

6<sup>to</sup>

Congreso  
Latinoamericano de  
**CIENCIA POLÍTICA**

12, 13 y 14 de junio de 2012  
FLACSO Sede Ecuador



**FLACSO**  
ECUADOR

alacip

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA CIENCIA POLÍTICA

**"Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Quito, 12 al 14 de junio de 2012."**

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: A AUTONOMIA E SENSIBILIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE PÓS-2004.**

**Ailton de Souza (Universidade Estadual do Oeste do Paraná- UNIOESTE/Paraná - Brasil )**

**Resumo:**

Este trabalho apresenta alguns resultados da dissertação de mestrado defendida em 2010 na Universidade de Brasília – UNB e discute os efeitos da transição política no orçamento participativo – OP de Porto Alegre pós-2004. Neste sentido, toma como ponto de partida a perda do PT as eleições municipais para oposição o PMDB em 2004 e 2008, depois de 16 anos no poder. O fato substancial, no entanto, foi continuidade do programa de OP - historicamente vinculado ao Partido dos Trabalhadores – pelos seus opositores

**1. Introdução:**

Este trabalho apresenta alguns resultados da dissertação de mestrado defendida em 2010 na Universidade de Brasília – UNB e discute os efeitos da transição política no orçamento participativo – OP de Porto Alegre pós-2004. Neste sentido, toma como ponto de partida a perda do PT as eleições municipais para oposição o PMDB em 2004 e 2008, depois de 16 anos no poder. O fato substancial, no entanto, foi continuidade do programa de OP - historicamente vinculado ao Partido dos Trabalhadores – pelos seus opositores.

O desenvolvimento de experiências participativas na América Latina; tais quais: os Orçamentos Participativos e Conselhos Gestores do Brasil; as Mesas de Concertación do Peru; as Auditorias Articuladas da Colômbia e os Concejos Autogestivos do México têm demonstrado que formas alternativas de políticas cidadãs são possíveis e podem aumentar a sinergia entre a sociedade civil e a sociedade política (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2007).

O (OP) evidencia fortemente esta premissa e alcançou amplo sucesso na sua propagação a vários países logo após o primeiro experimento implantado na década de 1990 em Porto Alegre. Influenciado pela Constituição brasileira de 1988, que ampliou a esfera pública estatal e estabeleceu entre outras medidas a institucionalização da participação popular nos processos decisórios (Souza, 2006; Fedozzi, 2005; Wampler, 2007), o OP se destacou como um modelo de orçamento público prático e democrático.

Atualmente conhecido na literatura internacional como *Presupuesto Participativo* (PP) ou *Participatory Budgeting* (PB) foi enfatizado de acordo com as várias interpretações oferecidas pela teoria especializada (Abers 1997; Fedozzi 2001; Baiocchi 2003; Nylén 2003; Santos, 1998; Wampler 2007; Avritzer 2008), como um processo decisório que envolve a participação direta da população na distribuição de recursos públicos a serem aplicados na comunidade durante todo o ano fiscal.

A prática produziu ao longo dos anos um vasto número de pesquisas sobre o programa. No entanto, nos ocupamos neste trabalho da análise de apenas duas variáveis: a participação e as demandas públicas em contexto comparado entre os governos PT e PMDB.

Para avaliar e entender os efeitos da transição no OP – unidade central de análise desta pesquisa –, definimos como fonte de análise a opinião de externos historicamente ligados à transformação política do orçamento participativo do município de Porto Alegre tais como: entidades representativas; associações de moradores e o próprio governo de Porto Alegre e os dados agrupados oriundos dos planos de investimento e de informes pertinentes junto a Prefeitura de Porto Alegre.

A partir destas destas fontes enfatizamos pesquisa documental e entrevistas dirigidas com representantes de entidades, que ocupavam algum cargo administrativo dentro da entidade (presidente, diretor, secretário etc.) bem como, com responsáveis de algumas associações de moradores do município. Ao todo foram realizadas nove entrevistas, quantidade dentro do parâmetro proposto para os estudos de casos múltiplos (Yin, 2005; Gil, 2002), onde uma base convincente situa-se na utilização de seis a dez casos. Deste modo, o emprego das técnicas aqui empreendidas possibilitou captar dos atores abordados e do governo informações importante a respeito dos efeitos da alternância do governo no programa de OP em diferentes mandatários, principalmente pós-derrocada do PT no governo.

## **1.2 A Caracterização do OP:**

Precedido por experiências de gestões democráticas participativas nas décadas de 1970 e 1980 em cidades como Piracicaba e Diadema - SP; Lages-SC; Pelotas-RS; Boa Esperança e Vila Velha-ES, a primeira experiência do orçamento participativo surge em 1989 na cidade de Porto Alegre-RS, a partir da vitória da Frente Popular – aliança eleitoral liderada pelo PT num período que ainda não havia acordo concreto sobre qual seria o “caminho PT” de governo (BAIOCCHI, 2003). Considerado um exemplo no âmbito da democracia participativa, esta experiência de iniciativa popular sob a bandeira petista do governo Olívio Dutra mudou a relação entre o Estado e a sociedade se tornando um dos principais carros-chefes dos programas de governo do PT.

Neste período, conforme menciona Baiocchi (2003), houve um amplo pacto pela democratização e descentralização da administração sendo caracterizado um movimento de reversão das prioridades municipais em direção à maior participação popular. A experimentação da prática deu certo, e no decorrer dos anos, com o sucesso e reconhecimento da experiência de Porto Alegre, o programa alcançou repercussão internacional (Fedozzi, 2001), fator que elevou seu prestígio e influenciou organismos multilaterais como o Banco Mundial e o BID a relacionar a experiência como prática de “boa governança” a ser disseminada (Souza, 2001, Wampler, 2008).

Entretanto, o pleno reconhecimento desta modalidade de orçamento público se concretiza quando a experiência porto-alegrense é selecionada em 1995 pelas Nações Unidas como uma das 40 melhores intervenções urbanas merecedoras de apresentação durante a segunda Conferencia Mundial sobre Habitação Humana (Habitat I), realizada em Istambul. Tal acontecimento favorece a escolha de Porto Alegre para sede da primeira edição do Fórum Social Mundial no ano de 2001 (Fedozzi, 2001).

Acompanhando este processo de ascensão do OP, uma vasta literatura nacional e internacional se acumulou influenciada pelo interesse científico em se analisar como esta novidade da democracia participativa funcionava na prática. Concomitantemente, vários foram os diagnósticos e prognósticos elaborados sobre suas potencialidades e limitações como modelo de gestão democrática compartilhada, de combate à corrupção e de práticas

clientelistas. (Abers, 1996, 1998; Santos, 1998; Fedozzi, 1997, 2001, 2005; Avritzer, 2001; Wampler, 2001; Souza, 2001, Baiocchi, 2003).

Dentre as várias investigações realizadas sobre o OP nos primeiros anos, torna-se proeminente e hegemônico o discurso laudatório do programa, o que contribuiu em conjunto com o apoio dos organismos multilaterais para sua disseminação pelo mundo. Neste contexto, conforme observou Cabbannes (2004), três foram os estágios de disseminação do programa: o primeiro de 1989 a 1997, estágio considerado de experimentação, contempla as cidades de Porto Alegre no Brasil e de Santo André e Montevidéu no Uruguai; o segundo entre 1997 e 2000 com o programa presente em mais de 130 municípios brasileiros e o terceiro, do ano 2000 aos dias atuais, considerado seu estágio de expansão no Brasil, na América Latina e mais recentemente com adaptações em cidades da Europa e também da África.

Outra classificação sobre a disseminação do programa é enfocada por Wampler (2007), que enfatiza que os programas de orçamento participativo podem ser classificados em duas fases: 1) *A fase de inovação* (1989-1996) e 2) *a fase de difusão* (1997-2004). Na primeira, o autor relacionou os estudos mais intensos sobre a experiência de Porto Alegre evidenciando os interesses de criação destas instituições e a articulação entre o Partido dos Trabalhadores e as organizações da sociedade civil. A segunda é enfatizada pelo alargamento da sociedade civil dentro do programa, fator que ocorre principalmente na década de 1980.

Em decorrência da eminente propagação do programa, também se diversificam o leque de trabalhos empíricos sobre o programa, que passa a não se concentrar somente nas primeiras experiências do OP no Brasil como de Porto Alegre, Belo Horizonte e algumas cidades do estado de São Paulo, mas em diferentes cidades do Brasil e do exterior.

A partir deste novo estágio de pesquisa, as investigações sobre a temática foram mais heterogêneas, críticas e “introspectivas” do que a primeira geração, inclusive em perspectiva comparada (Nylen, 2002; Wampler e Avritzer, 2004; Silva e Carvalho, 2006; Zamboni, 2008 e Bidermann e Silva 2008).

A trajetória do programa em suas diferentes fases e análises proporcionou o fortalecimento deste canal de participação popular e várias produções teórico empírico, que além de focar o OP de diferentes maneiras, significados e contextos, ampliou o debate sobre democracia participativa.

Este processo, entretanto, levou vários teóricos ao longo dos anos a buscar explicitar e definir minuciosamente o que era o programa e como o mesmo funcionava na prática (Fedozzi, 1997, 2001, 2005; Santos 1998, Abers, 1996, 1998, 2000; Baiocchi, 2003; Navarro, 2000, Wampler, 2003, 2007, 2008; Avritzer, 2002, 2005, 2008).

Porém, dentre as várias definições oferecidas pela teoria especializada sobre os programas de orçamento participativo destacamos algumas delas:

- Estrutura e processo comunitário de participação baseado em princípios como cidadania, participação no governo com investimentos e recursos alocados de acordo com critérios estabelecidos e definidos coletivamente (Santos, 1998);
- Construção institucional inovadora que oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas e participarem da tomada de decisão (Wampler, 2007);
- Denominação comum atribuída a processos de participação da população bastante diferenciados no que diz respeito às suas atribuições (deliberativo ou consultivo), à sua abrangência (envolvimento ou não dos conselhos setoriais do município no seu processo deliberativo), no que respeita ao montante de recursos que administra e aos seus mecanismos de deliberação, entre outros aspectos (Lyra, 2007).

Embora o entendimento sobre o programa não se resume apenas a estas breves definições, constata-se a partir das diferentes interpretações existentes na literatura que o OP não é um instrumento desconectado da realidade social e política, mas sim, um processo de múltiplas dimensões que é constantemente atualizado e redimensionado em cada experiência realizada (Baierle, 2008).

### **1.3 A Origem do programa:**

Tal qual ao amplo leque de definições existentes sobre o orçamento participativo a partir da teoria política e sociológica, são também as interpretações sobre a origem do programa. As contribuições, embora diversas, apresentam características comuns que ampliam o entendimento a respeito da experiência prática do OP.

Entretanto, na análise de algumas destas contribuições sobre sua origem do programa é possível demarcar pelo menos dois aspectos considerados importantes pelos autores: o período de redemocratização e o Regime Militar, pois, segundo Baierle (2008), sem evidenciar estes contextos as experiências dos OP's se tornam incompreensíveis.

Por outro lado, Souza (2001) aborda três aspectos que podem colaborar para a compreensão da origem do programa: 1) o da existência de experiências anteriores semelhantes; 2) o aumento de recursos municipais, e 3) O aumento de partidos considerados de esquerda nos governos locais.

Outro aspecto que se acrescenta sob a teoria de origem do programa, são: a crescente preocupação de organizações da sociedade civil com a gestão de políticas públicas; a alocação e o controle do orçamento público ao novo marco jurídico auferido pela Constituição Federal de 1988 e o papel desempenhado pelos partidos de esquerda, em especial o PT, que ascendeu ao poder municipal com a política da participação popular (Teixeira e Albuquerque, 2006).

Acerca deste cenário partidário, onde o grande destaque é o Partido dos Trabalhadores esta o fato de o PT ser oriundo basicamente de um pequeno número de governos municipais vinculados ao antigo Movimento Democrático Brasileiro – MDB, que no passado atraía organizações clandestinas e atores sociais na oposição a ditadura militar enfatizada pela ARENA – Aliança Renovadora Nacional (Abers, 1996; Santos, 1998; Souza, 2001).

Além disso, também contribui com a origem do OP o “crescimento do número de cidades (inclusive importantes capitais de Estados que readquiriram o direito de eleger seus prefeitos) que passaram a ser administradas por forças políticas progressistas e democráticas.” (Fedozzi, 2005, p. 143).

O fortalecimento do papel dos movimentos sociais e a sociedade civil organizada na organização e mobilização pela reivindicação por direitos de ampliação da agenda democrática foram fundamentais para a proposta de surgimento do OP (Fedozzi, 2001). Especialmente através dos movimentos associativos como ONG's; das comunidades eclesiais e dos partidos políticos ligados às lutas sociais e à redemocratização do país.

Entretanto, embora todos os personagens e cenários despontem na teoria como alguns dos principais aspectos vinculados ao surgimento do OP em Porto Alegre, os mesmos não são os únicos. Pois, os traços característicos da região sul como o alto grau de associativismo, de capital social e de cultura política faz da região um diferencial em relação ao restante do país, o que reforça a propensão para o surgimento da experiência de âmbito popular tal qual o OP porto-alegrense (Avritzer, 2006).

## **2 Democracia participativa e inovação institucional**

A ideia de que é possível construir um novo projeto democrático baseado na extensão dos direitos, na abertura de espaços públicos com capacidade decisória e na participação política da sociedade renovou nos anos 1990 o debate sobre democracia na América Latina. A luz desta perspectiva, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), enfatizam na obra “A Disputa Pela Construção Democrática na América Latina”, que a competição entre projetos políticos – especialmente o democrático participativo e neoliberal –, gera um processo de revalorização da sociedade civil na construção da democracia e governabilidade.

Entretanto, a principal crítica resultante desta investigação, que possui como pano de fundo o processo de democratização na América Latina, situa-se no:

“Modelo teórico que separa radicalmente a sociedade civil da sociedade política, construindo uma dicotomia simbólica entre uma sociedade homogênea e virtuosa e um estado igualmente homogêneo, que encarna todos os vícios da política concebida como mera luta pelo poder” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 15).

Sob este contexto, a insatisfação destes autores se relaciona a pelo menos três aspectos: o tratamento da sociedade civil como um ator unificado sem reconhecer sua heterogeneidade; o isolamento da sociedade civil da sociedade política e a concepção simplista do processo de construção democrática.

Desta forma é possível analisar que a “aproximação entre a sociedade civil e a sociedade política, durante toda a década de 1990, foi uma das alternativas do governo brasileiro para responder ao desafio da promoção de políticas públicas mais inclusivas e de qualidade no contexto do Estado pós-ajuste” (Tatagiba, 2006, p.137). No entanto, este é somente um dos fatores que contribuíram para que diferentes tendências emergissem fazendo com que o país fosse considerado “um celeiro de experiências inovadoras de gestão” (Idem, p.138); que em suma, propiciaram à abertura de canais de participação popular e democracia direta.

Este movimento crescente de participação dentro de uma perspectiva radical, englobou teóricos e ativistas que buscaram substituir a democracia representativa por outro sistema, a democracia participativa (Gohn, 2003). Corrente, que se gestou na Europa nos anos 1960 sendo forjada por intensas mobilizações políticas de movimentos populares e sindicais insatisfeitos com os resultados dos regimes do Leste Europeu. Tal prática viria posteriormente a se difundir rapidamente pelo mundo (Silva, 2003).

No campo teórico, um dos principais expoentes desta linha foi Pateman (1960), que apontou que a democracia participativa seria construída:

“em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas em nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A própria função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto na aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos.” (Gugliano, 2007, Apud Pateman, 1960, p.60-61).

Na prática, a democracia participativa brasileira “apresentou um conjunto de aspectos, os quais, interagindo dialeticamente, produziram uma dimensão qualitativa nova, inconfundível e de importância territorial e populacional incomparável” (Lyra, 2006, p.284). O grande destaque desta linha no Brasil pode ser traduzida através da experiência do orçamento participativo de Porto Alegre, um dos principais exemplos do ressurgimento das democracias participativas que segundo Gugliano (2007), foi também um passo importante para ampliar a discussão emergente e favorecer o debate sobre democracia no Brasil.

Todavia, o amplo debate em torno das experiências participativas esteve relacionado segundo Avritzer (2007) a dois fenômenos importantes: a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das instituições participativas, que sob formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil nas deliberações políticas contribuíram para democracia. Deste modo, diante a capacidade do programa de envolver a sociedade civil e o Estado, também foi considerado uma instituição híbrida (Avritzer e Pereira, 2005).

Este hibridismo também se assemelha à proposta dos conselhos gestores, que representam alguns dos princípios constitucionais, como é o caso dos conselhos de saúde criados inicialmente no estado de São Paulo em 1988; que tal a experiência de OP foi fruto direto de reivindicações da sociedade civil por maior espaço nas instituições de políticas públicas.

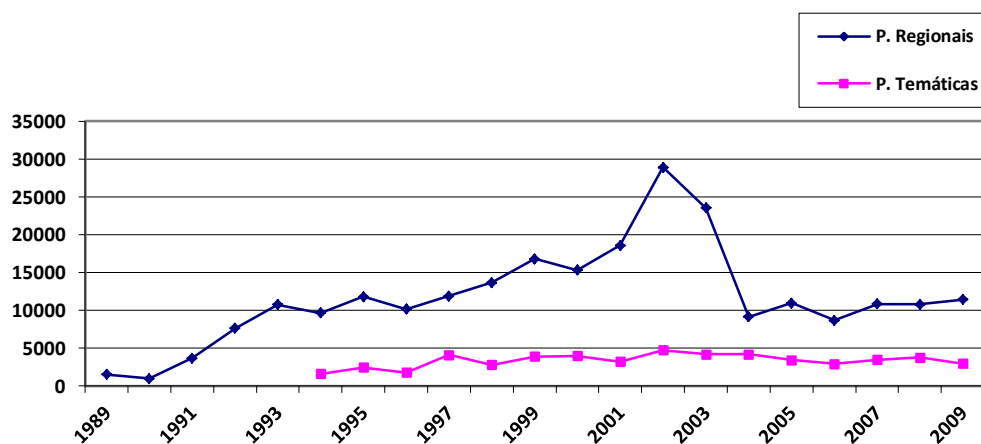
Em suma, a discussão sobre democracia participativa no Brasil, consolidada na experiência dos conselhos gestores e principalmente no orçamento participativo engloba atualmente vários outros formatos e representam na prática o fortalecimento da participação popular na atuação conjunta com o estado na elaboração e efetividade de políticas públicas implementadas.

### **3. Participação no OP de 1989-2009:**

Um dos pontos fortes dos orçamentos participativos tem sido sua ampla capacidade de atrair um grande número de pessoas a participação em suas plenárias realizadas anualmente. Esta característica se revelou uma das principais características do orçamento participativo, principalmente pelo reconhecimento que obteve de organismos multilaterais como o Banco Mundial e UN-HABITAT que apoiam a introdução de experiências desta natureza pelo mundo.

Porto Alegre, onde o OP resiste a vários governos, o número de participantes do programa revelou em seus vinte anos de existência um quadro de grande oscilação. No gráfico abaixo apontamos os índices acumulados da participação anual no OP, tanto a participação relativa às plenárias regionais, como as relativas às plenárias temáticas do programa.

#### **Gráfico 1 - Participação no OP:**



Fonte: PMPA (2009).

Fica claro no gráfico acima que a participação nas sessões plenárias do OP vinha em uma crescente desde 1990, e atinge seu ápice em 2002. Em 2003 aponta uma sensível queda chegando ao último ano da administração petista em 2004 a níveis similares ao ano de 1992. Média, que se manteve durante toda a primeira administração de José Fogaça.

Já no tocante as demandas, os resultados podem ser observados a partir do gráfico abaixo.

### 3.1 O Retrato da Participação no OP

Os resultados enfatizam também que a participação no programa apesar de ser crescente parece não acompanhar o tempo de vida do programa. Neste caso, se difere em certo sentido dos resultados mais promissores da década de 1990. Entretanto, os resultados mais marcantes dos últimos anos apontaram para uma menor participação a partir de 2002, com um declínio ainda mais acentuado no início do governo PMDB em 2005.

Entretanto, uma das questões que enfrenta o OP em relação à participação, é como manter o interesse da comunidade em participar se os recursos são cada vez mais escassos e as demandas menos atendidas. Embora a baixa participação se apresente como um problema para a proposta do OP, em Porto Alegre alguns dos possíveis fatores que podem ter colaborado para tal cenário em determinados períodos se relaciona as crises financeiras vividas pela prefeitura e a baixa capacidade de resposta no atendimento de demandas.

Deste modo, as mudanças ocorridas na participação relativa a mudança de governo operada a partir de 2004 não se apresenta tão significativa nos cinco anos do governo PMDB de 2005-2009, porém se avaliarmos apenas os dois primeiros anos quando os holofotes do novo governo foram dirigidos ao programa de Governança há recuo expressivo da participação, principalmente em relação às gestões petistas da década de 1990.

## 4. O Processo de demandas no OP

Na América Latina, a ineficiência de governantes no processamento de atendimento de demandas contribuiu para a debilidade do regime democrático. Para Santos (1993), este fato ocorreu em função do excesso de demandas associado à baixa capacidade do governo em processá-las na década de 1970, o que gerou em diversos países um processo de ingovernabilidade.

No que se refere aos orçamentos participativos, as demandas oriundas das comunidades se constituem o princípio básico do programa, especialmente no que tange ao processo de atendimento das reivindicações populares por serviços, benefícios ou de



benefetórias a serem disponibilizadas no decorrer do ano. Prática, que têm se mostrado ao longo dos anos altamente sensível à saúde financeira do município. Desta forma, segundo menciona Baierle (2008), a crise financeira ocorrida em algumas gestões de governo de Porto Alegre minimizou a capacidade do programa para o atendimento das demandas populares. Porém, nos anos 1990, quando as finanças do município estavam sobre controle, houve certa estabilidade na execução de obras e serviços decididos no âmbito das assembleias regionais. Já após 2001, com a exacerbação da crise fiscal, ocorreu redução no número de demandas executadas nas regiões do OP. No entanto, em 2004, foram executadas em algumas regiões somente 35% das obras e serviços em relação ao realizado em 2001 (Marquetti, 2008, p.51). Esta característica foi um dos fatores que contribuiu para que o programa tivesse baixa expressão em vários períodos.

Nesse sentido, segundo menciona o autor, a capacidade financeira para realizar as demandas decididas no OP teve papel fundamental na atração dos participantes e para o sucesso do programa. Desse modo, o número de participantes passou de 976 em 1990 para 10.735 em 1993. A partir deste panorama, fica claro a existência de uma relação entre a participação popular e a realização de obras e serviços decididos no OP. Assim, a forte capacidade do programa em responder as demandas são vistas como um fator de sucesso do programa.

#### **4.1 Critérios para o atendimento de demandas**

Para a distribuição de recursos e atendimento das demandas a prefeitura de Porto Alegre adota alguns critérios, os quais se baseiam na carência do serviço ou da infraestrutura, no tamanho da população total da região e no índice de prioridade da região. Além disso, na prática são adotados três critérios gerais para distribuição de recursos levando-se em conta as três primeiras prioridades escolhidas globalmente nas 17 regiões compreendidas pelo programa.

Algumas das etapas conforme o Regimento Interno (2009) se estabelece da seguinte forma:

- **A)** Cada região escolhe quatro prioridades dentro das 16 prioridades temáticas (Saneamento Básico, Política Habitacional, Pavimentação, Transporte e Circulação, Saúde, Assistência Social, Educação, Áreas de Lazer, Esporte e Lazer, Iluminação Pública, Desenvolvimento Econômico, Cultura, Saneamento Ambiental, acessibilidade e mobilidade urbana e juventude);
- **B)** São atribuídas notas às prioridades de cada região: a primeira prioridade possui nota 04; a segunda nota 03; a terceira nota 02 e a quarta nota 01;
- **C)** Somando-se as notas de todas as prioridades escolhidas pelas 16 regiões chega-se às três prioridades, que serão aquelas que somarem maior pontuação;
- **D)** Quando as regiões priorizarem outros temas que não elencados entre as três prioridades globais da cidade, entre as quatro primeiras hierarquizadas na região, as mesmas devem ser alocadas com recursos proporcionais para o atendimento dessas prioridades;
- **E)** No tema Pavimentação somente as regiões que priorizarem em 1º, 2º, 3º e 4º lugar serão contempladas com recursos, desde que não prejudique as regiões que tenham saldo;

- **F)** Quando houver empate entre as três primeiras prioridades regionais e temáticas, o critério de desempate será o da maior participação nas Assembleias regionais e temáticas.

De maneira geral os critérios das demandas ainda operam a partir dos pesos das prioridades e do número da população atingida. As regras, conforme o quadro abaixo se apresenta flexível para as demandas:

## **4.2 As Demandas no Orçamento Participativo**

A alta capacidade que os governos possuem de responder as demandas públicas da sociedade tem figurado como um dos sinônimos da eficiência máquina pública e de satisfação popular. No programa de OP de Porto Alegre se percebeu que este princípio também é válido. Pois, a capacidade de governo de atender as demandas em determinados momentos pode ser considerado um dos fatores que podem influenciar na satisfação do cidadão em ter suas necessidades atendidas, o que repercute no aumento ou decréscimo da participação no programa.

Buscando avaliar em profundidade todas estas particularidades, apresentamos em seguida um panorama das principais demandas processadas no OP porto-alegrense ao longo dos anos.

Cabe, entretanto, explicitar que as demandas apresentadas na seqüência são de dois tipos: demandas gerais e demandas temáticas que, por sua vez, são apresentadas a partir de três classificações: 1) Demanda concluída – que se refere a todas as demandas da área/órgão votadas e executadas na região onde foi requisitada; 2) Demanda em andamento – faz referência às demandas votadas e que estão em curso ou em fase de conclusão e 3) Demanda paralisada – refere-se às demandas que por algum motivo, falta de recursos, entraves políticos, problemas técnicos ou jurídicos, que aguardam medidas para continuidade.

Embora as demandas do OP se dirijam a diferentes áreas, na presente discussão abordamos apenas as áreas de educação, obras e viação, saúde, assistência social e de habitação. As referidas áreas ou órgãos estão vinculados à administração direta e indireta da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

É importante mencionar, que as demandas dos presentes campos não foram escolhidas aleatoriamente, mas sim, selecionadas a partir da maior votação<sup>1</sup> nas assembléias e fóruns do programa<sup>2</sup>.

A partir dos resultados destas votações, conforme demonstramos no quadro abaixo analisamos as cinco principais áreas, das 27 existentes<sup>3</sup>. Sendo três da administração pública direta e duas da indireta<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>No processo de votação os participantes das assembléias regionais ou temáticas são convertidos em pontos, sendo selecionada para execução a demanda com maior pontuação entre as micro-regiões.

<sup>2</sup>Tomamos como parâmetro de avaliação os dados disponíveis nos Planos de Investimentos anuais entre 2001 a 2008. Vale considerar que é praxe no OP porto-alegrense a cada ciclo anual do OP disponibilizar um caderno dos PI's Planos de Investimentos. Nestes planos se encontram informações sobre o andamento das demandas.

<sup>3</sup>Conforme a disponibilização da prestação de contas online no sitio da Prefeitura municipal de Porto Alegre [http://www.portoalegre.rs.gov.br/op\\_prestacao/acomp.asp](http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp.asp).

<sup>4</sup>É importante frisar, que segundo o Regimento Interno do OP 2008-2009, a votação atual envolve as prioridades de 17 temas, sendo eles: Saneamento básico Drenagem; Saneamento básico - Água e Esgoto Cloacal; Habitação; Pavimentação; Circulação e Transporte; Saúde; Assistência Social; Educação; Áreas de Lazer; Esporte e Lazer;

**Quadro 1 Prioridades Temáticas do OP Distribuídas por Órgãos Conforme Votação**

Anos:	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Secretaria Municipal Educação - SMED	4° - 22 pontos	2° - 30 pontos	2° - 30 pontos	3° - 24 pontos	2° - 31 pontos	2° - 42 pontos	2° - 28 pontos	2° - 25 pontos.
Secretaria Municipal de Obras e Viação - SMOV	1° - 34 pontos	3° - 30 pontos	3° - 24 pontos.	4° - 18 pontos	3° - 20 pontos	5° - 11 pontos	4° - 19 pontos.	5° - 22 pontos
Secretaria Municipal de Saúde - SMS	5° - 19 pontos	5° - 17 pontos	5° - 11 pontos	5° - 17 pontos	6° - 06 pontos.	3° - 19 pontos	5° - 12 pontos.	4° - 23 pontos
Fundação de Assistência Social - FASC	6° - 18 pontos	4° - 19 pontos	4° - 18 pontos	2° - 29 pontos	3° - 20 pontos	4° - 16 pontos	3° - 24 pontos	3° - 24 pontos
Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB	2° - 32 pontos.	1° - 40 pontos	1° - 54 pontos	1° - 55 pontos	1° - 57 pontos	1° - 56 pontos	1° - 58 pontos	1° - 52 pontos

Fonte: PL – Plano de Investimento do OP de 2001 a 2008, elaborado pelo autor.

A partir da análise da votação realizada foi possível identificar que as demandas mais votadas entre 2001-2008 se concentram nos seguintes órgãos da administração direta: SMED – Secretaria Municipal de Educação; SMOV – Secretaria Municipal de Obras e Viação; SMS – Secretaria Municipal de Saúde; e da administração indireta: FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania e o DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação.

O Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB, o órgão mais votado e um dos principais campos de demandas de Porto Alegre – em função da carência de moradias e da necessidade de regularização, consiste num órgão de execução da política habitacional do município, sendo que um dos seus objetivos é possibilitar à população o acesso à moradia digna e ao solo urbano regularizado.

Já a Secretaria Municipal de Educação do município – SMED, vice - colocada nas votações se responsabiliza atualmente por cerca de 55.000 alunos, distribuídos entre educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e EJA. O tema educação que remete às demandas desta secretaria ocupa também um lugar de destaque como prioridade para os participantes do programa.

A Fundação Assistência Social e cidadania – FASC, terceira mais votada, foi criada em 2000 vindo substituir a antiga denominação FESC – Fundação de Educação Social e Comunitária. A FASC atualmente desenvolve programas e serviços para a população mais vulnerável do município em conformidade com a Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS.

A Secretaria Municipal de Obras e Viação – SMOV, quarta mais votada, foi criada em dezembro de 1955 e atua na coordenação, elaboração e execução de projetos de obras viárias, manutenção de vias urbanas, aprovação de projetos prediais, fiscalização e aplicação de sanções a infratores. É também de competência desta secretaria a implantação e manutenção do sistema de iluminação pública do município.

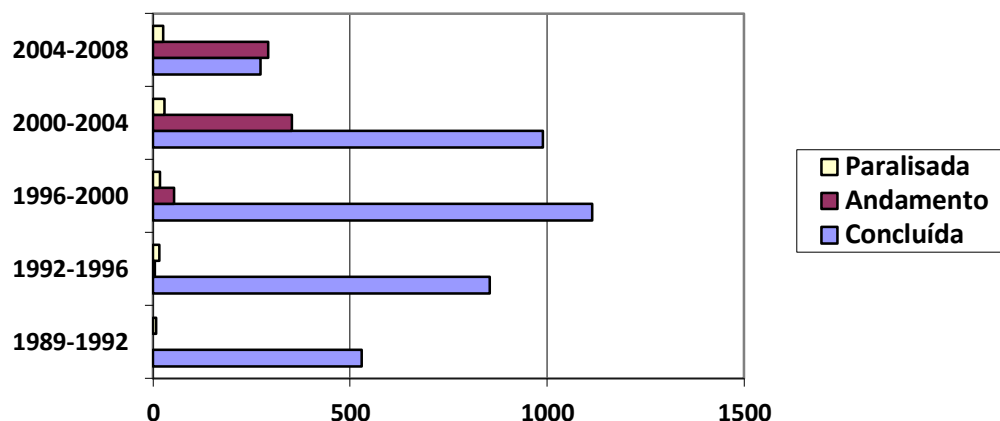
Por fim, a Secretaria Municipal de Saúde – SMS, quinto e último órgão mais votado, é o órgão gestor do Sistema Único de Saúde (SUS) de Porto Alegre tendo como uma de suas principais atribuições a coordenação dos serviços, das ações, e das políticas de saúde da cidade. A secretaria, também estabelece ações integradas e intersetoriais com outros setores públicos e privados da esfera municipal, estadual e federal.

Já no tocante as demandas, os resultados podem ser observados a partir do gráfico abaixo.

---

Iluminação Pública; Desenvolvimento Econômico; Cultura; Saneamento Ambiental; Acessibilidade e Mobilidade Urbana e Juventude e Turismo.

**Gráfico 2 - Demandas Gerais Totalizadas por Gestão**



Fonte: PMPA (2009).

Observa-se, que a primeira gestão obteve um aproveitamento de quase 100%, nas demandas das diversas áreas temáticas. Nível também repetido na segunda gestão, e com sensível aumento nas demandas em andamento e paralisadas a partir da terceira gestão nos anos de 1996 a 2000.

Quanto ao aproveitamento, as gestões de 2000 a 2004 e de 2004 a 2008 apresentaram menor capacidade de resposta as demandas reivindicadas além de morosidade no atendimento das demandas e com um aumento do número de demandas paralisadas.

Em suma, o presente cenário de demandas evidencia que, existem transformações significativas nesta variável principalmente quanto a sua conclusão. Uma dos impactos da menor expressividade desta variável pode evidentemente ser caracterizada pela ausência do atendimento público as comunidades. Isto reflete na redução da expressividade do programa em relação a sua capacidade de responder as demandas decididas pela maioria dos participantes do programa. Campo que recebeu melhor tratamento nas primeiras administrações. Entretanto, umas das explicações de governos para a baixa capacidade de atendimento de demandas no OP têm sido as crises financeiras e consequentes falta de recursos para o investimento.

#### **4.4 O Campo de Demandas no Orçamento**

Esta categoria que apareceu fortemente ligada à participação no programa talvez seja um dos seus principais atrativos. Porém, com o passar do tempo se tornou um campo onde a capacidade gerencial dos governos tem sido colocada à prova. O que se percebeu, no entanto, foi um gradual processo de burocratização do OP e uma gradual redução de demandas concretizadas.

Neste âmbito, o modelo teoricamente mais simples das gestões anteriores ao governo do PMDB obteve maior êxito em atender um maior número de demandas do programa. Além disso, com recursos cada vez mais escassos e a vulnerabilidade da prefeitura as crises financeiras a capacidade de atendimento do OP teve resultados baixos.

Nos últimos anos, a baixa capacidade de atendimento das demandas foi sentida mais enfaticamente a partir do último governo do PT no município. A causa de tal situação, no entanto, resumiu-se à crise financeira, mas também pode ter sido produzida a partir do desgaste dos 16 anos no poder do governo PT.

No entanto, na nova gestão, esta variável continuou sendo um ponto problemático para nova administração, que teoricamente burocratizou ainda mais o programa, ao mesmo tempo em que diminuiu o leque de atendimento das demandas. Além disso, a gestão do atual governo, conforme foi possível observar o atendimento de demandas foram inferiores as gestões petistas aumentando também o número de demandas paralisadas.

Todavia, com menores recursos dirigidos ao programa, além dos atrasos na conclusão de obras houve intensas disputas que levaram à “ineficiência” do tratamento desta categoria nas últimas gestões. Quadro verificado, principalmente a partir de 2003 na gestão do PT, se estendendo incisivamente a gestão peemedebista, que mostrou conforme observamos um dos piores quadros nesta variável.

## 5. Considerações finais:

O amplo sucesso do programa de OP permitiu que diferentes abordagens fossem produzidas nas últimas décadas ampliando o leque de contribuições sobre a relação Estado e sociedade. Algumas destas imprimiram adjetivos, jargões ou classificações que se tornaram clássicas na literatura do OP, tais como: janela de oportunidades (Abers, 2000); radicalização política (Baierle, 2003); híbrido democrático (Avritzer e Bandeira, 2005), mecanismo participativo de baixo para cima (Avritzer, 2008) entre outros. Além disso, os teóricos do programa, também reforçaram conceitos já existentes como de governança *empoderada* participativa, participação pública, quarto poder (Sintomer, Herzberg, Rocke, 2008), etc. Estas, entre outras evidências reforçaram o prestígio e reconhecimento do programa em diversas regiões.

Entretanto, o fato de OP de Porto Alegre completar mais de 20 anos de existência, sendo nos últimos cinco, administrado por um partido teoricamente de centro - o PMDB -, leva a projetar um cenário de debate e ceticismo quanto aos resultados do programa, mesmo que, embora, tais adesões do programa sejam comum no país desde 1997.

Especificamente, no que se refere ao OP porto-alegrense as evidências revelam, que se comparado às gestões anteriores, que o programa declinou. Embora, o prenúncio deste cenário já estivesse evidente em anos anteriores, quando a eficiência do programa começou a declinar, nas últimas gestões esta tendência não se inverteu.

Conforme foi possível observar, o ponto mais contundente do OP sob o governo PMDB situou-se no campo da participação e demandas. Neste caso, tomando como referência os dados analisados ficou caracterizado o declínio abrupto nestas variáveis, que até o término desta pesquisa ainda não havia se recuperado por completo.

Estas constatações nos levam a considerar que os programas de orçamento participativo são sensíveis aos mandatários e conseqüentemente de sua vontade política em fortalecer o programa buscando para isso apresentar os melhores resultados dentro da proposta do programa.

## 6. Referências Bibliográficas.

**ABERS** Rebecca, *From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil*, Latin American Perspectives, 1996, p. 35-53.

\_\_\_\_\_, *Inventando a Democracia: Distribuição de Recursos Públicos Através da Participação Popular em Porto Alegre*, RGS, Porto Alegre, Doc. ONG Cidade, 1997, Doc. 36 pp.

\_\_\_\_\_, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2000.

**AVRITZER**, Leonardo, *Instituições Participativas e Desenho Institucional: Algumas Considerações Sobre a Variação da Participação no Brasil Democrático*, Opinião Pública, Campinas, 2008, p.43-64.

\_\_\_\_\_, *New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics*, International Journal of Urban and Regional Research, V. 30.3, Sep/2006, p. 623–637.

\_\_\_\_\_, *Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação*, Dados, Vol. 50, nº 3, 2007, p. 443 a 464.

**AVRITZER**, Leonardo; **PEREIRA**, Maria L. D. *Democracia, Participação e Instituições Híbridas*, Teoria e Sociedade, Número Especial. Belo Horizonte, 2005

**BAIERLE**, Sergio, Porto Alegre em Transe, Porto Alegre, ONG Cidade, Doc. 2005, 20 pp. Disponível em: [www.ongcidade.org](http://www.ongcidade.org).

\_\_\_\_\_, The Porto Alegre Thermidor? ‘Participatory Budget’ At The Crossroads, Socialist Register, 2003, 23 pp. Disponível em: [www.ongcidade.org](http://www.ongcidade.org)

\_\_\_\_\_, Lutas Urbanas em Porto Alegre: Entre a Revolução Política e o Transformismo, Porto Alegre, ONG Cidade, 2007.

\_\_\_\_\_, *A Experiência Brasileira em Orçamento Participativo (OP): O Caso de Porto Alegre*, In: Documento Base da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Seminário de Lançamento da REDE URB-AL Nº 9 – Financiamento Local e Orçamento Participativo, Porto Alegre, 2008, p. 13-23.

**BAIOCCHI**, Gianpaolo, Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment, In: FUNG, Archon; Wright, Erik O. Deepening Democracy Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance, Verso, London School, 2003, p.45-172.

**BAQUERRO**, Marcello; **PRÁ**, Jussara R. *Democracia Brasileira e Cultura Política no Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, UFRGS, 2007.

**BIDERMAN**, Ciro; e **SILVA**, Glauco, P. *Estimating the Impact of Participatory Budget on Observed Outcomes*, Resultado de Pesquisa para BM, paper apresentado no Seminário Internacional do Orçamento Participativo, Belo Horizonte, dez/ 2008, Doc. 21 pp.

**DAGNINO** Evelina, **OLVERA**, Alberto J, **PANFICHI**, Aldo (Orgs) *A Disputa Pela Construção Democrática na América Latina*, São Paulo, Paz e Terra, 2006, p. 13-91.

\_\_\_\_\_, *Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo*, Documento apresentado no Seminário: *Democratic Innovation in the South*, San José, Costa Rica, Marzo 5-6 de 2007, 28 pp.

**DIAS**, Márcia R. *Da Capilaridade do Sistema Representativo: Em Busca da Legitimidade nas Democracias Contemporâneas*, Porto Alegre, Civitas, v.04, n. 02, 2004, p. 235-256.

**FEDOZZI** Luciano, *Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: O Paradigma Participativo*, Curitiba, Revista Paranaense de Desenvolvimento, 2001, p. 93-105.

\_\_\_\_\_, *Participação nos Governos Locais do Brasil Contemporâneo*, Salvador, Cadernos FLEM, nº 08, 2005, p. 136-168.

\_\_\_\_\_, *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre: Análise Histórica de Dados: Perfil Social e Associativo, avaliação e Expectativas*, Porto Alegre, Tomo Editorial, 2007.

**GOHN**, Maria da Glória, *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*, São Paulo, Cortez, 2º Ed; 2003.

\_\_\_\_\_, *Desejo de Mudança: Das Motivações e Razões que levaram à Derrota do PT em Porto Alegre nas eleições de 2004*, Porto Alegre, Civitas, v.08, n°. 02, 2008, p.237-257.

**RIBEIRO**, Ana; **GRAZIA**, Grazia, *Experiência do Orçamento Participativo no Brasil: Período de 1997-2000*, Petrópolis, FNPP, Vozes, 2003.

**SANTOS**, Boaventura S. *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy*, Coimbra, Politics & Society, 1998, p. 461-510.

**SCHNEIDER**, Aron; **GOLDFRANK**, Benjamin, *Construcción Institucional Competitiva: El PT el Presupuesto Participativo de el Rio Grande do Sul*, In: *Diseno Institucional y Participación Política: Experiência en el Brasil Contemporâneo*, Argentina, 2006, p. 253-287, Disponível: <http://bibliotecavirtual.clasco.org.ar/ar/libros/edicion/disenoschneider.pdf>

**SPADA**, Paolo. *The Economic and Political Effects of Participatory Budgeting*, Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Jun /2009, pp. 21.

**TEIXEIRA** Ana; **ALBURQUERQUE**, Maria, *Orçamentos Participativos: Projetos Políticos, Partilha de Poder e Alcance Decisório*: In DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo, *A Disputa Pela Construção Democrática na América Latina*, São Paulo, Paz e Terra, 2006, p.179-228.

**TEIXEIRA** et Al. *Orçamento Participativo: Democratização da Gestão Pública e Controle Social*, FNPP, 2003, Doc. 11 pp, Disponível online: <http://www.participacaopopular.org.br/textos.htm>.

**WAMPLER**, Brian, **AVRITZER**, Leonardo, *Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil*. New York, Comparative Politics, v. 36 n. 03, 2004, p. 291-312.

**WAMPLER**, Brian. *Expandiendo la Responsabilidad en la Gestión por Medio de Instituciones Participativas: Activistas y Reformistas en los Municipios Brasileños*. En *Publicacion: Diseño Institucional, Participacion Política experiencias em el Brasil Contemporâneo*, Buenos Aires: CLASCO, 2006, p. 39-71. Acessado em 10.06.09 disponível: <http://bibliotecavirtual.clasco.org.ar/ar/libros/edicion/disenowampler.pdf>

\_\_\_\_\_. *Orçamento Participativo: Uma Explicação para as amplas variações nos resultados*, 2006, Doc. 30p. Disponível: [www.democraciaparticipativa.com.br](http://www.democraciaparticipativa.com.br), acesso em 10 de julho de 2009.

\_\_\_\_\_. *A Guide to Participatory Budgeting*. In: SHAH, Anwar. *Participatory Budgeting*. Washington DC: World Bank, 2007, p. 21-54.

\_\_\_\_\_. *A Difusão do Orçamento Participativo Brasileiro: “Boas Práticas” Devem ser Promovidas?* Campinas, Opinião Pública, 2008, p. 65-95.

**YIN**, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*, 3º Ed. Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2005.