativo de Gravataí, bem como avaliar as oscilações na participação popular, buscando identificar as motivações dessas oscilações.

Desde sua implantação em 1997, o OP de Gravataí passou por algumas mudanças importantes. De forma geral, as mudanças promovidas nas regras de funcionamento, durante o período analisado, tentaram frear a queda na participação popular e envolver a população. Dentre essas mudanças, é possível destacar como as mais relevantes uma mudança organizativa, o desmembramento de cinco regiões urbanas, e outra qualitativa, a organização do modelo de discussões temáticas.

O desmembramento das cinco regiões urbanas, promovido com o esforço de aproximar o OP das pessoas, reduzindo problemas de mobilidade e facilitando o acesso e participação, revelou-se uma medida acertada, dados os resultados de participação nas regiões novas, em muitos casos superiores às regiões originais. Isso demonstra que o tema da mobilidade urbana e do acesso físico às políticas públicas são aspectos que devem estar sempre presentes na preocupação dos gestores e *policy makers*.

Por outro lado, as iniciativas para introdução de discussões temáticas, onde os problemas políticos seriam desregionalizados, buscando aproximar e envolver grupos de cidadãos não sensibilizados pela discussão existente no OP ou já atendidos em suas preocupações básicas, não logrou resultado em função de nunca ter sido implementado em sua totalidade, mesmo tendo sido iniciado por três vezes. Essa situação tende a desacreditar e comprometer novas iniciativas, anulando uma solução que já fez sucesso em outras experiências, como em Porto Alegre. Pode-se inferir que as tentativas frustradas tendem a desacreditar, de certo modo, o próprio Orçamento Participativo e não apenas eventuais retomadas de discussões de temáticas. De qualquer modo, o principal prejuízo consiste exatamente na dificuldade de construir uma lógica de cidade nos participantes do OP, prevalecendo a lógica de obras pontuais em localidades específicas, a única modalidade que funcionou na cidade.

A participação popular teve forte redução no período analisado, representando em 2011 uma quinta parte do que já fora em seu auge, onze anos antes. Entre os motivos apontados pelos entrevistados para essa redução teve enorme preponderância o não

cumprimento das decisões populares pelo governo do município, além da ocorrência de práticas de mobilização que não conseguiram romper o imediatismo pontual da carência por uma obra nessa ou naquela região. Novos estudos são necessários para aprofundar o conhecimento sobre os motivos que mantiveram por tanto tempo a tendência de queda na participação.

Como o maior pressuposto da Democracia Participativa é justamente o envolvimento da população, pode-se concluir que, nesse aspecto, o resultado colhido ao final do período analisado é bastante negativo. A redução da participação de 10,8% da população em 2000 para apenas 1,5% em 2010 mostrou um cenário preocupante, em que o instrumento OP pode ter tido sua eficácia comprometida. Mesmo que se possa argumentar pela inexistência de estudos que demonstrem níveis de participação apropriados a uma cidade do porte e das características de Gravataí, o que mereceria novo estudo, é inegável que a queda demonstrada é um grave problema que deve ser enfrentado.

De qualquer forma, a experiência trouxe acúmulo político aos participantes populares, em especial pela sua relação facilitada com os organismos de Estado e com os gestores públicos. Esta conclusão é possível, dadas às manifestações dos representantes eleitos entrevistados, preenchendo aspectos do caráter pedagógico que o OP pode propiciar.

A falta de envolvimento das organizações populares nas atividades do OP, seja por iniciativa delas, seja por falta de proposição do governo, também foi um fator de redução da efetividade dessa política pública. Para uma cidade onde o clientelismo foi a tônica na origem das organizações populares, envolvê-las e comprometê-las com o Orçamento Participativo poderia qualificar sua atuação e representatividade social. O que se constatou foi exatamente o contrário, pois as organizações populares, principalmente as associações de moradores, foram esvaziadas. Talvez essa falta de envolvimento ajude a explicar a desmobilização e redução de participação quando as obras começaram a ter sua execução atrasada. Aparentemente, a relação da população com o OP não partia de um sentimento de conquista, de pertencimento, visto que acostumada com o clientelismo, mas de benesse estatal. Uma sociedade organizada e assumida como sujeito histórico de suas próprias vidas teria, supõe-se, reagido aos descumprimentos do Plano de Investimentos, fruto de sua vontade, com mobilização e não com afastamento.

Com este afastamento e a redução da participação, perderam as organizações populares, em representatividade, e perdeu o OP, como ferramenta de Democracia Participativa que deve evoluir e se consolidar. Essa compreensão reforça a tese de que a descentralização política não resulta, automaticamente, em experiências democráticas se continuarem a existir práticas autoritárias e excludentes por parte dos grupos dominantes da política local.

É de se questionar até que ponto a condução dada pelos gestores neste período de quinze anos do Orçamento Participativo enfrentou ou se serviu da história clientelista da cidade, de sua classe política e de suas organizações populares, apenas transferindo o *locus* de grenciamento das pressões políticas das associações de moradores para o OP, mas sem introduzir uma mudança de qualidade na relação com a sociedade. O que parece evidente é que o OP de Gravataí não acumulou forças e credibilidade suficientes no período para garantir sua existência independente de governos e partidos.

Referência Bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** *Opin. Publica* [online]. 2008, vol.14, n.1, pp. 43-64. ISSN 0104-6276. Encontrar em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>

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

BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.). **Pesquisa Participante.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

FEDOZZI, Luciano. Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo. In: Revista paranaense de desenvolvimento. Curitiba, n 100, 2001, p. 91-105. <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/227>

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano Diretor e Gestão Urbana.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

PONT, Raul. **Democracia, Participação e Cidadania, uma visão de esquerda.** Porto Alegre: Livraria Palmarinca Editora, 2000.

PONT, Raul; BARCELOS, Adair. **Porto Alegre, Uma Cidade que Conquista.** Porto Alegre: Artes e Ofícios Editora, 2000.

RUA, Maria da Graça. **Políticas Públicas.** Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

SALLES, Helena de Motta. **Gestão Democrática e Participativa.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

SILVA, Marcelo Kunrath. . A expansão do Orçamento Participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: Leonardo Avritzer; Zander Navarro. (Org.). A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2003, v. , p. 157-185. http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/a_expansao_do_orcamento_participativo_na_regiao_metropolitana_de_porto_alegre_marcelosilva.pdf

STUDIO PESQUISAS E CONSULTORIA LTDA. **Avaliação da Administração Municipal.** Gravataí, RS, 2010.

TOLEDO, Leslie Campaner de. **A Participação das Mulheres no Orçamento Participativo de Gravataí** (título provisório). Valência (Espanha), a ser publicado. Tese para doutoramento no Institut Universitari d'Estudis de la Dona, Universitat de Valencia.

Anexo 1

Roteiros de Entrevistas para gestores

Identificação

Nome:

Idade: Sexo:

Primeira parte - Conceitual

1. Você acha que o OP pode contribuir para a democratização da sociedade?
2. E para a democratização da Prefeitura?
3. Você acha que em Gravataí, o OP contribui para este processo de democratização?
4. Se você acha que o OP contribuiu, de que forma você identifica esta contribuição?

Segunda parte – Funcionamento e Participação

5. Mostro a tabela de participação ao longo dos anos e pergunto: Em sua opinião, que fatores mais podem ter influenciado a redução da participação no período recente?
6. Você percebia muita alteração nos participantes nas reuniões do OP ano a ano, por parte da população?

Terceira parte – Relação com organizações populares e caráter pedagógico

7. As associações de moradores, clubes de mães, sindicatos, etc, tinham alguma participação no OP, na época em que você coordenou?
8. Naquele período, as organizações populares eram convidadas a tomar parte nas atividades do OP?
9. No período em que você coordenou o OP, houve propostas de mudanças vindas da comunidade? E elas foram incorporadas pelo Governo?
10. No período em que você coordenou o OP, você pode perceber que as pessoas melhoraram sua compreensão sobre o governo (seu funcionamento, suas regras, seu papel, etc)?
11. De que forma esta melhora foi percebida por você?

Anexo 2

Roteiro de Entrevistas para conselheiros e delegados

Identificação

Nome

Idade Sexo

Endereço Região

1. Em que período você participou do OP?
2. O que levou você a participar do OP?
3. Se começou a participar a pouco tempo, por que não começou antes?
4. Que cargos você desempenhou no OP?

Primeira parte – Caráter pedagógico e funcionamento do Estado

5. O que você acha da experiência do OP em Gravataí?
6. Quais as principais vantagens que você vê no OP?
7. Na sua opinião, o OP ajuda na democratização da sociedade?
8. O OP ajudou você a conhecer como funciona o governo?
9. Você se considera, hoje, alguém que sabe mais do funcionamento do governo, do que antes de entrar para o OP?

Segunda parte – Participação popular

10. No período em que você participou, você acha que as pessoas eram estimuladas a participar?
 - a. Que coisas eram feitas para facilitar a participação?
 - b. Quais motivos você acha que dificultavam esta participação?
11. Na sua região, você percebeu queda de participação da população em algum momento, durante sua participação?
 - a. Caso não tenha havido queda, por quais motivos você acha que a participação se manteve (ou melhorou)?
 - b. Se houve queda, quais motivos você acha que a causaram?
 - c. Tipos de motivos: socioeconômicos, acesso, credibilidade, ...
12. Na sua região, as obras decididas pela comunidade foram executadas como combinado?
13. A execução (ou não) influenciou na participação das pessoas de sua comunidade?

Terceira parte – Organizações Populares (associações de moradores, sindicatos, clubes de mães, grupos de igreja, etc)

14. Você participa ou participou de alguma organização popular?
15. Sua participação nesta organização popular foi anterior ou posterior ao tempo em que você esteve participando do OP?
16. Onde você mora, existem organizações populares ativas?
17. As organizações populares de seu bairro costumam se envolver com o OP?
 - a. Se há envolvimento, como ele se dá?
Se não há, qual o motivo, na sua opinião?

Glossário

COP – Conselho do Orçamento Participativo

CTG – Centro de Tradições Gaúchas

OP – Orçamento Participativo

PI – Plano de Investimentos

SMERC – Secretaria Municipal Especial de Relações Comunitárias