

Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Sociais - ICS
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas - CEPPAC

Ailton de Souza

**A metamorfose do Orçamento Participativo: Uma análise da
Transição Política em Porto Alegre (1990-2009).**

Brasília, 2010.

Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Sociais
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas

**A metamorfose do Orçamento Participativo: Uma análise da
Transição Política em Porto Alegre (1990-2009).**

Ailton de Souza

Dissertação de mestrado apresentada
ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação
Sobre as Américas como requisito parcial
para obtenção do Título de Mestre em
Ciências Sociais e especialista em estudos
comparados sobre as Américas.

Orientador: Lúcio R. Rennó Jr

Brasília, fevereiro de 2010.

Ailton de Souza

**A metamorfose do Orçamento Participativo: Uma análise da
Transição Política em Porto Alegre (1989-2009).**

Banca Examinadora:

Dr. Lúcio Remuzat Rennó Jr. (Presidente)
CEPPAC /UnB

Dra. Sônia Maria Ranincheski (Membro Interno)
CEPPAC/UnB

Dr. Mathieu Turgeon (Membro Externo)
Instituto de Ciência Política - IPOL/UnB

Dr. Henrique de Oliveira e Castro (Suplente)
CEPPAC/UnB

Brasília, 23 de fevereiro de 2010.

Agradecimentos:

O presente trabalho é resultado do aprendizado e da colaboração de diversas pessoas ao longo de minha trajetória, a qual indistintamente gostaria de externar minha profunda gratidão. Entretanto, de maneira especial gostaria de agradecer como filho, a meus pais José de Souza e Maria Eli de Souza, como irmão, a todos e de maneira especial a Pedro Edson de Souza, que me proporcionou condições durante minha estada em Brasília. Como amigos e companheiros, aos colegas de mestrado e doutorado do CEPPAC/UnB e em especial a Daniel Marcelino, Giliard do Prado e Jean Camargo. Como aluno do CEPPAC, especialmente ao professor e orientador Dr. Lúcio R. Rennó Jr, que acolheu a presente proposta de trabalho e me possibilitou *insights* preciosos durante a sua elaboração, aos professores que ministraram aulas e que tive a oportunidade de conhecer durante o curso: Henrique, Cristhian, Sônia, Flávia e Simone e aos demais professores e funcionários do programa.

Como ex-acadêmico da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), especialmente ao professor e ex-orientador Dr. Gustavo Biasoli Alves, a professora Dra. Yonissa Marmit, ao Dr. Joel Paese (UFMT), Dra. Vera Alves Cepedã (UFSCAR) e aos demais professores, funcionários e amigos da universidade pela confiança e incentivo ao longo dos anos.

Em minha estada em Porto Alegre, ao professor Marcelo Kunrath da Silva (UFRGS) pela atenção dispensada, ao historiador Gustavo Coelho (UFRGS) pelo apoio recebido, a Márcia Tolfo e Sergio Baierle da ONG Cidade pela acolhida e colaboração nesta pesquisa, a Carlos Baltazar da Secretaria Municipal de Governança Local e Liane S. Gelatti da Gerência do Orçamento Participativo pela atenção e liberação de documentos, e a todas as demais pessoas que colaboraram direta e indiretamente para realização deste trabalho.

Sumário:

Resumo.....	07
Abstract.....	08
Lista de Siglas.....	09
Lista de Figuras, Gráficos e Quadros.....	10
Lista de Tabela.....	11
Introdução.....	12
Objetivos e Metodologia	17
Caracterização dos Instrumentos Metodológicos.....	19
Subunidades de Análise e as Etapas da Pesquisa.....	20
Estruturação da pesquisa.....	23
Capítulo 1 - A Consolidação do Orçamento Participativo.....	25
1.1. Democracia Participativa e a Inovação Institucional.....	25
1.2. A Caracterização do OP.....	28
1.2.1 A Origem do Programa.....	31
1.2.2 Como Funcionam os OP's?	33
1.2.3 O Atual Modelo de OP de Porto Alegre.....	34
1.2.4 Breve Retrospecto do OP.....	36
1.3 O Papel do Associativismo em Porto Alegre.....	39
1.4 Variáveis explicativas do OP.....	44
1.4.1 A Participação no Orçamento Participativo.....	44
1.4.2 O <i>Empowerment</i> no OP de POA.....	45
1.4.3 O Processo de Demandas no OP.....	47
1.4.3.1 Critérios para o Atendimento de Demandas.....	48
1.4.4 Transparência e Accountability no OP.....	50
1.5 Conclusão.....	52
Capítulo - 2 O Contexto Político do OP.....	53
2.1 O Petismo, o OP e as eleições em Porto Alegre.....	53
2.1.1 Algumas Explicações para a Derrota Petista nas Eleições de 2004.....	57
2.2 O Debate sobre a Adoção do OP por Governos Não-Petistas.....	62
2.3 O Outro Lado da Moeda: Questionando o Discurso Laudatório do OP.....	68

2.4 Competindo com o OP: Alternativas de Disputa em Porto Alegre.....	71
2.5 Conclusão.....	75
Capítulo 3 - Vinte anos do OP em POA: Diferenças ou similaridades?.....	76
3.1 Apresentando Porto Alegre: Alguns Aspectos do Município.....	76
3.2 Participação no OP de 1989-2009.....	79
3.3 As Demandas no Orçamento Participativo.....	81
3.3.1 Demandas por Gestão de Governo.....	84
3.4 Análises das Subunidades	90
3.4.1 Relatório 01 – FRACAP.....	90
3.4.2 Relatório 02 – UAMPA.....	92
3.4.3 Relatório 03 – ONG Cidade.....	93
3.5 Análises das Subunidades - Associação de Moradores.....	96
3.5.1 Relatório 04 – Associação de Moradores Parque dos Maias.....	98
3.5.2 Relatório 05 – Associação Moradores do Bairro Mario Quintana.....	99
3.5.3 Relatório 06 – Associação de Moradores da Vila São Judas Tadeu.....	101
3.5.4 Relatório 07 - Associação de Moradores Bairro Auxiliadora.....	102
3.5.5 Relatório 08 – Associação de Moradores do Bairro Cavahada.....	104
3.6 Relatório do Governo.....	105
3.7 Análise Cruzada dos Casos.....	107
3.7.1 O Retrato da Participação no OP.....	108
3.7.2 O Campo de Demandas no Orçamento.....	109
3.7.3 O <i>Empowerment</i>	110
3.7.4 A Transparência e a <i>Accountability</i>	111
3.8 Conclusão.....	112
Capítulo 4 - Conclusão: A Metamorfose do OP em Porto Alegre.....	114
Referências Bibliográficas & Bibliografia.....	119
ANEXO 1 – Bairros Extratificado por Região do OP.....	126
ANEXO 2 – Siglas das Secretarias e Órgãos Municipais.....	128
ANEXO 3 – Roteiro das Entrevistas Realizadas.....	131

Resumo

O presente trabalho tem como tema principal a análise dos efeitos da transição de governos petistas para administrações não petistas no Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre. Neste contexto a questão central que se pretende responder é: até que ponto o programa de OP é sensível ao partido que o implementa? Por esta perspectiva, adotamos como objeto de análise o OP da cidade de Porto Alegre em função de o município apresentar um quadro favorável de pesquisa. A perda do executivo municipal pelo PT na eleição de 2004 e a condução do programa pelo PMDB a partir de 2005 realçaram o OP de Porto Alegre como um excelente laboratório de investigação. Sob este pressuposto, nosso enfoque de observação se dirigiu a análise das mudanças ocorridas em cinco variáveis: participação, demandas, *empowerment*, transparência e *accountability*, das quais, coletou-se informações a partir do levantamento de dados e da realização de entrevistas com alguns dos principais atores envolvidos, entidades representativas e associações de moradores com relação direta com OP ao longo de sua existência. Os resultados da pesquisa enfatizaram que o atual OP gestado no município é menos expressivo e sofreu metamorfose. Principalmente em nível de *empowerment* e de atendimento das demandas locais se comparado aos anos de sucesso da década de 1990.

Palavras chave: Orçamento Participativo, Transição de governo, Partido dos Trabalhadores.

Abstract

This work has as main theme the analysis of the effects of the transition of governments PT for administrations non-PT in Participatory Budgeting (PB) from Porto Alegre. In this context the central question to answer is: to what extent the OP program is sensitive to the party that implements? In this perspective, as the PB object of analysis of the city of Porto Alegre in the light of the municipality provide a favorable framework for search. The loss of the municipal executive by PT in the election of 2004 and the conduct of the program by PMDB from 2005 have highlighted the PB of Porto Alegre as an excellent research laboratory. Under this assumption, our focus of observation addressed analysis of changes in five variables: participation, demands, empowerment, transparency and accountability. Which information, collected from the survey data and interviews with some of the major actors involved, agencies and associations of residents with direct relationship with PB in the municipality throughout its existence. The search results emphasize that describes current PB in the municipality is less expressive and suffered metamorphosis. Especially in the context of empowerment and support of the public demand local compared to years of success of the 1990s.

Keys Words: Participatory budgeting, transition Government, workers ' Party.

Lista de Siglas

CF – Constituição Federal

DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação

FASC – Fundação de Assistência Social

FASFIL – Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos

FRACAP – Federação Rio Grandense das Associações de Moradores

GEOP – Gerência do Orçamento Participativo

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

OP – Orçamento Participativo

PB – Participatory Budget

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

POA – Porto Alegre

PP – Presupuesto Participativo

PPS – Partido Popular Socialista

PT – Partido dos Trabalhadores

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SMED – Secretaria Municipal de Educação

SMGL – Secretaria Municipal de Governança Local

SMOV- Secretaria Municipal de Obras e Viação

SMS - Secretaria Municipal de Saúde

UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

UN-HABITAT – Habitat Nações Unidas

Lista de Figuras, Gráficos e Quadros

FIGURA 1.1 O Ciclo do OP.....	36
FIGURA 3.1 Mapa do Município de Porto Alegre por Regiões e Bairros.....	78
GRÁFICO 2.1 Evolução da Preferência Partidária no Brasil 1989-2007.....	54
GRÁFICO 2.2 Governos com OP's em Cidade Acima de 100.000 Habitantes.....	63
GRÁFICO 3.1 Participação no OP.....	79
GRÁFICO 3.2 Participação Média Acumulada por Gestão de Governo.....	81
GRÁFICO 3.3 Demandas Gerais Totalizadas por Gestão.....	86
GRÁFICO 3.4 Evolução dos Investimentos no OP (Em Milhões de Dólares).....	88
GRÁFICO 3.5 Evolução dos Investimentos no OP por Gestão de Governo.....	89
QUADRO 1.1 Etapas do OP em Porto Alegre.....	34
QUADRO 1.2 Breve Retrospecto do OP	36
QUADRO 1.3 Distribuição do Associativismo em Porto Alegre em 2009.....	43
QUADRO 1.4 Princípios Adicionais para o Atendimento de Demandas.....	49
QUADRO 1.5 Regras para Apresentação de Demandas.....	50
QUADRO 2.1 Eleições para Prefeitura de Porto Alegre (1992-2008).....	57
QUADRO 2.2 Resultados de Gestões Petistas e Não petistas no OP em 2000.....	67
QUADRO 3.1. População por Região de Porto Alegre até o ano de 2000.....	77
QUADRO 3.2 Prioridades Temáticas do OP por Órgãos Conforme Votação.....	83
QUADRO 3.3 Demandas Agrupadas por Gestão.....	85
QUADRO 3.4 Relação das Associações de Moradores.....	97
QUADRO 3.5 Dados Gerais Sobre os Bairros.....	97

Lista de Tabela

TABELA 3.1 Participação Total Acumulada por Gestão de Governo.....	80
--	----

Introdução

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 demonstram 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).

Nesse sentido, um dos destaques dentre estas experiências é o programa de Orçamento Participativo (OP) brasileiro, cujo modelo disseminou-se por vários países. O referido programa, objeto desta investigação, emerge como modelo de orçamento público¹ tendo como marco a Constituição de 1988, que amplia a esfera pública estatal e estabelece entre outras medidas a institucionalização da participação popular nos processos decisórios (Souza, 2006; Fedozzi, 2005; Wampler, 2007).

Também conhecido na literatura internacional como Presupuesto Participativo (PP) ou *Participatory Budgeting* (PB), os programas de OP são considerados, 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.

Embora este tipo de programa seja uma experiência relativamente nova em vários países, são reconhecidos por diversos autores como um instrumento efetivo de democracia direta. Isto porque, contempla em seu ciclo, elementos que oferecem aos cidadãos a oportunidade para o aprendizado sobre as operações do governo no processo deliberativo, de debate e, de influencia na alocação de recursos.

Basicamente como instrumento político de gestão popular, o advento do orçamento participativo foi estimulado e renovou o debate democrático focado na representação e na participação política, ao traduzir a partir da mobilização, as pautas de diferentes atores como os movimentos sociais e a sociedade civil organizada.

¹Com a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF em 2001, os orçamentos participativos receberam incentivos visando estimular sua prática como condição prévia para realização de audiências públicas na elaboração e discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA.

Abordado por Avritzer e Pereira (2005) como um programa híbrido pela existência de aspectos como: de soberania partilhada, de reintrodução de elementos de participação na tomada de decisão e de auto regulação soberana, os programas de OP ocuparam ao longo dos anos o centro do debate sobre democracia deliberativa no Brasil. Além disso, também se transformaram nuns dos principais paradigmas emergentes no que se refere a democracia direta.

Os programas de OP, que tiveram como referência a primeira experiência implementada na cidade de Porto Alegre-RS, em 1989, na gestão do então prefeito Olívio Dutra do Partido dos Trabalhadores – PT passou a ser vista, “tanto na literatura nacional como na estrangeira, como um exemplo de instrumento de promoção do ‘bom governo’ ou da boa governança urbana².” (Souza, 2001, p. 84).

Ainda em sua primeira década de funcionamento, o programa do OP foi copiado e implementado por governos de diversas regiões, atraído principalmente, pelo que Abers (1997) e Fedozzi (2005) denominaram “Efeito demonstração”, ou seja, a capacidade que o programa teve de atrair a comunidade para participação e deliberação pública³.

Especialmente no Brasil, a propagação do programa ocorre de forma concomitante à gradual descentralização do poder e à maior autonomia política e fiscal delegada aos municípios a partir da Constituição de 1988, (Souza, 2006; Fedozzi, 2005; Wampler, 2007). Característica que também contribuiu para a propagação do programa no país.

Atualmente, passados vinte anos da primeira experimentação do OP no Brasil, parece não haver mais dúvidas sobre a capacidade governativa do programa em produzir resultados mais sólidos em matéria de governo participativo, sobretudo, dentro de comunidades menos atendidas pelo Estado no âmbito de acesso às benfeitorias, infraestrutura e a melhor qualidade de vida.

Paradoxalmente, buscando ampliar as potencialidades do programa ou pelo menos manter este canal em sincronia com a sociedade, desde 1997 esta experiência de tradição petista vem sendo realizada por governos de outros partidos. Reflexo disto é o

² Por outro lado, a adoção do OP também é promovida por organismos como o Banco Mundial e o HABITAT das Nações Unidas, que consideraram o programa como uma “boa prática” a ser disseminada (Wampler, 2008).

³A grande vitrine neste caso foi às primeiras experiências bem-sucedidas empregadas nas cidades de Porto Alegre-RS e Belo Horizonte- MG.

fato de que até o ano de 2000, 50% das experiências do OP em andamento no país eram conduzidas por governos de outras siglas partidárias (Ribeiro e Grazia, 2003).

Este cenário de adoção e adaptação do OP pelos opositores do PT suscitou na teoria especializada certo ceticismo quanto ao padrão de efetividade do programa, haja vista, seu consagrado sucesso sob legendas petistas. (Abers, 1997; Nylén, 2003; Wampler e Avritzer, 2004; Wampler, 2008 e Beirle, 2008).

Tal panorama, por conseguinte, ampliou o debate teórico sobre os orçamentos participativos e contribuiu para descoberta de evidências empíricas que sugeriram que a condução do OP por governos não petistas ou de esquerda tende a apresentar resultados menos expressivos se comparado ao padrão PT de “administração popular”.

Porém, ainda que o orçamento participativo se manifeste no país de forma desigual (Ribeiro e Grazia, 2003; Baierle, 2008), e com características muito particulares, o grande marco da adoção do OP por sigla partidária não petista se estabelece em 2005, quando a experiência do orçamento participativo mais famoso – OP de Porto Alegre –, num histórico de dezesseis anos sob-bandeira do governo PT passou a ser adotado por José Fogaça, candidato que se elegeu prefeito no pleito de 2004 pelo Partido Popular Social (PPS),⁴ e que na mesma gestão muda de partido passando para o PMDB.

O governo de Fogaça mantendo como promessa de campanha a continuidade ao programa de OP, de fato o continua, mas inova sua administração ainda no primeiro ano de mandato com a implantação do Programa de Governança Solidária Local⁵. Programa que se colocaria em paralelo ao OP como uma nova marca do governo vitorioso.

Na configuração deste recente panorama o OP deixa de ser o ator principal da agenda de governo e passa a ser apenas mais um dos 21 programas da gestão Fogaça. Quadro que se renova por mais quatro anos com a reeleição do prefeito Fogaça em 2008, numa disputa novamente decidida contra um dos principais adversários políticos, o PT.

⁴ É importante frisar que esta mudança de partido ocorrida em 28 de setembro de 2007 realça a transição de um partido também de esquerda o PPS para um partido de centro o PMDB, antigo partido do atual prefeito.

⁵ Rede intersectorial e multidisciplinar que se organiza territorialmente para promover espaços de convivência capazes de potencializar a cultura da solidariedade e cooperação entre governo e sociedade local.

A existência de um programa com alta capacidade de adesão popular sendo gerido pelo chefe do poder executivo local, diante a ampla conjuntura política existente em Porto Alegre, que se revelou palco de intensa rivalidade e competição partidária ao longo dos anos oferece um campo interessante de pesquisa. Alia-se a isto o fato do município apresentar recentemente um curto governo do PPS⁶ relativo ao período em que o prefeito pertencia a este partido com a continuidade do governo sendo gerida com o prefeito filiado ao PMDB. Todavia o fato mais significativo operou-se a partir da adoção e manutenção do programa de orçamento participativo pelo governo desde o início de seu mandato. O OP passou então a gestado pelo PMDB um dos principais adversários políticos do PT, partido constantemente vinculado como progenitor do programa. O desenho projetado em Porto Alegre com o orçamento participativo sendo administrado deste sua origem sob um governo de esquerda passa por uma nova fase ao ser conduzido por um partido de centro declaradamente aqui-inimigo do modelo petista de gestão municipal. Estes entre outros fatores contribuíram para que o OP de Porto Alegre se tornasse um propício e oportuno objeto de investigação.

Imerso neste panorama, e tendo o referido programa como referência, um dos questionamentos pertinentes e passível de resposta investigativa foi de identificar: até que ponto o orçamento participativo é sensível ao partido que o implementa?

Num primeiro momento, com um olhar breve para as evidências da teoria política e sociológica, uma das respostas possíveis, é de que o OP é sensível aos mandatários locais e conseqüentemente à sua agenda partidária, que muitas vezes não se converge aos interesses populares produzindo resultados negativos no campo de abrangência do programa.

Diante a esta condição, a hipótese que se desenha é de que no atual OP de Porto Alegre *a mudança de governo e de sigla partidária alterou o formato do programa e teve impacto negativo nas comunidades de bairro do município, em função do programa ser menos incisivo aos princípios norteadores do programa característico da década de 1990.* Centrado nesta premissa que norteia a presente investigação busca-se entender *como e por que* isto ocorre em Porto Alegre?

A partir desta preposição testamos a hipótese acima e respondemos a questionamentos pertinentes no período compreendido entre 1989 e 2009. Intervalo de

⁶ Relativo ao início do mandato ou data da posse de 1º de janeiro de 2005 até o período de troca de partido ocorrido em 28 de setembro de 2007, quando Fogaça passa do PPS ao então PMDB.

tempo em que visamos identificar a existência de diferenças e /ou similaridades no padrão de governança do OP municipal.

Centrados neste objetivo, avaliamos cinco variáveis que constantemente são exploradas nos estudos sobre o tema, especialmente pela ciência política e a sociologia. Estas variáveis analíticas foram compostas pela: participação; *empowerment* (“empoderamento”); demanda pública; transparência e *accountability* (“prestação de contas”). A relevância das mesmas na teoria especializada se revelou significativa para uma compreensão ampliada dos programas de OP contemporâneos.

Nesse sentido, num breve reexame destas variáveis se observa que o tema participação obtém uma posição de destaque no debate teórico e na produção empírica nos trabalhos sobre o OP. Além disso, a presença da prática participativa tem se caracterizado como um dos principais atrativos do programa no que tange ao apoio recebido de organismos multilaterais para sua disseminação.

A concepção do *empowerment* ou “empoderamento⁷” pode ser caracterizado como um conceito polivalente e, que segundo Rowlands (1995) tende a trazer pessoas que estão de fora para dentro do processo de tomada de decisão maximizando as oportunidades disponíveis e exercendo influência e poder⁸.

As demandas dentro dos programas de OP constituem outro importante elemento para o atendimento das prioridades específicas das comunidades. Podendo ainda, ser consideradas um dos principais termômetros do bom funcionamento do programa de OP. Na prática estas demandas são operacionalizadas de forma similar aos *inputs* do ciclo político.

As demais variáveis como a transparência e *accountability* têm sido encaradas nos estudos de OP, e no discurso de promoção do programa como algumas das principais virtudes dos governos no tocante a “boa governança” pública, principalmente por organismos multilaterais como o Banco Mundial e BID. Além disso, estes elementos têm sido caracterizados como princípios que legitimam e fortalecem a democracia representativa⁹.

⁷Para facilitar a interpretação de nossos interlocutores durante as entrevistas realizadas utilizamos a concepção de “poder de decisão” no programa de OP.

⁸No âmbito do OP brasileiro o conceito ganha notoriedade principalmente a partir dos trabalhos de Rebecca Abers (1996).

⁹Aspecto fortalecido nos municípios brasileiros a partir da Lei 101/2000 de Responsabilidade Fiscal. A presente Lei reforça e incentiva, entre outros aspectos, princípios de transparência pública a

Ambas as concepções, entretanto, além de apresentar uma relação intrínseca imprimem uma maior noção de lisura e de responsabilização da administração pública, a partir da maior transparência e do aumento da *accountability* pública no processo de orçamentário. Característica tem assumido um lugar importante nos atuais debates sobre o orçamento público contemporâneo (Norton e Elson, 2002).

Este conjunto de variáveis explicativas foram utilizadas na composição das entrevistas aplicadas a um conjunto misto de interlocutores, no caso, representantes de entidades representativas, associações de moradores e ao próprio governo de Porto Alegre.

As percepções destes atores sobre os conceitos ora mencionados nesta pesquisa foram fundamentais para estabelecer relações e atingir os objetivos propostos por este trabalho, bem como para apresentar resultados mais enfáticos no tocante as transformações do OP no decurso seus 20 anos existência.

Em síntese, os resultados alcançados mostram a partir das evidências colhidas que o OP porto-alegrense não apenas mudou alguns de seus aspectos, o que seria natural, mas que sofreu uma profunda metamorfose. Neste contexto, os indícios mais significativos se concentraram no âmbito da participação, no atendimento das demandas e na própria resposta do governo no programa.

Este entre outros fatores demonstraram que o OP deixou de ser uma marca expressiva dos anos 1990 para se transformar na atualidade num programa pouco expressivo e baixo impacto nas comunidades de bairro de Porto Alegre.

Desta forma, a atual metamorfose do OP de Porto Alegre salienta não apenas uma nova forma de gestão, mas a transformação das principais características do OP tidos em anos anteriores como algumas das marcas fortes do programa e da sua propagação, neste caso a OP da gestão atual não se aproxima mais do sucesso do programa na década de 1990.

Objetivos e Metodologia

O objetivo desta investigação é de avaliar o que mudou no programa do OP a partir da transição política e da nova administração do programa por um partido não petista. Neste sentido, buscou captar indícios que levam ou não a confirmar a hipótese deste trabalho – de que a mudança de governo por sigla não petista tem impacto negativo nas comunidades de bairro –, e ao mesmo tempo estabelecer um diagnóstico do programa. Deste modo, nossos objetivos específicos foram:

- Apontar como e quais são os efeitos da mudança de sigla partidária na condução do OP;
- Identificar a existência de programas similares ou concorrentes e de que formas estes atuam em relação ao OP;
- Coletar informações e comparar resultados do programa a partir de documentos oficiais no período compreendido entre 1989 e 2009;
- Apresentar algumas das impressões dos atores envolvidos quanto aos conceitos explicativos adotados no estudo, tais como: transparência e prestação de contas nos governos; participação da comunidade no OP; *empowerment* do cidadão e as demandas sociais amparadas pelo programa no decorrer dos anos e dos governos e,
- Ampliar o leque de informações e o debate sobre a teoria do orçamento participativo.

Para atingir os objetivos propostos utilizamos como método o levantamento de dados com o uso da técnica de *estudo de caso* a partir de entrevistas semiestruturadas e da coleta de informações tendo como fonte os dados oficiais divulgados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Caracterização dos Instrumentos Metodológicos

A técnica de *estudo de caso* utilizada nesta pesquisa se aproxima do *estudo de caso múltiplo*, conhecido na ciência política como estudo comparado. Porém, embora o estudo caso múltiplo seja uma variante do estudo de caso clássico – onde se estuda apenas um único caso, no estudo de caso múltiplo ou comparado se analisa ou estuda vários casos, ou seja, há uma reaplicação do estudo caso a outros atores ou fenômenos de mesma natureza.

Um dos exemplos de aplicação do estudo caso múltiplo pode ser obtido hipoteticamente a partir de um estudo sobre as inovações a serem feitas em escolas. Neste caso, cada escola adota uma inovação, de forma que cada escola pode ser objeto de um estudo de caso individual. Desta forma, um estudo do todo abarcará várias escolas e constituirá um projeto de casos múltiplos ou um estudo de caso múltiplo¹⁰. (Yin, 2005, P. 68).

Na presente investigação realizamos um *estudo de caso* com os elementos comuns aos *estudos de casos múltiplos*, ou seja, estudamos o OP de Porto Alegre avaliando o mesmo a partir de informações coletadas na prefeitura do município, bem como de informações indiretas a respeito do programa a partir das entrevistas com entidades representativas, associações de moradores¹¹ e o governo. Os elementos comuns aos estudos de caso múltiplo conforme se verá no presente estudo, situa-se na quantidade das amostras no formato das entrevistas realizadas, na estruturação e apresentação dos resultados.

Dentre as vantagens do emprego do estudo de caso, técnica que vem ganhando cada vez mais reconhecimento e adeptos nas ciências sociais (George e Bennet, 2004; Yin, 2005; Minayo, 2005), esta a possibilidade de identificação de novas variáveis e hipóteses, aspectos que dificilmente seriam captados utilizando outros meios de pesquisa.

¹⁰A proposta de Yin pode ser relacionada ao que Stake considera *estudo de caso coletivo*, “onde o pesquisador não se concentra em um só caso, mas em vários”. Stake, R. *The Art Of Case Research*. SAGE Publications, (1995 apud ANDRÉ, 2001, p. 20).

¹¹Inicialmente nosso objetivo era de utilizar como metodologia exclusivamente a técnica de estudo de caso múltiplo, entretanto, analisando mais profundamente a técnica a partir de Yin (2005), entendemos em função do nosso objeto de análise – o OP porto-alegrense ser único no município, que não caberia a utilização exclusiva desta técnica.

Embora a técnica seja atualmente utilizada por diferentes disciplinas e em contextos específicos, na prática são operacionalizadas de maneira similar. Neste caso o estudo de caso, conforme menciona Minayo (2005), é definido como:

“estratégica de investigação qualitativa para aprofundar o como e o porquê de alguma situação ou episódio, frente à qual o avaliador tem controle. Costumam ser classificados em explicativos, cognitivos e expositivos e visam aumentar o entendimento sobre fenômenos sociais complexos” (Minayo, 2005, p. 93).

Sem invalidar esta premissa, Yin classifica estudo de caso como “investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto na vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2005, p. 32).

Além do uso do estudo de caso complementamos informações a respeito do problema investigado a partir da coleta de informações. Com esta técnica coletamos documentos de pesquisa de diversas naturezas como: relatórios, publicações, entre outras, em diferentes fontes.

Subunidades de Análise e as Etapas de Pesquisa

Para avaliar e entender como e por que a mudança de governo altera o programa do OP – unidade central de análise desta pesquisa –, definimos como subunidades de análise alguns dos atores externos historicamente ligados à transformação política do orçamento participativo do município de Porto Alegre.

Esses atores são compostos por: entidades representativas, associações de moradores e o próprio governo de Porto Alegre. Para as três subunidades, realizamos entrevistas que se diferenciam apenas na forma da abordagem.

Quanto ao método de seleção das entidades e das associações de moradores adotamos o seguinte princípio. Primeiramente, elencamos para a entrevista três entidades representativas do município de Porto Alegre com longa história na vida

política e social do município e pleno conhecimento do OP¹². Com este perfil as entidades selecionadas foram: FRACAP- Federação Rio Grandense de Associações de Moradores¹³, UAMPA- União de Associações de Moradores de Porto Alegre¹⁴ e a ONG Cidade¹⁵. Estabelecidas estas entidades, realizamos entrevistas respectivamente com seus representantes, ou seja, pessoas que ocupavam algum cargo administrativo dentro da entidade (presidente, diretor, secretário etc.)¹⁶.

Seguindo o mesmo perfil adotado com as entidades no tocante ao tempo de existência, conhecimento, atuação e acompanhamento do programa do OP, optamos por pedir nesta etapa a indicação de alguns nomes de associações de moradores com estas características dos respectivos entrevistados nas entidades enfatizadas.

A partir deste enfoque, foi possível elencar mais cinco subunidades de análise definidas pelas seguintes associações¹⁷: Associação de Moradores do Bairro Parque dos Maias; Associação de Moradores do Bairro Auxiliadora; Associação de Moradores da Vila São Judas Tadeu; A Nacipaz¹⁸ do Bairro Mario Quintana e a Associação de Moradores do Bairro Cavahada, todas distribuídas geograficamente no município de Porto Alegre.

Além das subunidades, também realizamos uma entrevista com um representante do governo, lotado na Secretaria de Governança, e com pleno conhecimento do processo de funcionamento e condução do atual orçamento participativo.

¹²Tomamos como princípio nesta seleção, o volume de citações destas entidades nos principais trabalhos sobre o orçamento participativo publicado ao longo dos anos.

¹³Entidade surgida no município de Porto Alegre em 1959. Considerada um dos braços do Movimento Comunitário, esta entidade participou de grandes manifestações de rua que marcaram a vida política de Porto Alegre, principalmente nos anos 1950 e 1960.

¹⁴Fundada em 1983, essa entidade conta atualmente com 550 associações de moradores filiadas, atuando na defesa dos interesses de moradores do município de Porto Alegre.

¹⁵Fundada em 1987, num período de ocupações de conjuntos habitacionais e de grande leque de demandas, o Centro de Assessoria e Estudos Urbanos - ONG Cidade é uma organização não governamental laica e autônoma em relação ao Estado e aos partidos políticos, tendo como princípios a cidadania e a autonomia dos movimentos populares.

¹⁶Seguimos aqui o princípio ético de manter sigilo dos entrevistados, haja vista se tratar de informações políticas que poderiam ou não trazer qualquer tipo de desconforto aos entrevistados. Esta atitude foi tomada e estendida aos demais entrevistados das associações de moradores e do governo visando maior colaboração, embora algumas pessoas fossem mais abertas à publicação de seus nomes.

¹⁷O ponto forte das associações de moradores de Porto Alegre, e inclusive um dos motivos pelos quais decidimos utilizá-las nesta investigação, é o fato destas continuarem “sendo com larga margem (conforme demonstram todas as pesquisas realizadas até agora) as entidades mais vinculadas ao processo de discussão orçamentária” (Fedozzi, 2007, p.31).

¹⁸Natureza, Cidadania e Paz, entidade que exercita a mesma função da associação de moradores na região.

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.

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.

Vale salientar que as entrevistas realizadas tiveram formato similar, sendo uma reaplicação basicamente literal dos questionamentos focados nos conceitos explicativos utilizados. Entretanto, no desenvolvimento das entrevistas deixamos nossos interlocutores à vontade para expressar seus posicionamentos, de forma que as respostas foram expressas de diferentes maneiras. Esta foi a estratégia utilizada para melhor captar os efeitos da mudança de governo no programa de OP pelos nossos entrevistados.

Paralelamente ao uso desta técnica realizamos a coleta de dados sobre o orçamento participativo na própria Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMGL) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) onde o OP é gerenciado, tendo como fonte a documentação oficial. Outros dados significativos sobre o tema foi nos disponibilizados pela ONG Cidade.

A partir da visitação destes locais levantamos grande volume de informações através fontes diversas, principalmente as relacionadas aos conceitos explicativos de participação e demanda. Sendo que sobre participação, nossa principal fonte foi os dados oficiais cedidos pelo órgão responsável pelo OP na Prefeitura Municipal.

Já para obtenção das principais informações sobre demandas utilizamos as informações disponibilizadas no site do programa¹⁹ no *link* “obras e serviços”. Nesta plataforma nos restringimos a coletar informações das demandas vinculadas a cinco órgãos, dos 27 existentes – no caso, os mais votados como prioridades segundo os Planos de Investimentos dos últimos oito anos. Os dados obtidos foram quantificados e agrupados conforme a direção da pesquisa proposta. O resultado deste exercício permitiu estabelecer como amostra três órgãos da administração direta (SMED, SMOV, SMS)²⁰ e dois órgãos da administração indireta (DEMHAB, FASC)²¹.

¹⁹ Informações disponíveis em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/> Acesso em: 10/10/2009.

²⁰ Secretaria de Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Obras e Viação e Secretaria municipal de Saúde respectivamente.

²¹ Departamento Municipal de Habitação e Fundação de Assistência Social.

A combinação dos métodos de pesquisa nos permitiu aprofundar nossas observações sobre o presente estudo e estabelecer com maior precisão os resultados da presente pesquisa.

Estruturação da Pesquisa

A presente dissertação esta dissertação está organizada em quatro capítulos, além deste capítulo introdutório. No capítulo 1 – A Consolidação do Orçamento Participativo, apresentamos os aspectos teóricos do programa como sua definição, origem e classificação na teoria. Por outro lado, também enfatizamos neste capítulo o debate sobre a questão do associativismo no município reintroduzindo as variáveis explicativas utilizadas nesta pesquisa.

Em seguida, no capítulo 2 – Aspectos Políticos do OP, discutimos alguns dos fatores sociopolíticos do programa, com enfoque ao amplo debate que envolve o programa de OP de Porto Alegre. Inicialmente aborda-se a questão político-partidária sob duas frentes: a projeção do PT no cenário político nacional e local e algumas das explicações para perda da prefeitura pelo partido em dois pleitos seguidos. Na sequência, aprofundamos o debate político sob o enfoque dos motivos que levam partidos não petistas a adoção de um programa completamente vinculado a governos de esquerda petistas.

Por outro lado, apresentamos um debate menos expressivo, mas que contrapõe ao discurso laudatório hegemônico, que vê nos programas de OP a panaceia para todos os males da administração pública moderna. Por fim, exploramos neste capítulo alguns dos instrumentos políticos que podem ser vinculados como concorrentes do programa do OP no município de Porto Alegre, por atuarem em áreas de abrangência do OP e sob formatos similares ao programa.

No capítulo 3, O OP Porto-Alegrense, tratamos dos resultados empíricos desta pesquisa. Assim, na primeira parte do capítulo apresentamos alguns aspectos sociais e econômicos do município. Em seguida apresentamos os dados coletados em matéria de participação e demandas e investimentos destinados às áreas abrangidas pelo programa. Na segunda parte do capítulo apresentamos um breve relatório de cada uma das

entrevistas realizadas com os diversos atores envolvidos, além de um relatório de análise cruzada envolvendo os dados empíricos e as impressões coletadas nas entrevistas.

No capítulo 4 – Conclusão: A Metamorfose do OP em Porto Alegre; enfatizamos o panorama do OP porto-alegrense respondendo ao questionamento inicial desta pesquisa e expressando nossas considerações finais sobre os resultados. Espera-se com isso, oferecer um dos panoramas de impacto da transição de governo nos programas de orçamento participativo.

Capítulo 1 - A Consolidação do Orçamento Participativo

Grande parte dos trabalhos desenvolvidos sobre o orçamento participativo até o momento buscou responder de diversas maneiras a questões como: o que é o programa? Como surgiu? De que forma funciona? Como “empodera” os excluídos? Quais são seus limites e possibilidades? Estas, entre outras questões, contribuíram ao longo dos anos, não só para desmistificar o programa, como também provar que formas alternativas de políticas participativas e cidadãos são possíveis. Com base nesse pressuposto, o objetivo deste capítulo é apresentar alguns aspectos e cenários que envolvem o programa de OP, especialmente o de Porto Alegre. Neste sentido, dividimos o presente capítulo em duas partes. Na primeira, abordamos os principais aspectos e cenários relacionados à sua origem e funcionamento. Na segunda parte enfatizamos a questão do associativismo e reintroduzimos as variáveis analíticas adotadas nesta pesquisa.

1.1 Democracia Participativa e a Inovação Institucional

A idéia 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 da governabilidade.

Entretanto, a grande 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, há uma insatisfação dos autores relacionada a 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.

Neste contexto “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).²²

Estes entre outros fatores contribuíram para que diferentes tendências emergissem fazendo com que o país fosse considerado “um celeiro de experiências inovadoras de gestão” (Idem, p.138). Deste modo, as novas experiências gestadas propiciaram em comum, à abertura de canais de participação popular e de democracia direta.

Nesse sentido, a participação sob a perspectiva radical englobou teóricos e ativistas que buscaram substituir a democracia representativa por outro sistema, e em muitos casos enfatizado pela democracia participativa (Gohn, 2003).

Esta corrente, gestada na Europa durante os anos 1960, e forjada por intensas mobilizações políticas de movimentos populares e sindicais insatisfeitos com os resultados dos regimes do Leste Europeu difundiu-se rapidamente pelo mundo²³ (Silva, 2003).

Sob o contexto teórico, uma das principais expoentes foi Carole Pateman (1960). Para esta autora, a teoria da 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

²² Entretanto, o fundamento legal conforme menciona a autora, seria as mudanças propostas pela própria Constituição de 1988, que determinaria as bases de um novo arranjo federativo retirando os municípios da condição de coadjuvantes e lhes conferindo um papel central na gestão de políticas sociais.

²³ Um dos principais princípios destes movimentos era o de defesa de uma maior participação popular - na definição de políticas governamentais.

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).

No Brasil, a democracia participativa “apresenta um conjunto de aspectos, os quais, interagindo dialeticamente, produzem uma dimensão qualitativa nova, inconfundível e de importância territorial e populacional incomparável” (Lyra, 2006, p.284). Porém, um dos principais exemplos do ressurgimento das democracias participativas foi relacionada a experiência de OP de Porto Alegre, que representou segundo Gugliano (2007), um passo importante para ampliar a discussão emergente e favorecer o debate sobre democracia.

Esta discussão, entretanto, chama atenção, segundo Avritzer (2007) para dois fenômenos importantes: a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das instituições participativas. Nesse sentido, a ampliação do enfoque de democracia é um dos elementos do debate lançado sobre as instituições participativas, entendidas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil nas deliberações políticas (Avritzer, 2008).

É justamente em meio a este amplo processo, que envolve a interligação da sociedade civil e o Estado que se origina os orçamentos participativos, que também podem ser definidos segundo Avritzer e Pereira (2005), como “instituições híbridas”.

Por outro lado, em relação a consolidação dos OP's no Brasil uma das observações presentes na teoria é de que estes ocorram em paralelo ao surgimento dos Conselhos Gestores, especialmente o de Saúde criados inicialmente no estado de São Paulo em 1988. Desta forma, ambas as experiências são abordadas como frutos diretos da reivindicação da sociedade civil e de diversos atores que buscavam maior espaço nas instituições de políticas públicas.

De modo geral, a discussão de democracia participativa engloba diversos formatos e representam em comum o fortalecimento de práticas participativas de democracia resultado da maior abertura do Estado ao acesso popular e a garantia dos direitos de cidadania.

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-ES²⁴, 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 governo²⁵. Considerado um exemplo no âmbito da democracia participativa, esta experiência de iniciativa popular²⁶ sob a bandeira petista do governo Olívio Dutra mudou a relação entre o Estado e a sociedade e se tornou ao longo dos anos um dos carros-chefes dos programas de governo do PT²⁷.

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 prática deu certo, e no decorrer dos anos, com o sucesso e reconhecimento²⁸ da experiência de Porto Alegre, o programa alcançou repercussão internacional (Fedozzi, 2001), fator que elevou seu prestígio e influenciou organismos multilaterais

²⁴ Enfatiza este cenário, autores como Souza e Pinho, 1993; Souza, 2001, Fedozzi, 2005; Farah, 2006; Teixeira e Albuquerque, 2006.

²⁵ Entretanto, segundo Scheneider e Goldfrank (2006), ao assumir a prefeitura, nem Olívio Dutra nem o próprio partido tinha um plano determinado para introduzir medidas participativas.

²⁶ Vinculação que se relaciona ao nascimento da ideia e que Avritzer (2008) sintetiza como dupla interseção entre a sociedade civil e a sociedade política. Em tese, o pano de fundo se resume na proposta do candidato eleito em 1986, Alceu Collares, do PDT, aos movimentos comunitários de uma forma de participação no orçamento, chamada então de “fiscal de bairro”; o posicionamento, adotado em congresso no ano de 1986, da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) a favor dessa forma de participação no orçamento; e a iniciativa do PT com a idéia dos conselhos populares, que concorre e vence o PDT nas eleições de 1988. Não nos interessa aqui discutir detalhadamente a questão do surgimento da ideia do OP. Convém ressaltar apenas que não há consenso sobre quem realmente foi o idealizador do programa.

²⁷ “Embora a criação do OP tenha sido viabilizada pela administração municipal a partir de 1989, é importante ressaltar que a gênese histórica do OP, é decorrente da prática social e da cultura política dos diversos atores locais que, desde meados da década de 70, atuavam na esfera pública local, tais como os movimentos associativos das comunidades, as ONGs, as comunidades eclesiais de base e os partidos políticos ligados às lutas sociais e à redemocratização do país” (FEDOZZI, 2001, p. 102).

²⁸ Reconhecimento que se manifesta dentre outras formas, todo ano, quando representantes de prefeituras brasileiras e estrangeiras, entre estudiosos do mundo inteiro, chegam à Capital com o objetivo de conhecer o OP, falar com lideranças comunitárias e conhecer obras decididas pela população. O resultado disso é que muitas dessas prefeituras adotaram a participação popular como uma das estratégias de governo público. Como exemplo pode ser citado os casos de Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica), Belém (Pará), Santo André (SP), Aracaju (Sergipe), Blumenau (SC) e Belo Horizonte (MG), (PMPA, 2009).

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 Montevideu 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 África²⁹.

Outra classificação sobre a disseminação do programa é enfocada por Wampler (2007). Segundo o autor os programas de orçamento participativo podem ser classificados em duas fases: *A fase de inovação* (1989-1996) e *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

²⁹ Neste continente a implantação do OP inicia-se somente em 2007 em países apoiados pela UN- HABITAT.

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-empíricas, 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, Abbers, 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 baseados 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 resuma 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).

1.2.1 A Origem do Programa:

Tal qual ao amplo leque de definições existentes sobre o orçamento participativo na teoria política e sociológica, são também as conceituações sobre a origem do programa. Porém, embora o conjunto de contribuições oferecidas sejam diversificadas apresentam interligações que amplia o entendimento a respeito da experiência.

Entretanto, dentre as várias contextualizações sobre a origem do programa, pelo menos dois aspectos são considerados importantes: o período de redemocratização e o de Regime Militar, pois, sem tais contextos, segundo Baierle (2008), as experiências dos OP's se tornariam incompreensíveis.

Nesse sentido, Souza (2001) aborda três aspectos que colaboram para a compreensão da origem do programa: 1) o da existência de experiências anteriores semelhantes; 2) o aumento de recursos municipais³⁰, e 3) o aumento de partidos considerados de esquerda nos governos locais.

Também se vincula a teoria de origem do programa: 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

³⁰A este respeito, uma das observações importantes é que este processo ocorre, sobretudo, devido à elevação dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que passaram, respectivamente, de 14% e 16%, em 1985, para 21,5% e 22,5%, em 1988 (SOF, 2003, p.10-11).

Federal de 1988³¹ 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 do 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).

Outro elemento significativo relacionado à origem do OP foi 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).

Acrescenta-se a isso o fortalecimento do papel de atores como os movimentos sociais e a sociedade civil organizada na maior organização e mobilização pela reivindicação de direitos e ampliação da agenda democrática. Desempenha este papel de maneira específica, conforme argumenta Fedozzi (2001), os movimentos associativos, ONG's, comunidades eclesiais e partidos políticos ligados às lutas sociais e à redemocratização do país. Estes atores, entretanto, são atores que desde meados da década de 1970 atuavam na esfera pública local.

Embora todos os personagens e cenários mencionados desponham na teoria como alguns dos principais aspectos vinculados ao surgimento do OP em Porto Alegre, os mesmos não são considerados os únicos. Pois, os traços característicos da região sul como o alto grau de associativismo, de capital social e de cultura política³² faz da região um diferencial em relação ao restante do país, o que reforça a propensão para o surgimento da experiência do OP em Porto Alegre (Avritzer, 2006).

³¹Segundo Farah (2006) a Constituição também delegou maior autonomia fiscal e tributária aos municípios introduzindo alterações em seu perfil e possibilitando maior transferência de recursos, e também de encargos da União para os governos municipais.

³²Embora estes conceitos sejam pertinentes ao programa de OP, não exploramos neste trabalho suas interligações.

1.2.2 Como Funcionam os OP's?

Os programas de OP possuem em comum um ciclo orçamentário que abrange várias etapas, porém o princípio básico é a participação da comunidade em quase todas elas. O ciclo do programa que se repete anualmente se inicia no primeiro semestre com a apresentação do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) proposto à Câmara de Vereadores.

Num segundo momento há a divulgação e convocação da população para reuniões de bairros, eleições de conselheiros e para o acompanhamento das obras aprovadas através dos encontros em fóruns ou plenárias.

Em geral as etapas passo a passo constituem-se de: 1- *Construção de uma Metodologia de OP* baseada em acordos internos com o governo e diálogo com a sociedade civil local; 2- *divulgação e mobilização da população* através dos mecanismos de imprensa local, tais como: rádio, carro de som, etc.; 3- *Realização de reuniões com os moradores de bairros* de diversas regiões do município; 4- *Negociação entre os representantes da população e do governo* sobre quais as prioridades para o orçamento a ser executado no ano seguinte; 5- *Envio da proposta para a aprovação da câmara de vereadores* com o acompanhamento da população; e, 6- *Execução orçamentária por parte do governo* com acompanhamento da população (Teixeira e Albuquerque, 2006).

Porém, em virtude das especificidades de cada município, seja em seu tamanho, nível da qualidade de vida, de carência de recursos ou dos partidos no governo, os OP's adquirem características próprias, embora mantenham as características básicas do programa preservadas³³. A participação que assume preponderância no programa de OP é o principal objeto a ser perseguido para seu sucesso. Além disso, a presença da comunidade consiste num dos fatores essenciais para a definição de prioridades relativas às obras e serviços, bem como para o controle das principais peças de planejamento da vida do município (Teixeira, et al, 2003).

³³Aspectos que podem ser observados nos estudos comparados sobre os orçamentos participativos (Wampler e Avritzer, 2004, Kunrath, 2004, Teixeira e Abulquerque, 2006).

1.2.3 O Atual Modelo do OP de Porto Alegre

O atual modelo de orçamento participativo de Porto Alegre segue o padrão estabelecido desde a primeira gestão do OP, em termos de funcionamento, sendo similares aos demais orçamentos hoje gestados no Brasil. Como pode ser observado a partir do Regimento Interno de 2009, o atual OP de Porto Alegre é constituído por várias etapas que ocorrem ao longo do ano. No quadro abaixo demonstramos estas etapas:

Quadro 1.1 – Etapas do OP em Porto Alegre

Mês	Ações
<i>Março e abril</i>	Reuniões preparatórias: Reuniões de articulação e preparação nas regiões, microrregiões, temáticas. Reuniões de integração dos Fóruns de Delegados e Fóruns de Planejamento. Pauta: Prestação de Contas; apresentação do plano de investimentos; apresentação do Regimento Interno; critérios gerais e técnicos; discussão para Chapa de Conselheiros.
<i>Abril e maio</i>	Rodada única de assembléia nas regiões e temáticas. Pauta: Eleição das prioridades temáticas; eleição dos conselheiros; definição do número de delegados; prestação de Contas.
<i>Maio a julho</i>	Regiões e Temáticas. Pauta: eleição dos delegados; hierarquização das obras e serviços, deliberação das demandas (Fórum de Delegados). Antes da hierarquização, visitados delegados para tomar conhecimento das demandas solicitadas.
<i>Julho</i>	Assembléia Municipal. Pauta: Posse dos novos conselheiros; entrega da hierarquização das obras e serviços; discussão de tema de caráter geral.
<i>Julho, agosto e setembro</i>	Análise das demandas e montagem da matriz de governo,

	análise técnica/financeira das demandas; montagem da matriz orçamentária.
<i>Agosto e setembro</i>	Votação da matriz discussão e votação da Matriz Orçamentária e do início da distribuição de recursos para as regiões e temáticas no COP.
<i>Outubro a dezembro</i>	Detalhamento do Plano de Investimentos e Serviços, finalização da distribuição de recursos para as regiões e temáticas. Apresentação e votação da proposta de PIS (análise técnico/financeira das demandas de obras e serviços) nos fóruns de delegados regionais e temáticos, com presença do GPO, SMCPGL e órgãos afins, com encaminhamento anterior da proposta aos referidos fóruns.
<i>Novembro e dezembro</i>	Discussão nos fóruns regionais e temáticos das alterações do RI (Regimento Interno), critérios gerais e técnicos e regionais.
<i>Dezembro/Janeiro</i>	Discussão e votação do RI, critérios gerais e técnicos e regionais.
<i>Fevereiro</i>	Recesso - Não há atividades pelo programa.

Fonte: PMPA, Regimento interno (2009).

Todas estas etapas podem ser também enfatizadas a partir do ciclo orçamentário do OP de Porto Alegre, conforme ilustrado na figura abaixo:

Figura 1. 1 – O Ciclo do OP:



Fonte: Banco Mundial (2008).

É importante sublinhar que o presente ciclo do OP porto alegreense envolve atualmente as 17 regiões geográficas do município e o total de 118 bairros, até 2004 o OP de Porto Alegre contemplava apenas 16 regiões.

1.2.4 Breve Retrospecto do OP

Tendo como fonte de análise a documentação disponibilizada pela Prefeitura do Município de Porto Alegre e da ONG Cidade, apresentamos no quadro abaixo um breve retrospecto do programa de orçamento participativo no município.

Quadro 1.2 - Retrospecto do Programa do OP em Porto Alegre:

Ano	Acontecimento
1989	Chegada ao poder do primeiro governo da Frente Popular. O mesmo possui como uma das plataformas principais a democratização das relações entre o Estado e a sociedade civil. Tem também início neste

	ano a primeira proposta do OP com uma discussão pública do orçamento e dos recursos de investimento.
1990	É criado o GAPLAN – Gabinete de Planejamento responsável pelo planejamento orçamentário e passam a ser adotados critérios para distribuição de recursos nas regiões de Porto Alegre.
1991	É instituído o FROP – Fórum Regional do Orçamento Participativo e os critérios para distribuição de recursos são determinados pela carência de serviços ou de infraestrutura urbana da região, pela população total da região e pela definição de prioridades.
1992	São reforçadas as relações com a comunidade a partir da criação do CROP – Coordenação Regional do Orçamento Participativo. Além disso, são introduzidos sete temas para hierarquização, assim definidos: saneamento básico, regularização fundiária, transportes, saúde, organização da cidade, pavimentação e educação.
1993	O Plano Plurianual elaborado pelo governo passa a ser apresentado para aprovação do OP.
1994	O OP é incrementado com a criação das Temáticas, a saber: Transportes, Saúde e Assistência Social, Educação, Cultura e Lazer, Desenvolvimento Econômico e Tributação e Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano. Tem também início neste ano a primeira discussão para a aprovação do Regimento Interno no plano de governo e orçamento.
1995	É publicado o primeiro Regimento Interno do OP em formato próprio.
1996	O programa do OP é apresentado no Habitat II em Istambul.
1997	A elaboração do Plano Plurianual é feita com a participação popular e discutida nos fóruns regionais do OP.
1998	Alteração de algumas dinâmicas e critérios técnicos para eleição de delegados no programa.
1999	Mudança de nome do conselho do OP, que passa a se chamar COP – Conselho do Orçamento Participativo.
2000	Inclui-se no OP a nova Temática: cultura. A coordenação do COP

	passa a substituir a comissão paritária entre representantes do governo e conselheiros. Inaugura-se o auditório popular no Mercado Público do município para as reuniões e encontros do Orçamento Participativo.
2001	A discussão da proposta do Plano Plurianual é feita pela população nas instâncias de base do OP, no Plano Diretor e Conselhos Setoriais. Tem-se também a abertura de um novo canal de participação social com a possibilidade de se enviar sugestões via internet. Tal ação permitiu que logo no primeiro ano mais de 400 sugestões fossem enviadas.
2002	Primeiro Plano de Investimento elaborado e executado com base no Plano Plurianual. As prioridades temáticas passam a ser definidas a partir das regiões.
2003	Têm início o novo ciclo do OP, dividido em quatro partes: 1) Reuniões preparatórias, entre março e abril, que iniciam as discussões sobre suas prioridades e a preparação para a grande plenária; 2) Grande Plenária Regional ou Temática nas 16 regiões e seis temáticas com votação das prioridades, eleições de conselheiros e definição de delegados, de abril a maio; 3) Na terceira fase, os delegados hierarquizam as prioridades votadas na grande plenária por ordem de importância; e 4) O COP discute e delibera a proposta a ser enviada a Câmara de Vereadores no dia 30 de setembro.
2004	O OP tem o desafio de consolidar a articulação de uma rede de cidades latino-americanas e européias interessadas em aperfeiçoar a democracia com a introdução da participação de cidadãos na gestão pública. A união européia destina recursos para constituir uma rede de intercâmbio entre cidades para difusão e implantação de experiências do OP.
2005	Primeiro ciclo do OP em uma nova administração partidária. É também implementado neste ano o Programa de Governança Solidária Local.
2006	É reestruturada a gerência do OP e os conselheiros passam a ter sala

	exclusiva, telefone e computadores junto à prefeitura municipal.
2007	É criada a 17ª região do OP no município a partir da inclusão das Ilhas. Dessa forma, a região 01 denominada de Humaitá/Navegantes/Ilhas passa a ser apenas Humaitá/Navegantes. Realiza-se a 1º jornada de capacitação de delegados e conselheiros do OP e é apresentado o 1º caderno de prestação de contas das realizações do orçamento participativo 2005/2006.
2008	É apresentado o relatório do Banco Mundial a pedido da prefeitura que solicitou a análise e o aconselhamento do Banco para aperfeiçoar o seu programa de orçamento participativo.

Fonte: Arquivo ONG Cidade, atualizado pelo autor até 2008.

1.3 O papel do Associativismo em Porto Alegre:

No amplo debate teórico sobre o associativismo, dois autores se destacam: Tocqueville (1969) com a obra “*Democracia na América*” e Putnam (1998) com a obra “*Experiências na Itália Moderna*”. O primeiro, segundo Howard e Gilbert (2008), situa a importância das relações face a face como um dos princípios das associações cívicas da democracia americana. Neste caso, para os autores, a participação não somente produziria a interdependência entre os membros de um grupo, mas também o hábito de associação. “Por este caminho a interação nas organizações voluntárias resultantes dos círculos virtuosos de cooperação e envolvimento político criava de forma efetiva as escolas da democracia” (Howard e Gilbert, 2008, Apud Tocqueville, 1969, p. 522).

Já Putnam, um dos mais proeminentes cientistas sociais, é considerado pelos autores como um dos principais neo-tocquevilianos em função deste autor enfatizar tanto os efeitos internos, quanto os efeitos externos da participação nas associações voluntárias. Nesta analogia, os efeitos internos apontados por Putnam seriam os benefícios que os participantes recebem individualmente a partir de seus comportamentos ou das suas atitudes democráticas. Os efeitos externos neste caso seriam aqueles que envolveriam uma ligação entre as associações cívicas e o desempenho democrático dos governos. Em tese, para os autores as contribuições contemporâneas apontadas por Putnam viriam de certo modo, complementar aos achados anteriores de Tocqueville.

Na literatura nacional, os reflexos desta corrente teórica produziram grandes investigações, em parte, pelas características políticas e sociais particulares da sociedade brasileira. Como um dos primeiros trabalhos desta corrente no Brasil destaca-se o trabalho de Renato Boschi (1987) que trata em sua obra “A Arte da Associação: Política de Base e Democracia no Brasil”, a questão do associativismo e dos movimentos sociais do Rio de Janeiro³⁴. Atualmente esta linha teórica vem sendo contemplada por vários autores que relaciona o associativismo ao surgimento dos novos instrumentos participativos gestados na democracia brasileira na década de 1990.

Para Avritzer (2006), estes novos instrumentos estariam vinculados a dois processos: o primeiro, de democratização, entre o final dos anos 1970 e a metade de 1980, quando há um florescimento de parte das associações comunitárias contra o autoritarismo³⁵. O segundo, de transformação com a nova Constituição de 1988, a qual expandiu as formas e arenas de participação. Entretanto, contribui para tal cenário os princípios constitucionais como:

“O artigo 14 da Constituição reconhece que a soberania popular pode ser exercida através da iniciativa popular também por meio do voto. Artigo 26 requer a participação das associações cívicas nas políticas municipais. Artigo 204 e 227 requerem participação popular na formulação e controle de políticas de seguridade social e de saúde” (Avritzer, 2006, p.623).

Todos estes fatores contribuem para o fortalecimento do associativismo e para a conquista de novas arenas da política decisória. Espaços, que tem ganhado aceitação nas áreas de desenvolvimento internacional e na ciência política comparada e, sobretudo, estimulando a ideia de que governos devam formar parcerias com a sociedade civil organizada. Neste caso, “o contacto mais próximo e direto entre as associações cívicas e os grupos clientes de certas políticas públicas tornariam as associações mais eficientes que os governos para certas ações” (Abers, 1997, p.01).

³⁴Também é possível perceber na obra deste autor um amplo debate com a relação Estado e sociedade e uma discussão com a proposta de Mancur Olson, com a teoria da Ação Coletiva.

³⁵Conforme destaca o autor, no Rio Janeiro o maior número de associações são formadas entre 1979 e 1988, volume superior ao período democrático de 1946-1964. Em Belo Horizonte 80% das associações comunitárias em existência na década de 1990 provém dos anos 1980.

Em Porto Alegre, cidade cuja tradição associativa remonta aos anos 1950, momento no qual as associações comunitárias reivindicam participação no orçamento municipal (Avritzer, 2006), o associativismo tornou-se um grande diferencial, principalmente com o início da democratização, quando no município diferentemente da maioria de outros centros urbanos não teve baixa propensão associativa. A grande diferença, neste caso, pode estar no fato da cidade Porto Alegre possuir um associativismo comunitário mais organizado e menos clientelista (Avritzer, 2006).

Contudo, dentre as principais formas de associativismo existente destacam-se a formação de pelo menos três tipos de associação: a associação de ordem religiosa, a associação de classe média nos anos 1990, mais conhecidas como ONG's, e as associações populares (Idem).

Especialmente para Porto Alegre, a vida associativa se estabeleceu como um fator importante para a implantação e sobrevivência do OP, de forma que o clientelismo neste caso representou um desafio à proposta de autonomia contida no OP (Coelho, 2009).

No entanto, com o florescimento dos movimentos comunitários e das Associações de Moradores (AM's) na pressão e reivindicação pela extensão de direitos, bem como no fortalecimento e consolidação das entidades associativas, o associativismo, especialmente o comunitário obteve um papel cada vez mais preponderante no município.

Dentre as entidades que representaram efetivamente este fenômeno em Porto Alegre, destacam-se a FRACAP e a UAMPA³⁶. A primeira surgiu no município em 1959 para defender as comunidades locais em todo o Estado; e a segunda, a UAMPA, surge em 1983 para somar-se aos esforços da FRACAP em Porto Alegre, marcando a autonomia e a independência de uma parcela significativa de associações de moradores atuantes no município (Feddozzi, 2001).

Uma das semelhanças destas instituições reside no fato de ambas surgirem antes do programa do OP no município. Neste sentido, o surgimento da FRACAP antecipa algumas das características do associativismo. A UAMPA surgida posteriormente tem

³⁶ Outras entidades importantes neste contexto, porém mais recentes na relação associativa do município são: a Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM, a Federação Gaúcha de Associações de Moradores e a ONG cidade que exerce um papel de interação significativo no município.

um papel diferenciado ao manifestar publicamente em congressos e encontros a idéia de uma participação pública dentro do orçamento (Avritzer, 2006, 2008).

Na década de 1980 que as práticas associativas alcançam grande projeção no país, especialmente na região sul. Época que também vislumbra a efervescência dos movimentos sociais, em especial os urbanos que lutavam pela obtenção de direitos até então suprimidos pelo Estado no âmbito de moradia, saúde e de bem-estar (Gohn, 2003).

Porto Alegre onde o tecido associativo foi caracterizado principalmente pelas associações de moradores, apontava para uma agenda associativa enraizada politicamente ainda na década de 1940 tendo como influencia o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB até meados de 1964. A partir de 1980, a pauta associativa se volta ao PDT – Partido Democrático Brasileiro na gestão de 1986 a 1988 e se consolida em 1989 com a chegada ao poder da Frente Popular PT e PCB com a gestão de Olívio Dutra (Silva, 2006).

Esta tradição associativa anterior presente na região influencia segundo Avritzer (2006b), o aparecimento do processo participativo em Porto Alegre. Segundo o autor os dados do município mostram que o surgimento do OP está relacionado ao tipo de associativismo comunitário que existia na cidade, pois, para o autor a tradição associativa sozinha não poderia gerar o OP.

Neste sentido, as práticas associativas surgidas em Porto Alegre em nível de associações de bairro são consideradas um elemento importante para o início da proposta do OP, bem como para seu amplo sucesso. O papel associativo, entretanto, não se resume apenas a conquistas dos orçamentos participativos, mas também de conselhos gestores entre outras formas de participativas de gestão compartilhada.

Por outro lado, a associação também corresponde a força de uma categoria para diferentes conquistas. Neste amplo leque, pode ser identificadas atualmente em Porto Alegre 114 denominações de entidades associativas, da qual, utilizando como referência a classificação utilizada pelo IBGE (2004), podem ser distribuídas da seguinte forma:

Quadro 1.3 – Distribuição do Associativismo em Porto Alegre 2009

Grupos Classificatórios:	Quantidade:
Grupo 1 - Habitação	02
Grupo 2 – Saúde/ Hospitais; outros serviços de saúde	22
Grupo 3 – Cultura e Recreação/ Cultura e arte; outros esportes de recreação	130
Grupo 4 – Educação e Pesquisa/ Educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, estudos e pesquisas, educação profissional e outras formas de educação e ensino.	291
Grupo 5 – Assistência Social	129
Grupo 6 – Religião	192
Grupo 7 – Associações Patronais e Profissionais/ Associações empresariais e patronais, associações profissionais, associações de produtores rurais	321
Grupo 8 – Meio Ambiente e Proteção Animal	02
Grupo 9 – Desenvolvimento e Defesa dos direitos/ Associações de moradores, centros e associações comunitárias, desenvolvimento rural, emprego e treinamento, defesa de direitos de grupos e minorias, outras formas de desenvolvimento e defesa dos direitos	686
Grupo 10 – Outras instituições não especificadas.	1189
Total:	2964

Fonte: GEOP/PMPA (2009), elaborado pelo autor.

Em termos quantitativos conforme podemos analisar o Grupo 9 que corresponde as associações de moradores mostra-nos um volume considerável do total de entidades existentes. Tal característica realça o a presença deste componente no município. Elemento que conforme relatamos anteriormente pode ser considerado um dos princípios que determinaram o sucesso do OP na cidade.

Além disso, o associativismo na região sul do país, apresenta representatividade superior a outras regiões. Segundo o IBGE (2004) se comparado a distribuição da população brasileira é a região sul que concentram proporcionalmente o maior número de entidades, pois localiza-se nesta região cerca de 23% das FASFIL³⁷.

Estas entre outras observações reforçam a prerrogativa de que na região sul há um forte associativismo e o município de Porto Alegre representa esta “tradição” sulista.

³⁷Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos – FASFIL.

1.4 Variáveis explicativas do OP:

Expostos alguns dos cenários, atores e aspectos relacionados ao OP nas últimas décadas apresentamos nesta seção uma breve recapitulação das variáveis explicativas que orientam a presente pesquisa. As mesmas apresentam-se como alguns dos principais traços caracterizados na literatura do OP ao longo dos anos. Trata-se dos conceitos de participação, *empowerment*, demanda pública, *accountability* e transparência.

1.4.1 A Participação no Orçamento Participativo

O campo participativo tem sido uma das principais pautas do debate teórico que obteve preponderância nas ciências sociais, principalmente diante do processo de redemocratização e de fortalecimento dos governos democráticos.

Especialmente no âmbito latino-americano e europeu, conforme enfatiza Milani (2008), a participação esteve relacionada inicialmente a uma crise de credibilidade da democracia representativa marcada pela apatia política, abstenção eleitoral e elevado nível de corrupção na administração.

No Brasil, o processo de democratização vinculado à crise de governabilidade intensificou a demanda por maior espaço de participação na esfera pública estatal, espaço que se consolida, sobretudo, a partir da maior abertura política consagrada pela Constituição de 1988, que rompe com o modelo centralizado de administração e permite a criação de canais alternativos de participação popular.

Decorrente deste processo emerge diversos instrumentos de participação popular, conforme já mencionado, como: as experiências dos conselhos gestores, dos orçamentos participativos, das ouvidorias, entre outras (Gonh, 2003, Fedozzi, 2001, Dagnino, 2006, Teixeira e Albuquerque, 2006, Lyra, 2007).

Pode ser vinculado a estas conquistas, o papel desempenhado por diversos atores tais como os movimentos populares, as comunidades eclesiais de base, os sindicatos, as

categorias profissionais, as associações de moradores, entre outros³⁸ (Gohn, 2003, Avritzer, 2008).

Dentro do orçamento participativo de Porto Alegre, a participação tornou-se um campo importante de intervenção popular no orçamento público, sendo considerado um dos principais instrumentos de gestão do Estado moderno (Fedozzi, 2005).

A modalidade do OP permitiu além do exercício da participação direta da população na implementação de investimentos aprovados nos fóruns e plenárias a cobrança e a responsabilização dos governantes pelo desempenho político e econômico pertinente ao regime democrático (Amorim, 2006).

Com base em diferentes aspectos da participação no OP, várias foram as abordagens da teoria especializada visando se aprofundar nesta área do programa (Abbers, 1998, 2000, Souza, 1998, Nysten, 2002, CIDADE, 2003, Baiocchi, 2003, Wampler e Avritzer, 2004, Baierle, 2005, 2007, Schneider e Goldfrank, 2006, Fedozzi, 2007, Avritzer, 2008), e os resultados colaboraram para a profunda compreensão deste processo nos programas do OP.

1.4.2 O Empowerment no OP do POA

O *empowerment* conforme ressaltou Rowlands (1995), tem muito em comum com outros conceitos utilizados pelo desenvolvimento, tais como: participação, capacidade, sustentabilidade e desenvolvimento institucional. Para o autor se o conceito for usado precisamente, pode ajudar na reflexão de planejamento e nas ações para o desenvolvimento. No entanto, quando a sua utilização é descuidada, arrisca-se a tornar-se um termo sem sentido.

Especificamente no Brasil o significado do termo, não possui caráter único e é definido dentre outras formas como um processo de mobilização e de práticas destinadas a promover e impulsionar grupos e comunidades em direção ao crescimento de sua autonomia, ou mesmo, para simplesmente se referir a ações destinadas a

³⁸De forma geral, conforme argumenta Lyra (2007), parece haver um consenso na literatura sobre o fato de que a fonte das práticas participativas hoje existentes no Brasil seja resultado direto da luta pela redemocratização, principalmente nos anos 1970.

promover o acesso dos excluídos e carentes aos bens e serviços indispensáveis à sua sobrevivência (Gohn, 2004).

Pelo ponto de vista político, Baquero e Prá (2007) mencionam que o tratamento do “empowerment” aproxima-se da qualidade da eficácia política apresentando-se sob duas dimensões: 1) de eficácia interna referente à avaliação que o cidadão faz da possibilidade de efetivamente compreender o processo político e influenciá-lo individual ou coletivamente e; 2) eficácia externa, que se refere à avaliação pelo cidadão do governo, especialmente se o mesmo está efetivamente respondendo às suas demandas e reivindicações.

Na literatura do OP, uma das principais características do *empowerment* é reforço das políticas públicas, especialmente aquelas construídas coletivamente entre a sociedade política e a sociedade civil.

A “tese do empoderamento” relacionada a teoria do OP refere-se a uma das características do programa relativas a participação e inclusão de segmentos pobres e excluídos da sociedade. Segundo Abers (1997) tal processo é resultante do fato do programa permitir aos cidadãos excluídos do processo de gestão do Estado, ter voz e poder para definir prioridades e assegurar seus direitos.

Em contra partida, um dos pontos fracos desta concepção, de acordo com a autora, estaria no fato do poder ser conferido apenas a parcela mais pobre e excluída da sociedade, aquelas vinculadas a uma associação ou grupo. Esta condição da origem a um novo problema, que reside na ideia da impossibilidade *empowerment* atingir as pessoas ou segmentos não associados ou incapazes de formar associação e de participar das mesmas.

A confirmação empírica desta hipótese foi reafirmada pela autora que visou identificar até que ponto o OP de Porto Alegre levava ao empoderamento de grupos destituídos de influência política. A conclusão a que se chegou é de que a maior capacidade do OP empoderar indivíduos se dirige aos indivíduos pertencentes ou vinculados a algum tipo de associação ou grupo.

Em outra linha de pesquisa Marqueti (2005), buscou identificar quais os setores sociais que ganhavam poder em Porto Alegre. Por esta perspectiva os resultados apontados pelo autor são de que os principais grupos priorizados no âmbito de *empowerment* são segmentos pobres e organizados da cidade, ainda que, com indivíduos com pouca ou nenhuma educação formal.

Para Nylen (2002), que questionou a tese do empoderamento do OP, tomando como método a comparação entre os OP's dos municípios Belo Horizonte e Betim no estado de Minas Gerais, os resultados apontam, que embora exista um sensível empoderamento nos municípios investigados, que o empoderamento depende, e está relacionado ao bom gerenciamento público do programa.

1.4.3 O Processo de Demandas no OP

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

No caso específico dos orçamentos participativos, as demandas oriundas das comunidades constituem-se como princípio importante do programa dentro do processo de atendimento das reivindicações populares por serviços, benefícios ou de benfeitorias a serem disponibilizados no decorrer do ano.

Esta prática, entretanto, tem se mostrado altamente sensível a saúde financeira do município. Segundo 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. 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.

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). Característica que tem consistido ao longo dos anos num dos fatores que diminuem a expressão do programa.

Para o autor, a capacidade financeira para realizar as demandas decididas no OP teve papel fundamental na atração dos participantes e para o sucesso do OP. De modo que o número de participantes passou de 976 em 1990 para 10.735 em 1993. Nesse sentido, fica caracterizada a existência de uma relação entre a participação popular e a realização de obras e serviços decididos no OP. Deste modo, a forte capacidade do

programa em responder as demandas tem sido vistas como um fator de sucesso do programa.

1.4.3.1 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 índice de prioridade da região.

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 programa³⁹.

Algumas das etapas conforme o Regimento Interno (2009) se estabelecem 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;

³⁹ O DEMAÉ não é apontado neste estágio por possuir critérios próprios.

- **E)** No tema Pavimentação somente as regiões que priorizarem em 1º, 2º, 3º e 4º lugares 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 Assembléias regionais e temáticas.

Algumas observações sobre os critérios de distribuição são relacionadas aos órgãos apontados no quadro abaixo:

Quadro – 1.4 Princípios Adicionais para Atendimento de Demandas

Órgão	Observação
DMAE Departamento de Águas e Esgoto.	– Em virtude da complexidade técnica para obras, instalação ou ampliação da rede de água e esgoto são utilizados critérios técnicos específicos previstos e aprovados pelo COP.
SMED Secretaria Municipal de Educação.	– A prioridade temática Educação, caso seja escolhida entre as três primeiras prioridades terão a distribuição dos recursos conforme critérios gerais, além de serem condicionados à conclusão das obras em andamento e ao volume financeiro decorrente do acréscimo de pessoal.
SMS Secretaria Municipal de Saúde.	– A prioridade temática Saúde, caso escolhida entre as três primeiras prioridades, terá a distribuição dos recursos conforme os critérios gerais, condicionada à conclusão das obras em andamento, as necessidades criadas a partir da municipalização da saúde e à repercussão financeira decorrente de acréscimos de pessoal.

Fonte: PMPA, Regimento Interno (2009).

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:

Quadro 1.5 - Regras para Apresentação de Demandas

Regra	Descrição
Geral	As demandas e propostas de prioridades para a região ou temática serão encaminhadas, pessoalmente (por qualquer meio) ou através da Internet (VIA GPO/GEOP - sofrendo análise prévia), sendo obrigatória sua avaliação e deliberação nos fóruns de delegados do Orçamento Participativo. Após a deliberação nos fóruns de delegados, as demandas deverão ser entregues no dia da Assembleia Municipal, registradas em formulário fornecido pelo GPO, hierarquizadas em ordem de prioridade e assinadas pelos conselheiros.
Regional	As regiões poderão apresentar até 15 demandas de obras e serviços nas suas quatro prioridades temáticas e até cinco demandas nos demais temas, sendo que as mesmas deverão ser entregues no formulário fornecido pelo GPO, no dia da Assembleia Municipal, contendo: - descrição clara da solicitação; - localização, sendo que para obras de pavimentação e saneamento básico será imprescindível o preenchimento do mapa no verso do formulário; - metragem estimada; indicação da vila e bairro no qual se localiza a demanda.
Temática	As Temáticas poderão apresentar até 15 demandas para o eixo eleito em primeiro lugar e até cinco demandas para os demais eixos.
População Total da Região Possui Peso 2	Até 25.000 habitantes a nota é 01; de 25.001 a 45.000 a nota é 02; de 45.001 a 90.000 habitantes a nota é 03 e acima de 90.000 habitantes a nota é 04.

Fonte: PMPA - Regimento Interno (2009).

1.4.4 Transparência e Accountability no OP

Uma das características de governos democráticos é primar pela manutenção da transparência e pela *accountability* pública. A *accountability* se relaciona a

capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes e também de destituir aqueles que possuem um desempenho insatisfatório. Inclui-se ainda a esta terminologia a concepção da prestação de contas pelos detentores de mandato (Miguel, 2005).

No âmbito do OP, a *accountability* se vincula dentre outros aspectos, aos instrumentos que promovem o compartilhamento da gestão pública e a sua fiscalização, mediante a participação popular (Lyra, 2007).

Para Wampler (2004), o conceito foi empregado pelos cientistas políticos para dar conta da qualidade dos novos regimes democráticos na América Latina. Entretanto, segundo o autor, o conceito pode se desdobrar em diferentes variantes como a societal, a vertical e a horizontal a partir do debate e emprego pelas instituições participativas.

Neste contexto, as instituições participativas, a exemplo, o OP possuem:

“potencial para atuar no controle das prerrogativas e ações das administrações municipais (horizontal), permitindo aos cidadãos votar por representantes e políticas específicas (vertical), e confiar na mobilização cidadã a respeito do processo político com um meio para legitimar o novo processo de elaboração de políticas (societal)” (Wampler, 2006, pg. 43).

De forma análoga, as categorias transparência e “*accountability*” estão relacionadas à premissa da boa gestão de recursos. Neste contexto, os organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o BID reforçam constantemente o uso de práticas desta natureza principalmente para os países em desenvolvimento.

No Brasil, leis que prezam pela transparência no uso de recursos públicos e pela participação da sociedade na elaboração do orçamento são relativamente novas. A exemplo, a Lei 101 de Responsabilidade Fiscal de 05 de maio de 2000, que fixou mecanismos de transparência da administração pública a partir da gestão responsável, e a Lei 10.257 de julho de 2001, denominada “Estatuto da cidade”, que normatizou a propriedade, o uso do solo urbano e a participação popular nos instrumentos de política urbana (Oliveira, 2005).

Para Abers (2000), um dos pontos mais importantes do Orçamento participativo é de que os mesmos promovem a transparência nas decisões do governo, prática que no

contexto brasileiro, segundo a autora é muito pouco utilizada. Contudo, para autora em 1991, a administração do PT iniciou a publicação de detalhes com a publicação dos Planos de Investimentos, que apresentava o resultado de cada ano ao longo do processo de negociação e de investimento da administração no programa. Característica que se tornou uma das qualidades do programa.

1.5 Conclusão

O presente capítulo buscou apresentar um panorama dos diferentes contextos, cenários e atores do Orçamento Participativo. O contexto aqui enfatizado permite uma visualização das diferentes frentes de pesquisa exploradas na teoria do OP ao longo da existência do programa. Entretanto, dada a ampla propagação e desdobramento do programa se verificou na literatura sobre a temática que não existe apenas um único modo de abordagem do programa, mas várias possibilidades, o que enriquece a teoria e renova o debate sobre o programa.

Capítulo - 2 O Contexto Político do OP

O presente capítulo tem por objetivo caracterizar alguns dos principais aspectos políticos relacionados ao Orçamento Participativo de Porto Alegre. Neste sentido, apresentamos um recorte do processo político-eleitoral do município e o debate sobre a adoção do programa de OP por partidos não petistas. Na seqüência enfatizamos alguns dos limites do programa diante ao discurso laudatório propagado pela teoria e pelo discurso promovido pelos organismos multilaterais ao longo dos anos. Por fim, caracterizamos alguns instrumentos políticos que competem com o programa de OP em Porto Alegre.

2.1 O Petismo, o OP e as eleições em Porto Alegre

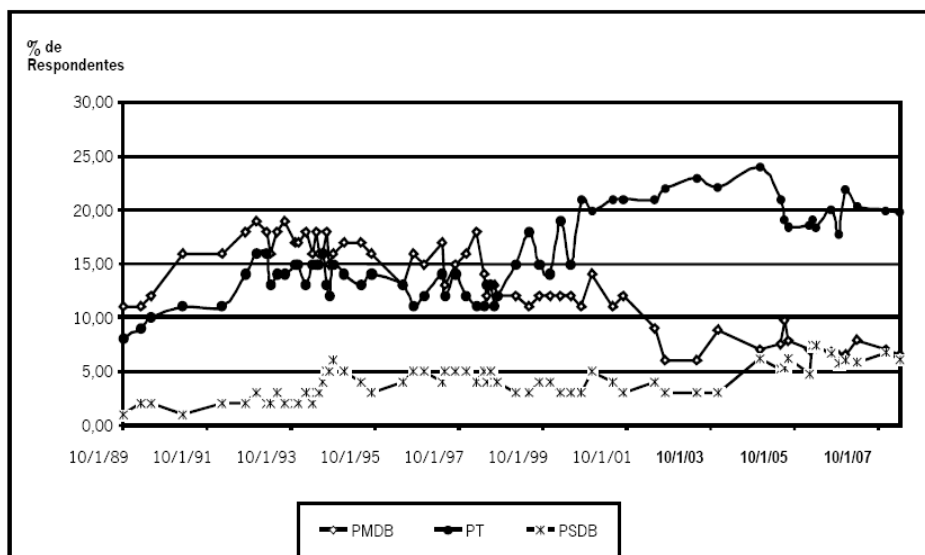
A permissão do regime militar para formação de partidos políticos independentes em 1980 possibilitou o surgimento de um partido que ao longo dos últimos 30 anos passou de um insignificante e localizado ator para uma poderosa força política nacional e internacional (Samuels, 2008). Este partido, denominado Partido dos Trabalhadores – PT, reunia não somente militantes políticos de esquerda, mas também líderes de movimentos sociais, sindicatos e militantes das comunidades de bases da igreja católica sob a bandeira da “Teologia da Libertação” (Samuels, 2004).

Contemporaneamente um dos atrativos do PT estaria no esforço dirigido para redução de desigualdades sociais e pela realização de um bom governo mantendo o desejo de transformar a cultura política paternalista através da participação política e do “empoderamento” de não elites (Nylen apud Samuels, 2004). Contudo, com o incremento do orçamento participativo como instrumento de democracia direta – na distribuição de recursos e investimentos no município de Porto Alegre em 1989 –, a imagem do partido se intensificou, tanto em nível nacional, como em internacional⁴⁰ (Dias, 2008).

⁴⁰ É também um aspecto importante para o crescimento do Partido dos Trabalhadores a conquista da presidência da república em 2002 com o candidato Luis Inácio Lula da Silva.

Este, entre outros fatores contribuíram para a evolução e fortalecimento do PT perante seus adversários políticos em nível regional e nacional. No gráfico abaixo, apresentamos um dos cenários desta evolução.

Gráfico 2.1 - Evolução da Preferência Partidária no Brasil de 1989-2007



Fonte: (Datafolha, apud Samuels, 2008, p.305)

Conforme é possível observar a preferência partidária pelo PT apresenta um sensível crescimento enquanto seus principais adversários políticos apresentam uma leve queda e apresentando estabilidade.

Na região sul, especificadamente para Porto Alegre, Baierle (2003) menciona que a evolução e hegemonia do Partido de Trabalhadores é estabelecida em 1996⁴¹ quando o PT obtém a preferência de: 46 por cento da população da cidade, seguido de 06 por cento do PDT, e 34 por cento de pessoas que não se identificaram com nenhum grupo⁴².

Porém, segundo autor:

⁴¹ Dados oriundos segundo o autor, da pesquisa da JB-Vox Populi realizada em Agosto-Setembro de 1996.

⁴²Quadro que segundo o autor ainda é inferior aos 56 por cento alcançados pelo Rio de Janeiro e 58 por cento por São Paulo.

“Dez anos antes, em 1986, a situação era totalmente diferente: 27,7 por cento identificava-se com o PDT, 20,9 por cento com o PMDB e apenas 6,4 por cento com o PT. O crescimento da adesão do PT também foi impressionante. Em 1990, o PT em Porto Alegre tinha 8817 membros; em Maio de 2001, tinha 24033. Entre aqueles diretamente envolvidos no processo de PB, a esmagadora maioria eram favorável para o PT” (Baierle, 2003, p.311).

O panorama de evolução do petismo em Porto Alegre garantiu ao partido a manutenção da hegemonia petista na prefeitura por quatro mandatos consecutivos (1989-2004) ⁴³.

A emergente escalada de vitória do Partido dos Trabalhadores no poder municipal teve como consequência uma reação por parte dos partidos de oposição contra a hegemonia petista. A partir deste cenário Porto Alegre apresenta um processo polarizado de disputas políticas entre os petistas e coligados e anti-petistas. Este processo “teria acirrado os ânimos da política local e levado os partidos de oposição e seu eleitorado a uma “demonização” do PT e do seu modo de fazer política” (Dias, 2008, p.247).

O OP de Porto Alegre foi uma dos temas de conflito e de disputa partidária na região. Nesta dimensão o programa de OP foi palco entre outros acontecimentos de intensos debates e de manifestações distintas que se situadas basicamente em dois polos: de um lado, os opostos ao PT e que enfatizam o programa como um instrumento partidário que destrói a democracia representativa; de outro, os que defendiam o programa como paradigma de democracia direta (Schneider e Goldfrank, 2006).

Entretanto, um dos marcos históricos da disputa local ocorre com o pleito eleitoral de 2004, que modifica o cenário político ao consagrar a vitória da oposição depois de longos do PT à frente da prefeitura municipal. Condição que somente foi possível a partir da mudança da estratégia de campanha dos partidos de oposição, que passaram a propagar um discurso de defesa da “participação popular” e de continuação do programa de orçamento participativo ⁴⁴.

⁴³Cenário muito diferente do executivo estadual que apresentava uma tradicional alternância de partidos no governo (Baquero e Prá, 2007).

⁴⁴Este talvez seja um dos fatores que possa ter contribuído para a vitória da oposição nas urnas.

No entanto, ainda no primeiro turno da eleição de 2004 a força do Partido dos Trabalhadores ainda era visível, e o partido vence com uma diferença de 25%⁴⁵ dos votos válidos sobre o segundo colocado, José Fogaça do PPS. Já no segundo turno este cenário se reverte e o Partido dos Trabalhadores recebe uma votação menor de apenas 12,5%⁴⁶ dos votos levando o segundo colocado do primeiro turno, o candidato José Fogaça a eleger-se prefeito da cidade quebrando o ciclo petista de governo.

Para Dias (2004):

“José Fogaça saiu vitorioso das urnas e pôs fim à Era política do PT em Porto Alegre, mas não sem antes comparecer a uma convocação do Conselho do Orçamento Participativo para manifestar publicamente sua intenção de dar continuidade à consulta popular para a distribuição dos recursos públicos municipais.” (Idem, p. 253).

Isto denota que o OP teve papel pelo menos simbólico no processo eleitoral do município, mas este não foi significativo para vitória petista. Prova disto é que nas eleições de 2008 Fogaça novamente repete a façanha e se reelege prefeito pelo PMDB⁴⁷, mais uma vez em disputa acirrada com o PT e, diferentemente da eleição anterior, agora com um diferencial, o candidato tinha OP em funcionamento na sua gestão, porém, um OP de baixa expressão, similar ao OP de 2004 na gestão petista.

No quadro abaixo apresentamos alguns resultados dos pleitos eleitorais referentes às últimas eleições para prefeito na cidade de Porto Alegre. O presente quadro serve apenas para realçar alguns elementos da competição política no município.

⁴⁵ Representou aproximadamente 76.000 votos.

⁴⁶ Representou aproximadamente 53.000 votos.

⁴⁷ Partido ao qual se filia ainda nos primeiros anos de governo conforme apontamos inicialmente neste trabalho.

Quadro – 2.1 Eleições para a Prefeitura de Porto Alegre (1992-2008)

Partido/ Coligação	Candidato	1º Turno	2º Turno
<i>Eleições de 1992</i>			
PT/PPS/PSB/PV/PC	Tarso Genro	307.145	400.770
PMDB/PCdoB	Cezar Shirmer	120.114	259.504
PDT	Carlos Araujo	85.796	-
<i>Eleições de 1996</i>			
PT	Raul Pont	<u>408.998</u>	-
PSDB	Yeda Crusius	167.397	-
PPB	Maria do Carmo	48.224	-
<i>Eleições de 2000</i>			
PT/PSB/PCdoB	Tarso Genro	381.117	<u>491.775</u>
PDT/PTB/PTN/PMN	Alceu Colares	157.015	282.575
PSDB/PPB/PSDC	Yeda Crusius	121.598	-
<i>Eleições de 2004</i>			
PT/PSL/PTN/PCB/PL/PMN/PCdoB	Raul Pont	<u>304.135</u>	378.099
PPS/PTB	José Fogaça	229.113	<u>431.820</u>
PFL/PSDB	Onyx Lorenzoni	80.633	-
<i>Eleições de 2008</i>			
PMDB	José Fogaça	346.427	470.696
PT	Maria do Rosário	179.587	327.799
PC do B	Manuela D'avila	121.232	-

Fonte: TRE-RS, TSE, 2009.

2.1.1 Algumas Explicações para a Derrota Petista nas Eleições de 2004

A derrota consecutiva do PT nos pleitos de 2004 e 2008 à prefeitura municipal de Porto Alegre abre precedente na teoria política para um conjunto explicações. As mais abrangentes, no entanto, referem-se ao pleito de 2004 quando o PT sai de uma hegemonia de 16 anos no poder municipal.

Neste panorama a figura do OP, referenciado muitas vezes como um elemento significativo nos processos eleitorais não impediu no caso de Porto Alegre a derrota do PT a prefeitura.

Entretanto, a iniciativa de continuidade do programa pela oposição pode ter sido um aspecto de neutralização dos efeitos políticos do OP. Talvez este quadro

político não se consolidasse com uma proposta pela oposição de término do OP, ou mesmo permitiria sua reeleição como aconteceu em 2008, caso o programa deixasse de ser continuado. Embora isto seja apenas uma especulação, o debate político em torno desta questão é bastante rico e oferece algumas projeções.

Para Dias (2008) a nova configuração política de Porto Alegre a partir de 2004, não ocorreu ao acaso, mas foi fruto de estratégias assumidas pela oposição vitoriosa ainda no período de campanha para a prefeitura municipal. Algumas delas ligadas a postura de Fogaça que passa a apresentar o OP como uma conquista do município de Porto Alegre e não mais de um único partido, discurso que o próprio PT já utilizava nas gestões anteriores, mas que seria um dos principais argumentos utilizados por Fogaça na campanha.

Outra atitude deste candidato consistiria em enquadrar o Partido dos Trabalhadores como entrave ao fortalecimento do OP, em função de um cenário de obras atrasadas, disputas internas, desarticulação entre secretarias e de insuficiência das políticas sociais (Baierle, 2005).

Por outro lado, a derrota do PT em 2004 também poderia ser originária segundo Dias (2008), do próprio desgaste do PT e conseqüentemente de sua menor projeção desde 2002 nas eleições para governador do Estado com Germano Rigotto. Candidato que apresentou na época, um discurso conciliador e não mais de embate e de substituição do modelo petista de governo. A partir desta estratégia, Germano passa da terceira colocação na preferência do eleitorado para a segunda colocação, consegue ir ao segundo turno e vence a eleição se consagrando governador do Estado. Repetindo esta estratégia, o candidato à prefeitura de Porto Alegre em 2004, José Fogaça, candidato pelo PPS, também ganha simpatizantes e conquista a prefeitura de Porto Alegre ao abandonar o discurso e a postura antipetista⁴⁸.

Para Baierle (2005), a derrota do Partido dos Trabalhadores no pleito de 2004 e a conseqüente posse do novo governo na prefeitura significaram muito mais do que uma simples vitória sobre a conjuntura da Frente Popular, significou: “uma reação “termidoriana” muito bem construída e estrategicamente desenvolvida. Pois, o candidato Fogaça havia vencido com facilidade nos setores de classe alta e média,

⁴⁸Postura que é mantida no pleito por outros candidatos como o candidato do PFL Onyx Lorenzoni, terceiro colocado no pleito.

perdendo por pequena margem nas classes populares com renda até R\$=1.000,00.” (Baierle, 2005, p.10).

Esta pequena vantagem da votação do PT nas classes populares mostrou com clareza:

“(a) quem eram os mais interessados na continuidade da Frente Popular; (b) a eficácia da estratégia de desvincular OP e PT, expressa no slogan “o que é bom fica”, responsabilizando o PT pelo atraso nas obras e propondo uma gestão mais competente do próprio OP, sem os “ranços ideológicos” e as “disputas internas” do PT; (c) a força da aliança política costurada pelo bloco empresarial, envolvendo tanto os tradicionais partidos conservadores (PMDB, PP, PSDB, PFL) como os trabalhistas (PDT e PTB) e os verdes (PV).” (Idem).

Não obstante, o fato do PT ter diminuído sua margem de votos principalmente nas regiões pobres do município, que para Marengo (2004), representou cerca de 30% pode ter sido um fator preponderante para a derrota do partido nas eleições municipais. Além disso, para o autor:

“Experiências de governos de esquerda, baseados em políticas redistributivas - como a social-democracia européia e o próprio PT, em Porto Alegre - duraram enquanto foram capazes de manter uma aliança eleitoral entre os principais beneficiários de suas políticas (cidadãos de menor renda) e segmentos da classe média.” (Marengo, 2004, p. 04)

Para Dias (2008), a explicação para derrota petista de 2004 estaria vinculada, de modo similar ao que argumentou Baierle (2005), a três causas: 1) a incorporação pela oposição do discurso e estratégias de campanha petistas; 2) o discurso da mudança com segurança; 3) a desvinculação do OP ao PT.

De maneira específica, o primeiro aspecto se caracterizaria pela opção de Fogaça em buscar adesão popular adotando signos, discursos e bandeiras similares ao modelo petista de governo. Num dos principais discursos adotados por Fogaça a participação popular era um valor perseguido, sobretudo, como princípio para um bom governo.

O segundo se relaciona ao forte posicionamento do candidato Fogaça em manter o OP. Fator que se caracterizado a partir dos seus pronunciamentos, com o discurso de que o fim do orçamento participativo era apenas fruto dos boatos espalhados contra a sua campanha, pois sua proposta de mudança seria realizada de maneira segura preservando as coisas boas do governo anterior. Desta maneira, segundo Dias, o candidato introduz seu discurso de vitória e o OP torna-se uma das suas principais pautas de governo.⁴⁹

A terceira causa, no entanto, estaria relacionado ao fato do governo Fogaça buscar desassociar o programa do orçamento participativo do PT. Neste sentido, a idéia era manter o programa de OP referenciando apenas a figura da população, ou seja, de não mais referenciar a figura do governo petista ao programa.

Estas possíveis estratégias de governo ou cenários construídos por Dias (2008); Baierle (2005) e Marrenco (2004) caracterizam em conjunto, algumas das principais explicações para a derrota do PT e a vitória do governo Fogaça no pleito de 2004. Porém, ao ampliar este debate, especialmente em relação ao impacto do orçamento participativo sobre o voto, Dias (2008) aponta, que mesmo que grande parte dos eleitores de Porto Alegre veja o orçamento participativo como um marco importante do município, o mesmo não apresentou como a causa da derrota PT, pois segundo a autora não há indícios empíricos suficientes que possam legitimar tal condição. Nesse sentido, conforme afirma a autora:

“a derrota do PT em Porto Alegre foi mais casual do que propriamente uma consequência de um declínio em sua capacidade de produzir sucesso administrativo. É fato que dezesseis anos à frente de um governo produz desgastes tanto na imagem quanto na capacidade inovadora de gestão de um partido político” (Dias, 2008, p.256).

A casualidade proposta neste caso pode também ser considerada um indicativo da momentânea queda da simpatia política do eleitorado porto alegreense pelo PT. Aspecto, que pode ter se iniciado ainda nas eleições para governo do Estado em 2002, quando o PT, tendo como candidato Tarso Genro – figura política bastante conceituada

⁴⁹Aspecto que foi reforçado constantemente durante a campanha por meio de suas declarações de compromisso com a manutenção do programa.

no partido –, perde a vaga ao governo do Estado para Germano Rigotto, embora obtivesse pequena vantagem sobre este candidato em Porto Alegre (Schneider e Goldfrank, 2006).

Contudo, o suposto “fracasso” do PT nas eleições para o governo em 2002 levantou questões tanto sobre a sustentabilidade do OP como da sua utilidade para promoção de objetivos partidários (Idem). Entretanto, esta constatação realça um grande paradoxo em torno do OP, tendo em vista que o OP não garantiu a vitória do PT em 2004 e pode também não ter sido o fator preponderante para reeleição de Fogaça em 2008, uma vez que o OP de ambos os governos – gestão de 2001-2004⁵⁰ do PT e gestão de 2005-2008 do PMDB –, conforme apresentaremos no próximo capítulo não apresentaram resultados semelhantes aos anos de sucesso do programa relacionados a década de 1990, ou seja, foram pouco expressivos. Inclusive com a gestão Fogaça, segundo Baierle (2005), realizando um “congelamento das metas sociais (creches e outros convênios com associações comunitárias) e pelo corte drástico no volume de investimentos ligados ao OP (além do atraso de obras de interesse do conjunto da cidade)” (Idem, p.07).

Neste caso, é possível supor, que “a vitória eleitoral de um governo ao fazer sucessor deve ser acompanhada por uma avaliação positiva de seu desempenho, enquanto a derrota provavelmente será acompanhada de uma avaliação negativa deste mesmo desempenho” (Dias, 2008, p. 239).

Para a primeira vitória de José Fogaça a prefeitura, Marengo (2004) apresentou duas hipóteses. Primeiro, o julgamento negativo do governo de Olívio Dutra que pode ter representado um elemento relevante da perda de eleitores pelo PT. A segunda estaria vinculada a renúncia do prefeito Tarso Genro da prefeitura de Porto Alegre para concorrer ao governo do Estado. Estes fatores, segundo o autor, talvez tenham reforçado a tendência do declínio petista no município de Porto Alegre, bem como no Estado. Neste caso, a perda das eleições do Estado em 2002 serviu apenas para reforçar uma desconfiança inaugurada dois anos antes em 2000. Acrescenta-se a isso, o fato da militância petista não ter inovado o modelo clássico de sucesso de eleições passadas.

Fazendo um balanço do que se discutiu até o momento, percebe-se que a projeção do PT teve uma ligeira queda em decorrência de fatores que isolados ou

⁵⁰Especificamente de 2003 a 2004 houve uma fragilização do programa e a expressividade do programa foi amplamente comprometida.

combinados produziram efeitos negativos para manutenção da sua hegemonia na prefeitura do município de Porto Alegre. Contudo, embora a derrota do PT em Porto Alegre possa requerer uma análise mais aprofundada, as presentes projeções revelam algumas pistas do que pode ter sido a causa da interrupção do longo estágio do governo petista no município.

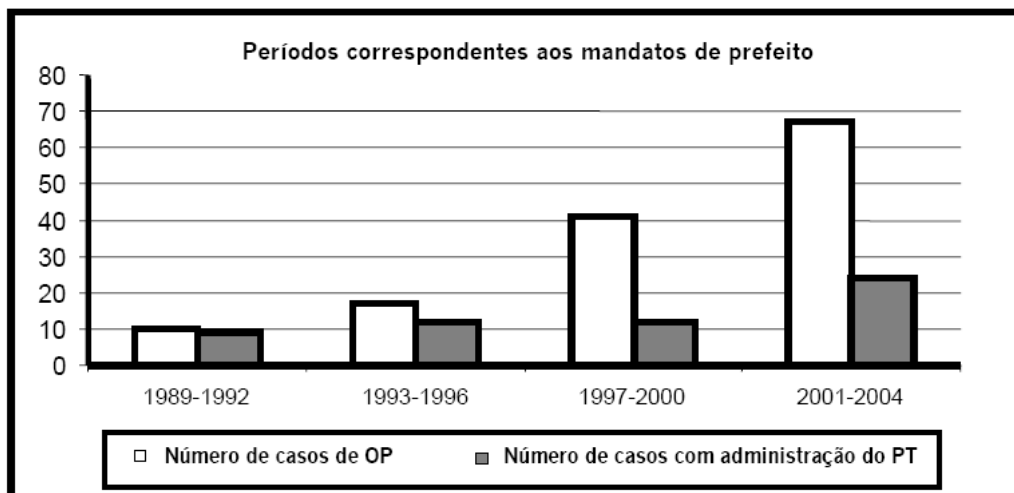
2.2 – O Debate sobre a Adoção do OP por Governos Não petistas

A repercussão dos primeiros programas de OP da década de 1990 pelas gestões petistas levou a prática a ser adotada atualmente por diversas siglas partidárias. Panorama nos leva a indagar quais os motivos de administrações não petistas adotarem um programa, outrora fortemente vinculado ao Partido dos Trabalhadores? Para a cidade de Porto Alegre, o presente questionamento é oportuno e pertinente, uma vez que este quadro de manutenção do OP se estabeleceu na eleição de 2004, repetindo-se nas eleições em 2008 com a permanência ininterrupta do programa de OP por um dos principais adversários políticos do PT no estado, o PMDB.

Embora o quadro de adoção do OP por outros partidos não seja algo novo no panorama político brasileiro, que segundo Ribeiro e Grazia (2003), desde 1997 apresentam partidos não petistas conduzindo o programa, tal condição estabeleceu na teoria certo ceticismo quanto à eficiência dos programas do OP, diante ao sucesso já obtido pelas administrações petistas na década de 1990.

Porém a comum associação do OP ao petismo não impediu sua propagação a outros partidos, especialmente em grandes municípios. Conforme pode ser observado no gráfico abaixo, nos municípios com mais de 100.000 habitantes o número de administrações não petistas conduzindo o programa de OP foi superior às administrações petistas até 2004.

Gráfico 2.2 - Governos com OP's em Cidades Acima de 100.000 Habitantes 1989-2004



Fonte: Wampler (2008, p. 68).

Neste panorama, conforme se pode observar, os programas de OP, especialmente de 2001 e 2004 se concentram em maior escala visivelmente nas administrações não petistas, quadro que reforça o questionamento sobre quais os fatores que levam partidos não petistas a adotarem o programa de orçamento participativo.

Este fecundo debate produziu diversas explicações no sentido a responder ou pelo menos identificar algumas das possíveis razões dos governantes não petistas para adoção deste programa amplamente combatido na década de 1990.

Wampler (2007) enfatizou para este cenário quatro razões comuns aos partidos: 1) a colaboração entre cidadãos participantes e o governo para impedir velhas práticas clientelistas; 2) o incremento da distribuição de recursos para a comunidade; 3) a mobilização dos cidadãos para prover oportunidades de mudança política e social; e 4) a promoção da transparência como redução da corrupção e da ineficiência burocrática.

Por outro lado, a adoção do programa estaria relacionada entre outros aspectos ao fato dos prefeitos eleitos possuírem:

“diferentes incentivos para adotar políticas inovadoras. Aqueles que acreditam que obterão apoio e prestígio a partir da adoção do OP provavelmente dedicarão mais tempo, energia, recursos e, algo importante, prestígio político para assegurar que os programas em funcionamento em suas jurisdições sejam de algum modo semelhante aos processos modelares vinculados à experiência pioneira de Porto Alegre” (Wampler, 2008, p. 86).

Porém, se observa que:

“À medida que os rendimentos políticos para os prefeitos passam a mostrar sinais de recuo, haverá um correspondente recuo na intensidade do seu apoio” (idem).

Não obstante, alguns dos OP's conduzidos por governos não petistas apresentaram indícios de menor capacidade de resposta a questões que já foram sinônimos de sucesso em administrações petistas. Revela alguns destes indícios, a pesquisa comparativa realizada por Wampler e Avritzer (2004) com OP's de três cidades com administrações diferentes: Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife (PT, PT-PSB, PMDB-PFL). Na presente pesquisa os autores destacaram que, nos quesitos mobilização e participação a administração de Recife (PMDB-PFL) em comparação as administrações das demais cidades obteve resultados inferiores com evidências de uma sociedade civil desmobilizada e com um baixo nível de participação popular.

Este cenário enfatizado pelos autores pode estar ligado ao fato de que nas “administrações petistas o envolvimento dos cidadãos vai além da execução dos programas de governo, sendo parte inclusive da decisão do governo de como programar e alocar seus recursos” (Abers, 1996, p. 35).

Além disso, ao contrário de administrações petistas, os governos não petistas, segundo Nylen (2003), estão menos interessados com o *empowerment* de não elites na participação no orçamento⁵¹.

Por outro lado, quando o prefeito não é do PT e a maioria da câmara é de esquerda, existe certa pressão para que as prefeituras adotem o OP como forma de evitar a vitória eleitoral do PT e de seus aliados (Wampler, 2008). Porém, quando o

⁵¹Além disso, acrescenta o autor, a adoção do programa por outras siglas partidárias leva em muitos casos à hostilidade de simpatizantes ou partidários do PT.

governo não petista apresenta uma esquerda mais fraca, a disposição para adoção do programa visa: “(a) impedir que a esquerda local possa utilizar a inexistência do OP como bandeira de campanha, (b) obter acesso às bases sobre as quais o PT tradicionalmente se sustenta” (Idem, p.83).

Outra explicação para o cenário de adoção do programa estaria no fato dos partidos, ao observarem como as instituições evoluem e se transformam, tentam introduzir instituições que privilegiam seu êxito eleitoral, ideológico e político. De modo que, administram a natureza do conflito e modificam as questões de disputa visando interpelar e capturar de diferentes setores da sociedade seu apoio eleitoral (Schneider e Goldfrank, 2006).

Esta também foi a conclusão de Spada (2009) no seu recente trabalho analisando os OP's de cidades brasileiras com mais de 50.000 habitantes entre 1996 e 2008. Para este autor um dos fatores mais importantes do incremento dos orçamentos participativos é o de maior probabilidade de reeleição partidária.

A partir deste panorama, o OP foi considerado “uma instituição política, que como muitas outras, têm o propósito de privilegiar certos grupos sociais a fim de fazer avançar os objetivos partidários, incluindo o êxito eleitoral” (Idem, p.254).

Neste caso, mesmo para os partidos de esquerda a adoção do OP é um fator interessante e desejado. Porém, conforme argumenta Pinto (2004), isto ocorre por pelo menos três razões:

“(1) pela própria postura política-ideológica desses partidos, que defendem o alargamento da democracia e da inclusão social. 2) dada à incapacidade de formar legislativos majoritários em seus governos; e, 3) porque agindo dessa forma, as decisões dos corpos participativos rompem com práticas clientelistas e retiram poder de decisão dos adversários políticos.” (Pinto, 2004, p.101).

Além disso, o fato de governos municipais e estaduais atuarem em cenários de escassez de recursos e de carência de serviços básicos para populações pobres, incluindo populações excluídas do processo de decisão sobre a aplicação dos

recursos muitas vezes escassos, contribui para a legitimação de políticas públicas eficientes (Pinto, 2004).

Todas estas características relativas aos orçamentos participativos ajudam a consolidá-los como uma política pública de excelente impacto social (Wampler, 2008, Lyra, 2007). Porém, se observa que a implementação e o sucesso dos programas em seus diferentes formatos dependem, na maioria dos casos, de projetos político-partidários de governantes que assumem o poder municipal e possuam ampla vontade política para sua eficiência (Luckmann, 2007).

Contudo, em meio às várias possibilidades ou razões em adotar os programas de OP, pelo menos dois aspectos parecem ser preponderantes para que se tenha uma boa avaliação dos programas de OP nos municípios: o número de participantes que o programa envolve e o número de demandas ou capacidade de atendimento destas no decorrer do ciclo orçamentário.

Tudo indica deste modo, que embora existam muitas razões para a adoção do programa por governos não petistas, uma das principais situa-se efetivamente no aumento das chances do sucesso eleitoral dos partidos pleiteantes a chefes do executivo.

Além disso, a adoção destes mecanismos pode ser uma saída conforme mencionou Pinto (2004), aos governantes sejam eles municipais, estaduais ou federais, quando atuam em cenários com grande escassez de recursos e de carência de serviços básicos para as populações pobres. Neste caso, a inclusão de populações excluídas no processo de tomada de decisão sobre a aplicação de recursos, muitas vezes escassos contribui para a legitimação de sua aplicação podendo isentar seus governantes das suas responsabilidades políticas e sociais.

Desta forma, a adoção dos programas de orçamento participativo pode configurar aos partidos que o implementam, uma grande alternativa para a não realização de demandas e de prioridades a serem atendidas, já que a responsabilização passa a ser dividida entre o cidadão e o governo. Porém, muitas vezes diante aos baixos recursos disponibilizados no OP, a decisão popular sobre a destinação dos recursos tende a evitar cobranças maiores ao executivo.

Entretanto, na prática, apesar do PT possuir em números gerais uma maior quantidade de experiências desenvolvidas os melhores resultados na condução do programa ainda são seus. Tomando como referência o OP de Porto Alegre com a administração não petista de Fogaça (PMDB), de 2005-2008, Baierle (2008a)

identificou um cenário de baixa intensidade do programa, sendo mais enfático no quadro de atendimento de demandas. Neste contexto, autor cita que em 2004, ainda na gestão do PT existiam apenas 963 demandas do OP em aberto, número que chegou à gestão peemedebista a 1532 demandas.

Outro exemplo que indica uma menor capacidade de resposta por parte de governos não petistas pode ser observado a partir do trabalho de Ribeiro e Grazia (2003), com 103 municipalidades que mantinha o OP em funcionamento até 2000. Das mesmas, 52 eram administradas por governos petistas e as demais por outras denominações partidárias.

No trabalho, utilizando como parâmetro os indicadores menos expressivos, ou seja, os indicadores onde os governos apresentavam menor resposta dentro do OP, – no caso no ciclo do OP –, os melhores resultados foram produzidos em sua maioria pelas gestões petistas. Estes resultados podem ser observados conforme mostra o quadro abaixo:

Quadro 2.2 Resultados de Gestões Petistas e Não petistas no OP em 2000 Relativos ao Ciclo do OP:

Atividade no OP	Qtd. Realizada por municípios administrados PT.	Qtd. Realizada por municípios administrados por outros partidos.
Reuniões por micro região.	15	09
Reunião de delegados por região.	19	15
Reunião municipal de delegados	19	20
Congressos do orçamento participativo.	17	12
Visitas às prioridades nas diferentes regiões do OP.	27	23

Fonte: Ribeiro e Grazia (2003), elaborado pelo autor.

Conforme se pode observar neste quadro, mesmo nos pontos menos desenvolvidos pelos OPs, as gestões petistas foram relativamente melhores que as

demais gestões. Embora, estes aspectos não sejam abrangentes indicam que em alguns cenários os OPs petistas obtiveram maior sucesso em relação aos outros partidos que implantaram o programa.

Neste caso, os resultados indicam, ainda que timidamente, que governos não petistas podem estar menos propensos a gestões eficientes de OP, entendendo por princípio de eficiência segundo Modesto (2000), o agir administrativo ou a qualidade da ação administrativa. No que se refere aos programas do OP relacionamos a eficiência os bons resultados que denotem a expressividade do programa. Características que podem estar ligadas a fatores como de eficiência administrativa, da consolidação, experiência e permanência do partido no governo e principalmente da vontade política do governante em se produzir resultados sólidos no programa não importando com a vinculação da experiência a partidos adversários.

2.3 - O outro lado da moeda: questionando o discurso laudatório do OP

A maioria dos estudos sobre o orçamento participativo das últimas décadas reafirma sem medir palavras a imagem do programa como instrumento orçamentário que produz resultados sólidos principalmente no âmbito da transparência e do combate a corrupção. Este discurso laudatório também é realçado pelos organismos internacionais um dos principais difusores do programa a outros países.

Em meio a este discurso que toma o OP como a grande panacéia do século XX, surge ainda timidamente uma linha de pesquisa que começa a contrapor esta tendência de que o OP é o remédio para todos os males do governo e da sociedade civil contemporânea. Esta corrente, mais cética e propositiva que as anteriores têm como enfoque central a questão fiscal e se situam mais enfaticamente em estudos econométricos e sociométricos.

Nesta linha de pesquisa a preocupação dos autores é de analisar as potencialidades do programa abordando vários aspectos de ordem político-fiscal.

Diferentemente da corrente dominante onde preponderam os estudos de casos, a metodologia empregada por esta corrente centra-se basicamente nos estudos comparativos entre municípios “com” e “sem” programas de orçamento participativo em funcionamento.

Enquanto na teoria “tradicional” as preocupações se concentram na melhor forma de se analisar os OP’s para se atingir resultados sólidos, nesta corrente “cética” as preocupações se concentram basicamente nos efeitos político-fiscais dos municípios.

Um dos questionamentos levantados por esta corrente recentemente decorreu do interesse em saber se os OP’s estão realmente cumprindo aquilo que dizem seus promotores. Respondendo a esta questão investigativa Silva e Carvalho (2006), evidenciaram que os discursos laudatórios suscitados até o momento não indicaram evidências suficientes que possam demonstrar sua capacidade de melhorar o gasto público e de gerar uma nova dinâmica democrática.

Nesta perspectiva, os referidos autores abrem um leque de dúvidas quanto à adequação do discurso positivo dos OP’s à sua eficiência como instrumento democrático. Desse modo, sugerem que para visualizar com clareza o processo de gasto público num município com orçamento participativo é necessário analisar e comparar as mudanças na composição do gasto num mesmo período com um município similar que não pratique o OP. Neste sentido, deve-se tentar isolar aquilo que realmente é produto do OP não da natural evolução geral dos gastos públicos (Silva e Carvalho, 2006, p.448).

Ainda em relação a análise dos OP’s sob a perspectiva de gastos, o trabalho de Zamboni (2008) buscou evidenciar a questão da efetividade do OP sobre a incidência de infrações no gerenciamento e regulação do setor público. Neste caso, o autor com um enfoque comparativo entre 2000 e 2004 cruzou dados de municípios sob duas perspectivas: os que possuíam o orçamento participativo em andamento e os municípios que não possuíam a experiência. O resultado a que chegou o autor é de que, em média, os municípios que tinham OP’s em andamento eram melhores gerenciados e apresentavam menos irregularidades do que os municípios que não adotavam a prática do OP.

Entretanto, ao considerar o número total de irregularidades encontradas e a sua gravidade o autor mencionou que o OP não foi condição suficiente para melhor governação (Zamboni, 2008, p.34), embora considerasse que não se pode rejeitar o OP como uma política aconselhável para realização de indicadores de boa governança.

Seguindo por esta linha, o trabalho desenvolvido por Bidermann e Silva (2008), centrado na identificação dos impactos das variáveis fiscais e sociais entre os municípios com e sem a implementação o OP, não chegou a resultados concretos sobre o fato de os OP's serem instrumentos bons ou ruins.

Contudo, apesar dos dados pesquisados pelos autores que apontaram que o OP pode estar deteriorando a eficiência dos gastos em áreas como de saúde de municípios sem apresentar impactos positivos sobre a arrecadação, a hipótese mais plausível para tal situação seria de que o programa foi dominado por grupos de interesse que estariam captando mais renda do estado do que a coalizão anterior. Por outro lado, afirmam encontrar evidências de que houve um ganho de eficiência no fornecimento de educação pública, o que confirmaria a hipótese que o OP quebrou uma coalizão perversa entre burocratas e a elite.

Também com um enfoque avaliativo-comparativo entre capitais com e sem OP, o estudo do Banco Mundial apresentado no relatório de 2008, que teve como base o município de Porto Alegre, não ofereceu dados que confirmassem que as condições de vida melhoraram nas capitais que, assim como Porto Alegre, mantinham orçamentos participativos.

Entretanto, o Banco Mundial fez recomendações para tornar o OP mais envolvente e fortalecido. Sobretudo, enquanto mecanismo para aperfeiçoar os investimentos de capital em benefício dos pobres e contribuir para as reduções das taxas de pobreza. Neste quesito, até 1996 segundo o Banco, as cidades que haviam adotado o programa obtiveram êxito⁵². Em contrapartida o Banco reitera que as conclusões atuais não indicam impactos positivos homogêneos do OP no desenho fiscal pelo menos em Porto Alegre.

Por outra perspectiva, contrariando a idéia de que o OP elimina as práticas clientelistas de governo, tese sustentada por autores que tomam a democracia como o resultado de um processo evolutivo que elimina os elementos políticos “tradicionais⁵³” na construção de uma política “moderna”, Ottmann (2006) ao comparar três municípios que implantaram o OP (São Paulo, Porto Alegre e Itabuna) enfatizou que o processo de democratização (especialmente o oriundo de práticas de

⁵² Impacto que ocorreu segundo o banco apesar da redução do PIB per capita dos municípios.

⁵³ Este termo, segundo o autor, envolve uma ambigüidade conceitual envolvendo várias terminologias como; personalismo, patrimonialismo, patronagem e clientelismo.

orçamento participativo) não erradicou práticas políticas como o clientelismo e a patronagem, porém, as transformou ao incorporá-las.

Embora as constatações apresentadas neste capítulo sejam contundentes ao discurso laudatório do OP, as mesmas não deslegitimam as experiências dos orçamentos participativos, mas servem para enfatizar as limitações do programa, que nos cenários enfatizados merecem serem melhores refletidos pela teoria especializada. Os resultados desta reflexão podem ajudar a melhorar este instrumento como uma ferramenta de intervenção em matéria governança democrática.

2.4 Competindo com o OP: Alternativas de Disputa em Porto Alegre

Embora o orçamento participativo seja hoje reconhecido e implantado por diversos governantes, na maioria das regiões onde é executado não figuram programas que em paralelo dispute ou faça frente ao OP.

Porto Alegre, sob a administração do PMDB, faz parte de uma minoria – se não a único município – que encontra, diga-se de passagem, um programa que compete ou faça frente ao programa de OP na atualidade. O programa em voga é o de Governança Solidária Local – GSL, que em suma, apresenta contradição por atuar em áreas tradicionalmente abrangidas pelo programa de OP. Embora convictos das causas da gestão de programas paralelos que atuam com princípios similares num mesmo governo, a dúvida ou a questão que se levanta reside no fato do porquê de não se fortalecer o instrumento um tradicional e evitar o dispêndio de energia concentrando-se em duas frentes? A explicação mais provável para esta condição se assenta no objetivo de que partidos de oposição tendem a buscar desvincular o OP do partido que inicialmente empregou o programa, no caso o PT. Neste caso acredita-se que uma das alternativas do atual governo foi a de criar uma nova forma de gestão atuando na mesma área de abrangência do OP imprimindo a marca do novo governo.

Tudo isto, em função do OP evidenciar no município manifestações de apoio, que ao longo dos anos tornaram um dos símbolos dos governantes petistas. O que torna o OP, mesmo que incerto, uma ameaça à transição político-partidária na região, especialmente para sucessão partidária.

No quadro histórico, vários foram os esforços da oposição para descaracterizar ou apagar o orçamento participativo como um dos principais símbolos do petismo. Em âmbito estadual esta competição se inicia quando as administrações do PDT e do PMDB nas gestões que vão de 1991 a 1994 e, em seguida, de 1995 a 1998, durante o governo de Alceu Colares, dividiu o estado em 22 regiões, criando os conselhos regionais de desenvolvimento, COREDES, que tinham como princípio a geração de propostas para um orçamento anual que visava à redução das desigualdades sociais.

No entanto, na administração do PMDB, durante o mandato de Antonio Brito, o COREDES é adaptado e passa a contar com um mecanismo de “consulta popular”, onde os eleitores poderiam eleger propostas do COREDES para o orçamento do Estado. Esta manobra foi considerada pelos seguidores do OP como um estratagema para a eleição de 1998, quando Brito enfrentaria o candidato do PT Olívio Dutra (Schneider e Goldfrank, 2006). Tal proposta, em contraste com o OP, baseava-se somente em organizações sociais e políticas pré-existentes onde seus membros poderiam incluir diversos atores como prefeitos, conselheiros, representantes de universidades e da sociedade civil organizada, entre outros (Schneider e Goldfrank, 2006, apud Bandeira, 1999).

Surgido no estado do Rio Grande do Sul em outubro de 1994 e presente até os dias atuais o COREDES emergiu tendo como objetivos:

I - formular e executar estratégias regionais, consolidando-as em planos estratégicos de desenvolvimento regional; II - avançar a participação social e cidadã, combinando múltiplas formas de democracia direta com representação pública; III - constituir-se em instância de regionalização das estratégias e das ações do Executivo, Legislativo e Judiciário do Rio Grande do Sul, conforme estabelece a Constituição do Estado; IV - avançar na construção de espaços públicos de controle social dos mercados e dos mais diversos aparelhos do Estado; V - conquistar e estimular a crescente participação social e cidadã na definição dos rumos do processo de desenvolvimento gaúcho; VI - intensificar o processo de construção de uma organização social pró-desenvolvimento regional; VII - difundir a filosofia e a prática cooperativa de se pensar e fazer o desenvolvimento regional em parceria. (GOVERNO DO RS, 2009, site: www.consultapopular.rs.br).

De forma geral, a proposta do COREDES era uma tentativa de mostrar capacidade de inovação e de arregimentar simpatizantes e eleitores, pois para vários

líderes do PDT e do PMDB o OP significava uma afronta à democracia representativa, especialmente aos conselheiros municipais.

Entretanto, o acirramento deste conflito torna-se mais enfático em 1998 quando Olívio Dutra ganha às eleições para o governo do Estado e tenta institucionalizar o orçamento participativo em âmbito estadual visando beneficiar seu partido. Isto notadamente significou ignorar o COREDES que mantinha fortes adversários do OP, provocando a intensa reação de outros partidos e de membros do próprio COREDES.

A eminente reação ou retaliação ao objetivo de Dutra foi caracterizada no município de diferentes formas: 1- O COREDES quase rompe imediatamente as relações com o governo; 2- Os partidos de oposição se reúnem e criam o Fórum Democrático com assembleias separadas coordenadas por deputados e ligadas ao COREDES e ao Conselho de Desenvolvimento Municipal – COMUDES, visando estrategicamente preservar o poder representativo do Estado; 3- O ex-governador Collares, apesar de ter apoiado Dutra e de seu partido possuir cargos políticos, denuncia o uso inapropriado de recursos do OP por Dutra. Isso impediu o Estado de financiar as reuniões do OP e de pagar funcionários estatais encarregados de assisti-las⁵⁴; e 4- Os meios informativos da cidade começam a atacar o PT a partir de editoriais, livros e jornais comparando o PT do Rio Grande do Sul aos nazistas alemães e aos comunistas soviéticos de tal forma que o OP era tratado como uma prática totalitária. Depois de todas estas manifestações de descontentamento a administração Dutra modificou a proposta original de institucionalizar o OP em âmbito estadual para se apaziguar com o COREDES (Schneider e Goldfrank, 2006).

Mais recentemente, em âmbito municipal, ou seja, decorrente das eleições de (2004), temos a partir de 2005 na gestão Fogaça outra inovação que talvez seja o mecanismo mais proeminente que compete com o OP. Trata-se da criação da Governança Solidária Local – GSL. Rede intersetorial que organiza e promove espaços de convivência com o intuito de potencializar a cooperação entre o governo e a sociedade local, tendo como princípios: a participação, a autonomia, a transversalidade e a corresponsabilidade de inclusão social⁵⁵.

⁵⁴Atitudes que fizeram que os aliados de Dutra CUT, MST e organizações da igreja ligada a esquerda montar um comitê para defesa do OP.

⁵⁵Numa escala macro também visa construir e transformar a capital numa cidade-rede.

A origem da idéia da GSL veio das leituras que o governo fez das propostas do Banco Mundial para o desenvolvimento local, em função dos cortes de recursos do orçamento participativo (Baierle, 2008). Além disso, com o argumento de que o OP não seria capaz de dar conta dos problemas da comunidade, um dos caminhos alternativos e viáveis seria a proposta da GSL, que seria capaz de compor um “orçamento social⁵⁶”.

Este formato de Governança, também conhecido por PGSL – Programa de Governança Solidária Local, estabeleceu um novo pacto entre a sociedade civil e o governo municipal, sendo criado, conforme o Banco Mundial (2008), para superar a fragmentação de espaços de participação pública. O PGSL tem como objetivo segundo o Banco de “enfrentar desafios por meio do envolvimento de diversas partes interessadas e do diálogo multidisciplinar, ampliando o consenso sobre os objetivos e as ações para o desenvolvimento local com o propósito de realizá-los” (Idem, P.89).

Esta iniciativa do Governo Fogaça se colocaria para Baierle:

“Acima do OP e de todo o conjunto de instâncias participativas existentes na cidade, será criada uma nova esfera pública, o Fórum da Governança Solidária Local. Os Centros Administrativos Regionais serão convertidos em centros de governança solidária regional, articulando o conjunto de instituições com presença na região (escolas, centros de saúde, postos policiais, fundações empresariais, ONGs, organizações assistências, clubes etc.). Mais do que um simples conceito, esta nova esfera incluiria os supostamente “excluídos” do OP (universidades, fundações privadas, sindicatos empresariais, organismos profissionais e outros)” (Baierle, 2008, p.83).

A idéia do governo, no entanto, não era de substituir o OP, mas contribuir para sua governabilidade ao atrair outros setores para o processamento de suas demandas, sobretudo na sua esfera de financiamento (Idem).

Este talvez seja o principal mecanismo ou programa da atualidade que opera basicamente sobre a mesma plataforma onde o orçamento participativo atua e desde sua criação mantém presença hegemônica no município.

Entretanto, por se tratar de dois programas que são necessariamente novos no governo de Fogaça, o tempo deverá revelar qual foi mais intenso e proporcionaram

⁵⁶Soma dos recursos humanos e financeiros dos parceiros da Governança.

melhoras a comunidade de Porto Alegre, ou mesmo, se ambos persistirão até o final deste segundo mandato de Fogaça até 2012.

2.5 Conclusão:

No presente capítulo apresentamos alguns dos aspectos políticos que envolvem a questão do orçamento participativo no município. Também foi possível analisar alguns dos prováveis motivos que levaram à queda do PT na prefeitura, bem como apresentar alguns dos limites quanto a ideia de se tomar o programa como uma panaceia para todos os males da administração pública. Por outro lado, também enfocamos que em Porto Alegre também existe outros programas que de certa forma competem com OP, isto em função de atuarem em áreas específicas, onde em outras épocas era somente de competência do orçamento participativo.

Capítulo 3 - Vinte anos do OP em POA: Diferenças ou similaridades?

O objetivo deste capítulo é apresentar um recorte empírico dos 20 anos do orçamento participativo de Porto Alegre enfatizando os efeitos diretos da mudança de governo no programa, em cinco variáveis. Para tal feito estruturamos o presente, em três partes. Na primeira apresentamos informações sobre o município no tocante aos aspectos políticos e sociais. Em seguida enfatizamos os dados obtidos junto à Prefeitura relativos a participação, demandas e os valores de investimentos anuais disponibilizados nas áreas de abrangência do programa. Por fim, apresentamos os relatórios individuais e um relatório cruzado das diversas entrevistas realizadas. Ambas visando apontar os impactos diretos e indiretos da gestão governista no programa de orçamento participativo.

3.1 Apresentando Porto Alegre: Alguns Aspectos do Município

A capital do Rio Grande do Sul; Porto Alegre está localizado geograficamente ao extremo sul do país ao lado do rio Guaíba e a 2.111 km da capital Brasília. A população do município até o ano 2000 era de 1.360.590 habitantes, sendo sua maior concentração nas regiões periféricas. Atualmente, a população do município está estimada em 1.420.667 habitantes (IBGE, 2007).

Em termos econômicos o Produto Interno Bruto - PIB situa-se na casa dos R\$=30.116.002.000⁵⁷, sendo o PIB *per capita* anual de R\$=20.900⁵⁸. Já a arrecadação Federal do Fundo de Participação dos Municípios⁵⁹ - FPM é de R\$ 80.019.067.29.

O índice de Desenvolvimento Humano do Município - IDH-M em 2000⁶⁰, entre as cidades com mais de um milhão de habitantes colocou o município em primeiro lugar com uma expectativa de vida de 71,5 anos. No quadro abaixo é apresentado a média populacional distribuída regionalmente no município.

⁵⁷Dados de 2006.

⁵⁸OBSERVAPOA (2009).

⁵⁹Dados de 2007 segundo o IBGE.

⁶⁰OBSERVAPOA (2009).

Quadro 3.1 População por Região de Porto Alegre até o Ano de 2000*

Indicador	% População da Região em relação ao total da população	
Fonte	Resultado do Universo do Censo Demográfico/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	
Periodicidade	Decenal	
Abrangência	Cidade, Região do Orçamento Participativo e Bairro	
Comentário	-	
	% População da Região em relação ao total da população 2000:	
Centro		19,62
Centro Sul		8,07
Cristal		2,22
Cruzeiro		5,14
Eixo Baltazar		6,84
Extremo Sul		2,18
Glória		3,32
Humaitá/Navegantes/Ilhas		3,65
Leste		8,74
Lomba do Pinheiro		4,14
Nordeste		2,1
Noroeste		9,55
Norte		6,66
Partenon		8,84
Restinga		3,95
Sul		4,98

Fonte: Banco Estatístico OBSERVAPOA (2009). *População total referência 1.360.590 relativo ao ano 2000.

Complementando o presente quadro apresentamos na figura abaixo um mapa geográfico das 17 regiões do município de Porto Alegre, regiões que são palco dos eventos promovidos pelo programa no que tange a realização das plenárias regionais ou temáticas do programa de orçamento participativo.

O mapa apresenta também a nova região do OP caracterizada pela região 17 - Ilhas/arquipélago criada em 2007 gestão do governo Fogaça. A região é formada por quatro ilhas: Ilha das Flores, Ilha da Pintada, Ilha do Pavão e Ilha dos Marinheiros.

Figura 3.1 Mapa do Município de Porto Alegre por Regiões e Bairros⁶¹:



Fonte: Regimento Interno do OP 2009.

⁶¹ O quadro completo de todos os bairros do município relacionado a cada uma destas regiões é apresentado na seção de anexos.

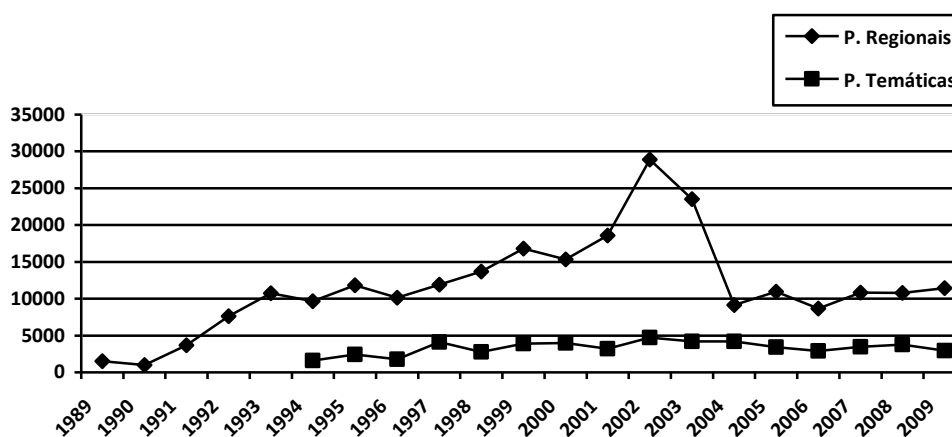
Estes dados iniciais permitem visualizar um pouco da dimensão da abrangência do orçamento participativo no município. Nas seções que seguem, são apresentadas algumas informações sobre a participação, demandas e os investimentos no programa.

3.2 Participação no OP de 1989-2009:

Um dos pontos fortes dos orçamentos participativos conforme já mencionamos em páginas anteriores, tem sido sua ampla capacidade de atrair um grande número de pessoas a participação em suas plenárias realizadas anualmente. Esta característica tem se revelado, 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 3.1 - 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.

Complementando este panorama, enfatizamos na tabela abaixo os números da participação acumulada, agora agrupando os resultados por gestão de governo. É possível ter por esta perspectiva um panorama mais apurado relativo às gestões que obtiveram maior sucesso neste campo.

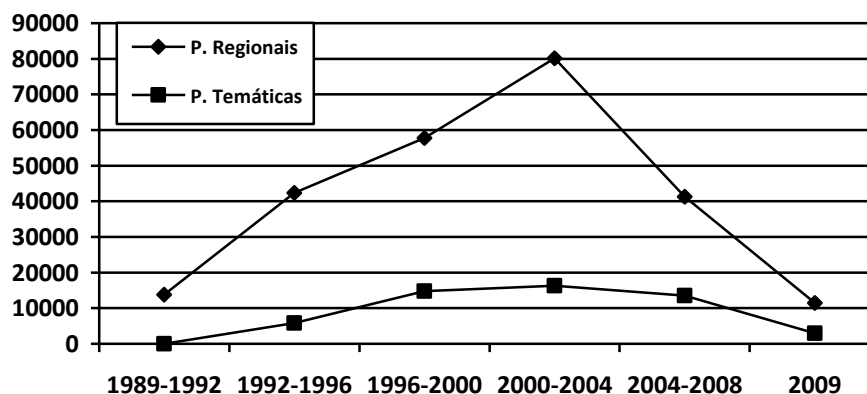
Tabela 3.1 Participação Total Acumulada por Gestão de Governo:

Gestão	P. Regionais	P. Temáticas	Total
1989-1992	13.790	-	12.280
1992-1996	42.342	5.848	48.190
1996-2000	57.739	14.749	72.488
2000-2004	80.151	16.324	96.475
2004-2008	41.243	13.565	54.808
Total	233.755	50.486	285.751

Fonte: PMPA (2009).

É possível perceber a partir deste quadro, que há uma evolução da participação desde a primeira gestão de governo, sendo apenas reduzida na gestão de 2004-2008. Já de forma similar ao gráfico apresentado anteriormente, conforme exposto abaixo verificamos com maior precisão a tendência evolutiva da participação por gestão de governo e a sua sensível oscilação. Embora as primeiras gestões sejam de governos petistas é possível observar claramente que apesar da última gestão petista apresentar um queda brusca na participação em 2004 conforme foi visto nos gráficos anteriores, se avaliarmos a gestão completa do governo de 2001-2004 se observa que esta foi uma das melhores gestões do programa no município. De forma geral esses dados demonstram uma ruptura no padrão crescente de participação popular no OP até 2002 e a importância secundária que ele assume pós 2004.

Gráfico 3.2 Participação Média Acumulada por Gestão de Governo



Fonte: PMPA (2009).

Em suma, conforme já relatamos, o que se observa a partir das ilustrações apresentadas é um nítido e contínuo aumento da participação popular até meados da última gestão do PT. Contudo, ainda nesta gestão decresce rapidamente retornando aos números do início da década de 1990, período relativo ao estágio de expansão do programa.

Identifica-se a partir de então, que as gestões petistas obtiveram em geral melhor êxito nesta categoria⁶². Entretanto, os possíveis fatores que podem levar a oscilação da participação tanto para cima como para baixo poderão ser mais bem visualizados a partir o da análise das demais variáveis apresentadas neste capítulo.

3.3 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

⁶² Cabe frisar neste âmbito, que as forma utilizada pela prefeitura para o computo desta variável é o credenciamento de cada participante nas plenárias ou nos fóruns temáticos ocorridos no decorrer do calendário letivo do programa. Neste ano de 2009, por exemplo, o último encontro com os participantes do programa ocorreu com a plenária da região centro-sul no dia 22 de setembro.

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 votação⁶³ nas assembleias e fóruns do programa⁶⁴.

A partir dos resultados destas votações, conforme demonstramos no quadro abaixo analisamos as cinco principais áreas, das 27 existentes⁶⁵. Sendo três da administração pública direta e duas da indireta⁶⁶.

⁶³No processo de votação os participantes das assembleias regionais ou temáticas são convertidos em pontos, sendo selecionada para execução a demanda com maior pontuação entre as micro-regiões.

⁶⁴Tomamos 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.

⁶⁵Conforme 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.

⁶⁶É 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; Iluminação Pública; Desenvolvimento Econômico; Cultura; Saneamento Ambiental; Acessibilidade e Mobilidade Urbana e Juventude e Turismo.

Quadro 3.2 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.

3.3.1 – Demandas por Gestão de Governo

Estabelecido o processo de seleção dos órgãos e as áreas de abrangência do OP passamos à análise das suas demandas em perspectiva comparada, conforme apontamos no quadro abaixo.

Quadro 3.3 Demandas Agrupadas por gestão

Gestão de Governo	Total de Demandas Concluídas	Demandas Em Andamento*	Demandas Paralisadas**	Total por Ano	Total Acumula do
DEMHAB					
1989 - 1992	60	00	00	60	60
1992 - 1996	131	05	00	136	196
1996 - 2000	131	46	05	183	379
2000 - 2004	215	232	05	452	831
2004 - 2008	25	117	06	148	979
SMED					
1989 - 1992	84	00	00	84	84
1992 - 1996	46	00	01	47	131
1996 - 2000	31	00	00	31	162
2000 - 2004	77	18	00	95	257
2004 - 2008	51	57	02	110	367
FASC					
1989 - 1992	14	00	00	14	14
1992 - 1996	02	00	00	02	16
1996 - 2000	22	01	00	23	39
2000 - 2004	91	04	00	95	134
2004 - 2008	91	24	05	120	254
SMOV					
1989 - 1992	252	00	00	252	252
1992 - 1996	444	00	00	444	696
1996 - 2000	538	04	05	547	1243
2000 - 2004	260	76	02	338	1581
2004 - 2008	02	47	08	57	1638
SMS					
1989 - 1992	64	00	00	64	64
1992 - 1996	19	00	01	20	84
1996 - 2000	89	02	00	91	175
2000 - 2004	17	07	00	24	199
2004 - 2008	22	36	00	58	257

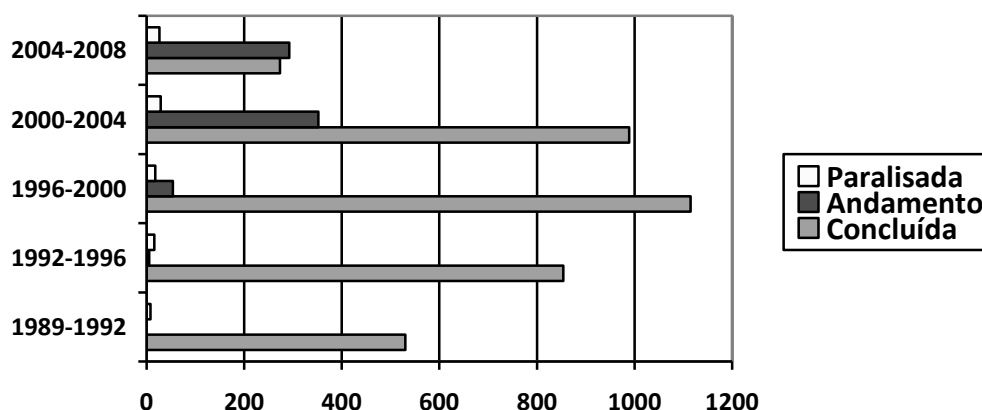
Fonte: Quadro elaborado pelo autor segundo os dados disponibilizados no site PMPA. * Valores correspondentes às demandas em andamento e as demandas informadas como em obras ou em execução. ** As demandas paralisadas são às demandas informadas como selecionadas PI, Outros, Associada e em Cadastro.

Conforme podemos observar, a maior quantidade de demandas se concentra nos órgãos da DEMHAB e a SMOV. Além disso, é possível observar que um maior índice de execução de demandas, ou seja, de demandas concluídas é conseguido nas primeiras gestões do programa.

Outro ponto verificado a partir deste quadro, é que na última gestão o índice de demandas concluídas foi relativamente baixo, enquanto, as demandas em andamento foram bastante acentuadas. Em relação às áreas que concentram maior número de demandas, verifica-se que a última gestão não conseguiu concluir um número de demandas equiparável às gestões anteriores⁶⁷.

Complementando este cenário no gráfico seguinte apresentamos os dados de demandas sobre a perspectiva evolutiva das gestões de governo. Será possível, a partir de então melhor analisar o aclave e declive desta variável e conseqüentemente quais as gestões que obtiveram resultados positivos.

Gráfico 3.3 Demandas Gerais Totalizadas por Gestão



Fonte: PMPA (2009).

Observa-se deste modo, que a primeira gestão, apesar dos sérios problemas financeiros que afetava o município, a falta de experiência do governo os baixos recursos disponibilizados (Novy e Leubolt, 2005), obteve-se 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 baixo aproveitamento, o destaque é das gestões de 2000 a 2004 e de 2004 a 2008 que apresentam menor capacidade de resposta as demandas reivindicadas

⁶⁷ É importante mencionar que numa primeira observação não há explicações plausíveis para tal situação, uma vez que a saúde financeira do município se encontrava recuperada.

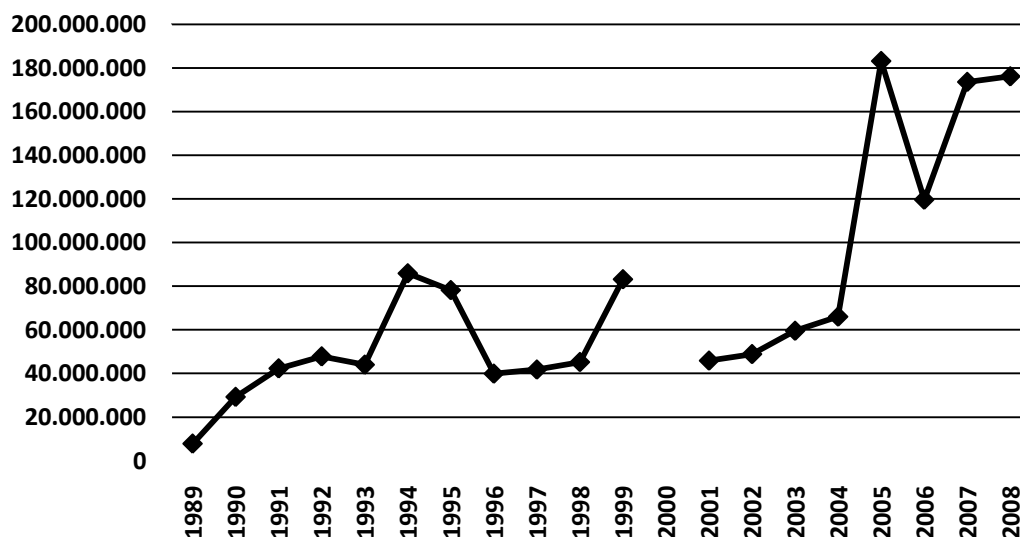
além de apresentar morosidade no atendimento das demandas e do aumento do número de demandas paralisadas.

Em suma, o presente cenário de demandas evidencia que, existem transformações significativas nesta variável principalmente quanto a sua conclusão. Um dos impactos da menor expressividade desta variável pode evidentemente ser caracterizada pela ausência do atendimento público de necessidades que podem ser muito importantes 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, uma das explicações de governos para a baixa capacidade de atendimento de demandas no OP têm sido as crises financeiras e conseqüentes falta de recursos para o investimento. Baseados nesta premissa que apresenta uma caracterizada relação entre a capacidade de atendimento das demandas e o volume de investimento disponibilizado é apresentado na sequencia um gráfico de evolução destes, nas áreas de abrangência do OP entre os anos 1989-2008⁶⁸.

⁶⁸Cabe frisar que os recursos de investimento a seguir examinados são resultantes das publicações oficiais do governo através dos Planos de Investimento, porém, não averiguamos se estes valores mencionados foram realmente investidos no programa.

Gráfico 3.4 Evolução dos Investimentos no OP (Em Milhões de Dólares*)



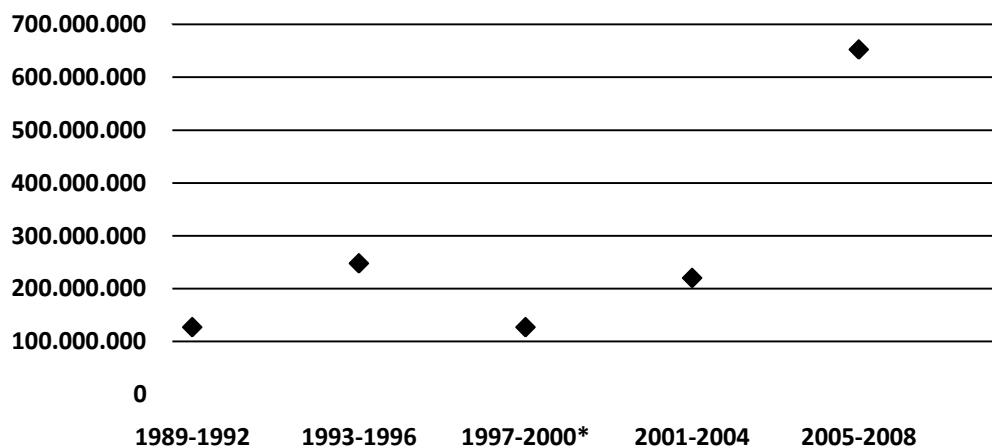
Fonte: Plano de investimento no OP editado pela PMPA de 1992-2008, elaborado pelo autor. *Dados do ano 2000 indisponível.

De certa forma conforme é possível observar o presente quadro refuta a prerrogativa de que o não atendimento das demandas pode decorrer da falta de investimento, pois se analisarmos os valores destinados aos investimentos na área do programa verificamos que os mesmos atingiram uma média de 13.54%⁶⁹ do orçamento aprovado anualmente pela Câmara de Vereadores.

Entretanto, embora haja oscilações na escalada de investimentos, os recuos na evolução podem ter sido provocados por crises financeiras, que em determinados períodos afetaram as receitas públicas. No entanto, mesmo com estes entraves os valores liberados nas áreas de abrangência do programa podem ser considerados razoáveis para um bom resultado no programa. No gráfico abaixo enfatizamos a projeção destes recursos essencialmente vinculados às gestões de governo.

⁶⁹Média referente a 16 orçamentos anuais.

Gráfico 3.5 Evolução de Investimentos por Gestão de Governo (Em Milhões de Dólares):



Fonte: Planos de Investimento de 1992 a 2008, elaborado pelo autor. * Dados do ano 2000 indisponível.

Os resultados deste cenário em conjunto com os resultados de participação e de atendimento de demandas revela que houve mudanças graduais no OP em várias gestões de governos, inclusive na petista. No entanto, conforme se observou a menor expressividade do programa, especialmente em nível de atendimento de demandas se concentrou nas últimas gestões, apesar das mesmas apresentar um maior volume de investimentos. Uma das causas possíveis para tal cenário talvez possa ser a pauta de investimento do programa. Neste caso, se os investimentos estejam destinados a demandas maiores talvez tal cenário seja explicável.

Dando sequência a esta abordagem empírica apresentamos na próxima seção as impressões destas mesmas variáveis em conjunto com mais três variáveis: *empowerment*, transparência e *accountability*. Porém, a partir das impressões obtidas através de entrevistas por atores considerados chaves dentro da teoria do OP.

O conjunto heterogêneo de atores abordados possui em comum o amplo conhecimento do programa de orçamento participativo. A idéia neste caso foi de captar destes atores – subunidades de análise –, quais as mudanças percebidas nestas variáveis na área de abrangência do OP no município, principalmente sobre a perspectiva da nova gestão do OP a partir de 2005.

3.4 Análise das Subunidades

Após enfatizarmos duas das principais categorias explicativas a partir de dados e publicações oficiais colhidas no OP do município, passamos agora a confrontar e complementar tais dados avaliando as demais categorias analíticas a partir das entrevistas com significativos atores do OP no município de Porto Alegre. Tais atores conforme já mencionamos neste estudo, refere-se às entidades FRACAP, UAMPA e ONG Cidade e as associações de moradores Parque dos Maias, Cavalhada, Auxiliadora, Nacipaz e Vila São Judas Tadeu e o governo, todos com profunda vinculação à questão do orçamento participativo no município.

A partir destes atores buscamos captar a partir das variáveis estabelecidas os efeitos da mudança de governo no orçamento participativo⁷⁰. Para a seleção do primeiro grupo – entidades –, levamos em conta o histórico de relação e conhecimento do OP. Já para o segundo grupo – as associações de moradores –, utilizou-se como forma de seleção a indicação dos entrevistados do primeiro grupo. Vale frisar que entrevistas foram realizadas em ambos os casos com pessoas que ocupam uma posição relacionada a diretoria, coordenação ou mesmo a presidência⁷¹.

3.4.1 Relatório 01 – FRACAP⁷²

Para a FRACAP, entidade surgida no município na década de 1950 as mudanças observadas no governo ao longo dos anos provocaram alterações sutis no orçamento participativo. Sobre a questão da participação no programa de OP a avaliação feita pela entidade é positiva. Porém, considera que a maior intensidade da participação esteve presente durante as primeiras gestões de governo, quando o programa de OP atraía uma

⁷⁰Para os conceitos de *empowerment*, usamos em grande parte das entrevistas o termo *poder de decisão*, isto visando facilitar nossa interlocução, ao passo que, para o conceito de *accountability*, foi abordado o termo *prestação de contas*.

⁷¹Em todas as entrevistas realizadas preservamos as identidades dos entrevistados visando evitar a exposição dos mesmos a situações desagradáveis junto ao governo atual, pois identificamos na abordagem aos de nossos interlocutores certo desconforto em tratar de tema político tão polêmico como é o OP de Porto Alegre.

⁷²Entrevista realizada em 25 de setembro de 2009 na sede da entidade.

grande massa da população⁷³. Além disso, segundo a entidade, era possível observar no período uma maior mobilização popular para participação.

O que mudou neste cenário para a entidade foi a queda do número de participantes do programa ao longo das gestões, além de um conseqüente distanciamento da comunidade provocado dentre outras coisas pela má projeção do programa⁷⁴.

Indagado sobre a questão das demandas, a observação da entidade foi de que as mudanças observadas foram mais visíveis nas últimas gestões de governo, quando houve uma redução da capacidade de atendimento⁷⁵ das demandas do OP pelos governos.

Em contrapartida o *empowerment* foi considerado mais intenso nas primeiras gestões de governo sendo menos expressivo a partir do momento em que houve segundo a entidade uma cooptação política dos atores responsáveis por práticas importantes dentro do OP. Este fator teria feito com que o *empowerment* acabasse sendo manipulado por alguns dirigentes do OP ao diminuir inclusive sua capacidade mobilizatória e de catalisação das reivindicações.

Já a *accountability* e a transparência do programa são consideradas neutras para entidade, pois segundo a entidade não houve mudanças neste aspecto desde as primeiras gestões de governo, ou seja, seu padrão permaneceu inalterado diante as transições de governo.

Um exemplo disto, segundo a entidade, pode ser obtido a partir das próprias publicações oficiais como os Planos de Investimentos, que mostram claramente quais as demandas que estão sendo realizadas no município segundo as prioridades e os recursos disponibilizados no programa anualmente.

⁷³Segundo relata a entidade, foi com o programa do OP, que a comunidade, a partir das assembléias pôde ter uma oportunidade de expressar seus sentimentos e apontar suas demandas ou necessidades. Isto foi bastante positivo, pois gerou intensos debates dado ao grande contingente de excluídos do município.

⁷⁴Embora, a entidade não faça uma alusão ao período específico em que isto ocorre, é possível ter uma noção disto a partir dos gráficos de participação apresentados anteriormente. Isto ocorre para entidade em função da percepção das comunidades que as influências de correntes ideológicas e partidárias estavam se apossando do programa, aspecto que fez o movimento comunitário em torno do OP se fragilizar.

⁷⁵Conforme salientou a entidade, alguns dos aspectos negativos e conseqüentemente impeditivos da boa articulação das demandas foram a manipulação que determinadas pessoas e dirigentes passaram a exercer sobre os movimentos comunitários ao cooptar nomes que eram autênticos e autônomos representantes dos movimentos sociais. Isto notadamente minou a representação até então existente e prejudicou o processo de atendimento das demandas públicas praticadas no OP.

De maneira geral, as mudanças ocorridas no programa em função da mudança de governo não são tão significativas para esta entidade. Especialmente em relação à mudança de sigla ocorrida a partir de 2005 a posição da entidade é de que esta não provocou impactos profundos nas comunidades de bairro de Porto Alegre.

Entretanto, ao se relacionar os apontamentos colhidos desta entidade com os dados das primeiras seções deste capítulo, é possível constatar que a posição desta entidade é condizente com os indicadores positivos das primeiras gestões do OP. E, embora, não sejam abordados os nomes de governos específicos, o fato da menção da positividade das primeiras gestões alude as gestões petistas, que conforme os dados enfatizados obtêm certa vantagem em alguns momentos em relação às últimas gestões do OP.

3.4.2 Relatório 02 – UAMPA⁷⁶

Para a UAMPA, entidade da década de 1980 as mudanças apontadas em relação à transição de governo foram pouco expressivas. No tocante à participação a posição da entidade é a de que esta oscilou e esteve relacionada aos momentos de sucesso do programa, principalmente quando o mesmo recebeu recursos para o atendimento das demandas populares⁷⁷.

Em relação demandas, as mudanças observadas, segundo esta entidade foram sentidas mais intensamente a partir dos atrasos e do não atendimento das demandas propostas no programa. Neste caso, a baixa capacidade de atendimento de demandas provocou um amplo desgaste do programa, aspecto que foi visível ao longo dos anos em vários governos⁷⁸.

Indagado sobre a questão do *empowerment*, a entidade reforçou esta prática como uma das principais características e pré-condição da democracia. Por esta perspectiva, o posicionamento da entidade foi de que o OP já foi muito mais organizado

⁷⁶ Entrevista realizada em 22 de setembro de 2009 na sede da entidade.

⁷⁷ Neste ponto fica claro a idéia de que o atendimento de demandas esta estritamente ligada a disponibilidade de recursos e a capacidade de atendimento das demandas pelo OP.

⁷⁸ A ilustração do quadro das demandas apresentado anteriormente permite a visualização do êxito dos governos neste setor.

e participativo, principalmente no período governo do Partido dos Trabalhadores. Nesta época, segundo a entidade, a relação existente entre a comunidade e o governo era mais direta e conseqüentemente o *empowerment* da população também era maior.

Entretanto, para entidade, o fato do governo atual não ter uma visão tão vinculativa com o povo, levou o programa a se tornar mais incipiente resultando em queda no índice de participação e de poder popular, pois se subentende que quando as pessoas não se sentem importantes acabam não vendo a necessidade de participar e abandonam o programa.

A transparência no programa de OP foi considerada para entidade, como algo fragmentado algo, entretanto, não somente característico do atual governo, mas também de programas de gestões anteriores. Todavia, mesmo com avanços dos governos no sentido a exercer transparência, a posição da entidade é de que a comunidade não tem a noção exata de como todo o investimento público é feito, ou, por exemplo, de como funciona um processo de licitação. Desta forma, para entidade, não há uma didática completa para o seu público alvo, a população. Mesmo assim, embora o povo não saiba muito quais são realmente os valores das obras e nem tenha um detalhamento completa delas, a transparência no OP é vista positivamente em todas as gestões.

Já a questão da *accountability*, apesar de também acontecer naturalmente no programa e não sofrer mudanças em sua configuração ao longo das transições governistas, esta sujeita a força da comunidade para sua concretização. Assim, quando isto não ocorre, todo o processo acaba também não ocorrendo.

Em síntese, para a entidade as mudanças ocorridas no OP decorrentes da transição do governo, especialmente do PT para o PMDB, apesar de pouca expressividade apresentou resultados diversos na sua relação com a comunidade. Sendo os mais marcantes os caracterizados a partir dos baixos índices de participação e de atendimento das demandas.

3.4.3 Relatório 03 – ONG Cidade⁷⁹

No tocante as transformações ocorridas no OP em decorrência da transição de governo, a ONG Cidade fez um contextualização mais ampla. Segundo esta entidade, a

⁷⁹ Entrevista concedida pelo representante em 25 de setembro de 2009 na sede do Banco Central.

participação nos primeiros anos da sua existência esteve relacionada principalmente a duas regiões de ampla mobilização e reivindicação no município de Porto Alegre, a região do Glória e a região do Cruzeiro⁸⁰. Posteriormente a participação se propagou gradativamente a todas as regiões do município.

Em relação à mudança de governo, especialmente com a gestão Fogaça a participação no OP segundo a entidade diminuiu em todas as regiões. A contradição desta informação com os dados do gráfico de evolução da participação apresentado inicialmente neste capítulo é apontado como inverídicos. Este aumento do número de participantes na gestão Fogaça seria fruto da utilização por parte do governo de uma estratégia que consistiria em utilizar as mesmas datas e locais as plenárias do OP para inscrição da população no Programa Minha Casa do Governo Federal⁸¹.

No âmbito das demandas, outra mudança que teria início com a nova gestão foi sentido nas regiões onde as demandas temáticas eram fortes e começaram a enfraquecer, isto leva o governo a buscar alternativas para alterar este quadro também de esvaziamento do programa⁸².

Em relação às mudanças provocadas pelo acúmulo e atraso de demandas que já vem ocorrendo desde o final dos anos 1990, a entidade enfatiza que esta teria originado a partir da iniciativa da prefeitura em responder à pressão empresarial do município. Com este objetivo a prefeitura projeta várias obras e projetos, integrados à cidade, a captando para isto, recursos externos o que a obriga a uma contrapartida local ao se deslocar recursos para outras áreas, e não exatamente nas áreas em que as pessoas estavam tomando as decisões relativas ao OP⁸³. Conseqüentemente, o OP é afetado pela redução de recursos levando ao atraso de demandas passam a se acumular gerando

⁸⁰Duas das regiões periféricas da grande Porto Alegre.

⁸¹Para a entidade este foi um dos caminhos encontrados pelo governo para poder gerar público nas assembleias, onde o discurso do governo era de que os interessados deveriam se dirigir aos locais nas datas coincidentes com os encontros do OP para se cadastrar. Esta estratégia que deu certo, pois, segundo a entidade, o cadastro obteve mais de 50.000 interessados inscritos. O engodo estava concretizado, pois o correto era que a confirmação da inscrição para as moradias fosse feito diretamente junto à Secretaria de Habitação e para isso não era necessária a confirmação, nem a ida às assembleias do OP.

⁸²Isto força o próprio prefeito ao falar em algumas assembleias para que não deixassem o OP morrer e para população a participar. Essa foi uma das estratégias que também acabou funcionando.

⁸³Além disso, outro problema é instaurado com a crise fiscal de 2001 e 2002. Neste contexto, em que a crise de 2004 obteve segundo a entidade, menor incidência em virtude dos gastos com saúde, do índice de reajuste do funcionalismo e do índice de correção do orçamento. A prefeitura, segundo a entidade, usava dois índices e tinha vantagem no índice de correção sobre o do reajuste, mas, com a crise econômica e o problema do dólar, que subiu muito, aliado à desorganização e ao fato de a prefeitura não querer enfrentar o desgaste com o funcionalismo fizesse que com que persiste o problema.

descontentamentos. A transformação decorrente deste cenário se instaura a partir do menor impacto do programa, principalmente nas regiões mais carentes de Porto Alegre.

No governo atual, para a entidade, a capacidade de investimento foi rapidamente recuperada e conseqüentemente sua capacidade econômica passou a não ser mais um problema, pois tiveram os altos superávits primários em todo período. Esta imagem, no entanto, foi suprimida pelo discurso enfatizado pelo governo de que a prefeitura não poderia fazer nada, pois havia assumido com um cenário negativo⁸⁴.

Na prática, no atual do governo, embora exista um grande número de demandas nas comunidades a negociação de qual vai sair efetivamente do papel segundo a entidade, é objeto de uma intensa reivindicação ou bandeira de luta. Isto porque, o governo utiliza de um sistema de contrato gerido pela própria prefeitura com diversas associações, creches entre outras entidades presentes nos bairros. De certa forma, segundo a entidade, isto permite o aliciamento de lideranças, o que acaba se constituindo numa espécie de jogo, pois tem a ver com a negociação que fica entre as regras de simpatia política e de subserviência das lideranças.

Para a entidade, todo este processo poderia gerar maior *empowerment*, mas o que se percebeu é que os espaços de organização estratégica das comunidades - lugar onde as muitas organizações populares se reuniam independente do governo e traçavam suas estratégias de articulação e de luta para resolver seus problemas começaram a se esvaziar e as pessoas cada vez mais deixando de participar destes espaços autônomos e participando somente das reuniões do próprio OP⁸⁵.

Neste caso, o *empowerment* dos cidadãos no OP deixou de existir na atual gestão, pois se existisse e fosse efetivo, segundo a entidade, teria mudado internamente toda a lógica da máquina de governo e se reorganizado para dar resposta à nova forma

⁸⁴A visão da entidade é de que a prefeitura efetivamente poderia fazer algo, pois investe mais de 100 milhões por ano e isto não vai para o OP, mas sim, para outras coisas. Os planos de investimento que foram feitos depois de 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, colocam 1% ou inclusive até mesmo menos de 1% para estes planos onde ela propõe investir 10, 14%, mas está investido apenas 5 a 7% na prática. O resultado disto é um acúmulo de 1200 demandas atrasadas neste governo.

⁸⁵Segundo a entidade se imaginava que as associações de bairro pudessem ser este núcleo de *empowerment* e elas na verdade vieram quebrando hierarquias em relação aos processos populares de associações de moradores do município, mas recentemente têm-se - visto que não. Na verdade no processo de interação com o governo, e elas passam a absorver todos os movimentos comunitários e organizar os movimentos comunitários pautados dentro da agenda de governo. Neste processo para e a entidade o OP torna-se uma “utopia inacabada” sob o ponto de vista da democracia participativa, obviamente esta idéia de democracia participativa não pode se limitar à sua interação à parte, ou seja, somente com o governo.

de organizar o planejamento da cidade, o que não aconteceu, e a máquina continua a mesma.

Sobre a questão da transparência, a observação da entidade é de que com do atraso no atendimento das demandas o governo não oferece números precisos. Desta forma, a transparência acaba por não acontecendo efetivamente. Ou seja, na visão da entidade não há mais transparência pelo governo atual. Para entidade, há sim, um plano de investimento com o valor das obras, mas este valor acaba sendo fictício e não transparente, pois não se sabe de fato o valor qual é o gasto efetivo executado anualmente.

Em matéria de *accountability* para entidade também há mudanças em relação às gestões passadas. Neste caso, deve haver segundo a entidade a necessidade de partilhar informações com a população e de trabalhar com diversos indicadores e não somente para as demandas, convênios ou conforme as necessidades políticas do governo. O *accountability* deve, portanto, ocupar toda gestão dentro ou fora do OP.

Em suma, a posição da entidade, é de que a mudança de governo, e principalmente de sigla partidária alterou em grande medida a condução do OP em vários aspectos. Principalmente na nova forma de se relacionar com a comunidade e de aplicar recursos determinam em grande medida as alterações mais profundas evidenciadas no OP e no município de Porto Alegre.

3.5 Análise das Subunidades - Associação de Moradores

Neste segundo bloco de entrevistas contemplamos as associações de moradores do município. As mesmas são consideradas como alguns dos principais atores do orçamento participativo de Porto Alegre, e representam uma sociedade civil organizada com alto grau de associativismo e de capital social. Tais associações, no entanto, têm presença garantida no OP ao participarem⁸⁶ efetivamente do programa desde seu surgimento. No quadro abaixo, enfatizamos as associações de moradores entrevistadas e os bairros e região do OP as quais pertencem.

⁸⁶Conforme os trabalhos de Luciano Fedozzi, (2005), (2007).

Quadro 3.4 - Relação das Associações de Moradores/Bairro/Região do OP

Associação de Moradores	Bairro	Região do OP
Associação de Moradores Parque dos Maias	Rubem Berta	Região 14 – Eixo Baltazar
Associação de Moradores do Bairro Mario Quintana - NACIPAZ	Mario Quintana	Região 06 – Nordeste
Associação de Moradores do Bairro Cavalhada	Cavalhada	Região 12 – Centro Sul
Associação de Moradores do Bairro Auxiliadora	Auxiliadora	Região 16 – Centro
Associação de Moradores Vila São Judas Tadeu	Partenon	Região 07 – Partenon

Para a seleção das associações de moradores, seguimos o princípio conforme já mencionamos da indicação dos representantes das entidades do primeiro grupo de entrevistados. Inicialmente no quadro abaixo apontamos alguns dados adicionais como data de fundação, área e população da região das quais se vinculam as associações.

Quadro 3.5 – Dados Gerais Sobre os Bairros

Bairro	Fundação	Área	População
Rubem Berta	09/07/1968	851 hectares	*78.000 hab.
Mario Quintana	21/12/1998	678 hectares	*21.848 hab.
Cavalhada	07/12/1959	357 hectares	*19.854 hab.
Auxiliadora	07/12/1959	84 hectares	*10.000 hab.
Parthenon	07/12/1959	470 hectares	*47.460 hab.

Fonte: PMPA (2009) *Conforme dados do censo do ano 2000. Elaborado pelo autor.

3.5.1 Relatório 04 – Associação de Moradores Parque dos Maias⁸⁷

Para a Associação de Moradores dos Parques dos Maias a primeira mudança ocorrida pela transição de governo ocorreu no próprio modelo de orçamento público desde seu surgimento. Embora o programa simbolize uma das vitórias da esquerda petista na década de 1980, foi considerada uma inovação, pois propiciou um percentual dentro do orçamento para que a população de Porto Alegre pudesse decidir. Processo este, que foi adaptado cronologicamente pelos mandatários.

A questão participativa, no entanto, foi mencionada pela associação como um dos pontos que sofreu grandes mudanças no decorrer dos anos. Especialmente dentro da nova administração de Fogaça, onde o objetivo inicial do governo foi de manter o programa de OP⁸⁸.

A transição de governo do PT para o PMDB apresentou estruturalmente ainda no primeiro ano da nova administração várias deficiências como as ausências de secretários e inclusive do próprio prefeito que, às vezes, não aparecia nas plenárias e fóruns do OP. Esta mudança, no entanto, foi sentida com mais efeito na forma de gestão do programa. Depois desta fase considerada crítica para associação, o OP foi se consolidando e o ciclo acontecendo normalmente.

Em relação a participação da população no programa houve um declínio, seguido de uma recuperação ao longo dos anos seguintes. Desta forma o desgaste sofrido inicialmente com o esvaziamento do programa foi contornado.

Já para o campo das demandas, a associação manifestou que muitas delas foram atendidas ao longo dos 20 anos do OP, mas que houve também, demandas sem atendimento. Entretanto, as mudanças no âmbito de demandas, bem como outras mudanças pertinentes puderam ser analisadas pelo público do município, a partir das publicações dos Planos de Investimentos, que informam o cidadão sobre o andamento destas questões.

⁸⁷ Entrevista realizada por representante em 22 de setembro de 2009 na sede da UAMPA.

⁸⁸ Nesse sentido, o primeiro ciclo do OP com a gestão Fogaça foi bastante difícil com diálogo bastante reduzido entre as secretarias, que não davam conta dos próximos programas e dos novos projetos. Além disso, o orçamento participativo foi considerado realmente do povo de Porto Alegre e as comunidades se mobilizaram e ainda continuam se mobilizando mesmo com a outra proposta, a da Governança Solidária. Ainda segundo a associação com a vitória do novo governo, primeiro sobre a legenda do PPS, depois pelo PMDB – em função da mudança de partido ainda no primeiro mandato -, o prefeito que estava na campanha postulando a prefeitura prometeu que não mexeria no OP, e que o OP era uma conquista de POA e de que tudo que se tinha conquistado iria continuar, e o OP de fato continuou.

Outra observação desta associação se relaciona ao vínculo entre a participação e as demandas, visto como elemento de ligação forte, principalmente quando há demandas acumuladas e não atendidas pelo programa, o que tem gerado conforme a associação o esvaziamento ou redução da participação. Dentre as causas deste cenário a associação manifesta a incapacidade do orçamento participativo em satisfazer as demandas públicas.

No caso da *accountability* a posição da associação é de que a mesma não foi alterada com a transição de governo, e que este mecanismo vem ocorrendo normalmente, tanto como ocorreu nos governos passados. Para a associação a *accountability* e de transparência são duas práticas que cada comunidade ou bairro possui entendimento e percebe e dos graus de mudança no OP.

Especialmente, depois que o novo partido assume a prefeitura em 2005, seus primeiros dois anos de governo foi marcado pela resistência durante quase dois anos – sendo o primeiro ano o mais enfático e de maior distanciamento popular –, com a tentativa de retirada pela nova administração da plenária maior existente no OP e também dos conselheiros do programa. Além disso, também ocorreu a inversão de demandas, e a partir de então, passou-se a se discutir com a comunidade qual a demanda que deveria ser priorizada pela administração a título de execução. Esta metodologia, entretanto, se consolidou conforme observamos no capítulo 1 de maneira mais burocrática e morosa.

A associação também manifestou que no início do programa do OP, o mesmo era mais eficiente em todos os aspectos, condição que permanece até o final da década de 1990, contudo, a partir de 1998 já aparecem algumas mudanças mais significativas no padrão do OP, sendo que as mudanças mais enfáticas ocorreram segundo a associação a partir de 2005 quando é implantado a Governança Solidária local pelo governo Fogaça.

3.5.2 Relatório 05 – Associação Moradores do Bairro Mario Quintana⁸⁹

Para a Nacipaz – representante da associação de moradores do bairro, as mudanças mais visíveis estiveram relacionadas entre outras coisas a acentuada queda na participação especialmente, a partir de 2005 com a troca de governo. Porém, a

⁸⁹ Entrevista concedida por representante em 23 de setembro de 2009 na sede da associação.

associação mesmo entendendo que cada governo possui uma forma particular de trabalho avalia que as mudanças ocorridas tiveram grande impacto, dado a implantação pela nova administração de um modelo de gestão de OP totalmente diferente⁹⁰.

Entretanto, uma das mudanças mais categóricas enfatizadas pela associação diz respeito à falta de credibilidade da nova administração no programa do OP, aspecto que até o ano de 2003 estava presente e levava um grande número de participantes ao programa. Sendo somente a partir de 2003, que o governo teve dificuldades no OP devido à falta de recursos para investir em obras resultando num esvaziamento e enfraquecimento do OP⁹¹.

No contexto das demandas, segundo a associação, houve uma paralisação total e o município passou a viver com aquilo que foi conquistado nas gestões anteriores a gestão atual o que alterou o crescimento e nível de qualidade da cidade⁹². Este crescimento, no entanto, esteve presente no município até o ano de 2003, ano em que a prefeitura passou por problemas devido a grande crise financeira, o que prejudicou a imagem que vinha tendo o programa.

Contudo, conforme menciona a associação, as mudanças ocorridas no OP no novo governo não foram mais críticas em função do que a associação considerou grande “armazenamento” dos aspectos positivos oriundos das gestões petistas⁹³. Isto fez que a comunidade não sentisse muito os efeitos negativos da atual gestão do OP.

Para a associação, a cidade ainda vive com o “armazenamento” de uma administração anterior, pois com a nova administração muitas demandas do OP foram barradas em todas as regiões, desde uma demanda de iluminação pública até as demandas de melhoria de uma creche ou de uma escola através do OP.

⁹⁰Segundo a associação, o novo governo passou a identificar as pessoas por partidos e a favorecer aqueles pertencentes ao mesmo partido da administração, ao passo que as pessoas vinculadas a partidos diferentes foram deixadas de lado. Desta forma a imagem que a associação tem do OP é de que ele não deveria ser partidário, mas sim, um instrumento da cidadania de um povo e enfim de uma cidade inteira aberta à participação de todos.

⁹¹Naquela época o governo necessitava de uma injeção de ânimo, isto é precisava de recursos, de investimentos e de empréstimos para colocar em prática as obras do orçamento participativo, pelo menos as obras demandadas nas plenárias há cerca de dois ou três anos e que ainda não tinham sido executadas. Este cenário contribuiu para que a administração de 2004 fosse derrotada em função da falta de investimento no OP.

⁹²Fatores que segundo a entidade podem ser constatados nos âmbitos dos transportes, da educação e dos direitos a todos, independente de sua classe social.

⁹³Que apresentou segundo a associação grandes realizações, ou seja, as gestões petistas foram responsáveis por grandes realizações que ainda permanecem no município, tais como a qualidade dos transportes, os PSF's - Postos de Saúde da Família e a construção de escolas na região, frutos da gestão petista de 16 anos no poder.

Além disso, o processo de *accountability* e de transparência pública no OP não existem mais e no novo governo, e o mesmo não vem correspondendo às necessidades⁹⁴ das comunidades, especialmente das associações de moradores. Características que eram tratadas de modo muito diferente em gestões anteriores.

3.5.3 Relatório 06 – Associação de Moradores da Vila São Judas Tadeu⁹⁵

Para a associação Vila São Judas Tadeu, uma das principais mudanças ocorridas foi a oscilação da participação que apresentou altos e baixos ao longo dos seus 20 anos. A participação da associação que também foi expressiva no acompanhamento em grande parte deste processo⁹⁶.

Já as demandas públicas, pelo menos as aplicadas na própria comunidade, foram pouco afetadas pela mudança de governo⁹⁷. Contudo, a associação considera o OP da atualidade como um instrumento muito limitado no tocante às demandas e em relação ao *empowerment*.

Em relação a este último, a posição da associação é de que mesmo que o conceito esteja encaixado dentro do que a prefeitura coloca, é determinado pela administração do OP, sendo atualmente muito limitado em relação aos governos do passado quando se situava como um dos pontos fortes do governo. Além disso, em outros governos, especialmente no governo PT de Olívio Dutra e em outros governos do PT uma das características fortes do programa era de que tudo passasse dentro do OP, desde um simples demanda até os gastos com propaganda.

⁹⁴Um dos exemplos deste cenário é a construção de casas no Parque das Orquídeas no ano de 2005, havendo, ao final, a prestação de contas de 134 moradias de um mandato anterior que não tinha nada a ver com o momento, mas que eles continuaram fazendo. Outro aspecto enfatizado pela associação refere-se à construção de casas de emergências, que são casas simples construídas de madeira e de caráter provisório para situações emergenciais. A construção dessas casas de emergência não pode ser concebida como construção de moradias. Porém, tais casas são tratadas no discurso do governo como casas que estão sendo entregues pelo programa.

⁹⁵ Entrevista concedida por representante na sede da associação em 24 de setembro de 2009.

⁹⁶Atualmente a associação também vem participando e já se mobilizou este ano levando mais de 100 pessoas da comunidade, número bastante expressivo às plenárias regionais. Em outros anos, muito menos pessoas da comunidade estavam participando.

⁹⁷Dentro desta perspectiva, a associação teve algumas demandas executadas ao longo dos anos em função de ser uma área de ocupação, o que dificultava a relação com o Estado. Outro problema levantado relativo às demandas para o bairro centrava-se na questão do espaço. Em função de a vila ser completamente ocupada, não sobrou área vazia, sendo que a associação demandava creches comunitárias, mas estas não podiam ser efetivadas porque um dos critérios para ter creche comunitária era ter área disponível.

Nestes governos, a prefeitura segundo a associação apresentava seu orçamento no conselho do OP, discutia sua realocação dentro das secretarias sendo praticamente 100% dos recursos discutidos dentro do programa. Esta prática notadamente caracterizava o grande poder de decisão do cidadão da época pelo menos diante aos recursos alocados.

Com o novo governo Fogaça após a saída do PT da prefeitura, outra mudança de impacto foi sentido no percentual de recursos para o OP, que foi reduzido e deixou de ser de 100% ao passar segundo a associação, à praticamente zero. Além disso, passaram a não ser mais discutido todo o volume de recursos, e sim uma parcela mínima disponibilizada pela prefeitura. Panorama que acaba gerando diversos conflitos e disputas entre as comunidades.

Enfatizando o período inicial do orçamento participativo a associação enfatiza que os recursos que eram disputados pela comunidade eram vencidos por quem levasse o maior número de pessoas as plenárias e fóruns do OP. Com a saída do PT do governo praticamente não houve mais este tipo de articulação popular. Sendo segundo a associação, que somente na atualidade depois de alguns anos da saída do PT do governo que se iniciou novamente e ainda timidamente uma articulação entre as comunidades⁹⁸.

Outro fato importante que se alterou com a mudança de governo segundo a associação esteve relacionada à nova conjuntura política implantada em 2005 que apesar de não acabar com o OP conforme prometido em campanha retirou os recursos e implantou por outro lado, a Governança, que ocasionou na prática segundo a associação a falta de ação de ambos os mecanismos, ou seja, do OP e da própria Governança.

3.5.4 Relatório 07 – Associação de Moradores do Bairro Auxiliadora⁹⁹

As mudanças analisadas no OP por esta associação de classe média foram pouco sentidas, isto em função do bairro segundo a associação não ser tão dependente das demandas do OP.

⁹⁸Para associação quando a Governança Solidária veio para substituir o OP, o governo ganhou com a propaganda do discurso da situação, pois os papéis tinham se invertido: a oposição de antes passou a ser situação, ao passo que a situação de antes passou a ser oposição.

⁹⁹Entrevista realizada com um representante na sede da entidade em 24 de setembro de 2009.

Contudo, a associação identificou no âmbito da participação uma sensível mudança no número de participantes em relação ao crescente histórico de participação do OP vivido em anos anteriores. Neste aspecto, houve segundo a associação uma pequena queda no decorrer dos anos, embora a mesma não tenha sido tão representativa devido à representação exercida pelos conselheiros e representantes dos bairros, que participam de todo processo do chamamento da comunidade. Para a associação isto faz com que as pessoas comprometidas estejam sempre presentes e estimulem os demais moradores à participação¹⁰⁰.

Entretanto, pelo fato do Bairro Auxiliadora ter uma melhor condição social e um índice menor de carências por demandas, a comunidade do bairro passou a participar menos no programa de OP, principalmente entre o quinto e o décimo ano de funcionamento do OP, ou seja, de 1994- 1999¹⁰¹.

Sob a questão das demandas, a visão da associação, é que em função das mudanças ocorridas na própria gestão do orçamento participativo a partir do novo governo alterou-se à forma de tratar o OP. Resultante deste novo tratamento houve uma nova operacionalização das demandas que não surtiu o efeito esperado provocando o não atendimento de demandas e o conseqüente esvaziamento do OP no sentido de uma participação mais intensa.

Esta característica também ocorreu no âmbito do *empowerment* da comunidade, que era mais expressivo em gestões passadas, e que acabou diminuindo. Embora, a marca estivesse do programa ficasse preservada. Além disso, o OP introduziu um sentimento real de uma tomada de decisão, de um poder de decisão da comunidade sobre suas demandas. Nesse sentido, o *empowerment* da comunidade é muito rico e muito estimulante permitindo a comunidade fazer com que qualquer governo que assuma a estrutura do Estado tenha que manter o compromisso do *empowerment* considerado uma ferramenta muito forte.

¹⁰⁰O ponto positivo neste aspecto, segundo a associação, foi que os moradores, em virtude da experiência do orçamento participativo, passaram a se conhecer mais, bem como a conhecer os problemas de outras regiões do município, especialmente dos bairros mais pobres. . Essa experiência fez com que os moradores de classe média passassem a cobrar o atendimento das demandas dos moradores de outros bairros numa tentativa de, no mínimo, tornar mais equânime essa relação de participação e de cidadania.

¹⁰¹Esta característica parece ser comum aos bairros que apresentam uma população com melhor nível de renda, haja vista a menor dependência de demandas operacionalizadas pelo OP.

Por outro lado, dois elementos que acabam afetando diretamente a credibilidade do programa segundo a associação é a transparência e a *accountability*, ambos para a associação não são bem executados no município. Além disso, há a partir do novo governo mudança de um menor contingenciamento dentro do orçamento, fato já caracterizado em outros governos.

Porém, na nova gestão, uma das principais mudanças apontadas pela associação foi de que não houve clareza nos números globais divulgados em termos de orçamento enfatizando-se apenas a verba que é destinada para o OP. Falta para a associação responder por que há um decréscimo de investimento para o orçamento participativo desde a mudança do governo em 2005.

3.5.5 Relatório 08 – Associação de Moradores do Bairro Cavahada¹⁰²

Para a Associação de Moradores do Bairro Cavahada, bairro de classe média alta a observação é de que não houve mudanças significativas no OP, de maneira que as transições não apresentaram muita novidade.

Em relação à participação, a parte mais ativa da comunidade segundo a associação correspondeu aos moradores oriundos das ocupações do bairro, os quais apresentam um nível de carência muito maior, principalmente na questão de moradias. Além disso, se observou de maneira geral que a participação apresentou alterações que se concentravam no movimento de crescimento e retraimento ao longo dos anos.

Entretanto, para a associação, a participação foi menor no início do programa, passando por uma fase de crescimento na primeira metade da década de 1990 e caindo logo em seguida, especialmente a partir do momento que as prioridades eram demandadas e não eram executadas na mesma proporção¹⁰³.

¹⁰² Entrevista concedida por um representante na sede da UAMPA em 23 de setembro de 2009.

¹⁰³ Para a associação no começo as demandas eram poucas e com o povo não tinha entendido ainda a dinâmica de funcionamento, mas depois de um cinco ou seis anos de OP isto melhorou, mas, começou a haver um “represamento” das demandas, e aí houve desinteresse. Segundo a associação quando a população tem uma demanda muito forte ela se organiza e vai para dentro do OP, tenciona e prioriza atendimento. Porém seria necessário que as pessoas fossem comprometidas, se tivesse sua demanda atendida continuaria discutindo a demanda do outro, da outra vila.

Sobre a perspectiva das demandas, a associação ressalta que no início do governo PT havia um atendimento maior das demandas, mas que, com o passar do tempo, os governos petistas não mais conseguiram atender as demandas provocando um cenário negativo no atendimento¹⁰⁴.

No que se refere à transparência e a *accountability* a associação não identificou mudanças consideráveis, embora enfatize que muitas vezes estas práticas sejam atropeladas pela necessidade política do governante querer imprimir sua marca deixando de cumprir tais procedimentos.

Outra observação sobre o governo é de que no ano 2000 a condução do OP era diferente e conseqüentemente a sua resposta aos problemas do município, pois mesmo nos governos petistas não havia um mesmo padrão de resposta. Fato que nas últimas duas gestões também ocorreram produzindo os mesmos problemas, ou seja, principalmente as ações evasivas e a falta de diálogo.

Entretanto, na gestão Fogaça se inaugura, segundo a associação um novo modelo de gestão OP onde o objetivo foi de atender aquilo que não estava sendo contemplado pelo programa tradicional de OP, pois para a associação, a avaliação o OP tradicional petista a de que havia problemas que continuariam existindo. Desta forma, não haveria um governo melhor ou pior na condução do OP.

3.6 Relatório do Governo¹⁰⁵

As abordagens realizadas até o momento tiveram como enfoque a percepção analítica dos “clientes” diretos do programa de OP de Porto alegre. Nesta etapa, visando confrontar as informações realizamos entrevista com um representante direto do atual governo vinculado à secretaria de Governança. Na seqüência, é apresentada a posição sobre os fatos ora arrolados nesta pesquisa.

¹⁰⁴ Para a associação, no começo do governo PT havia um atendimento maior das demandas e depois essa capacidade de atendimento foi drasticamente reduzida ainda durante o governo petista.

¹⁰⁵ Entrevista concedida por um representante do governo na Secretaria de Governança em 24 de setembro de 2009.

Em relação às mudanças concretizadas no programa de OP pelo novo governo, um dos argumentos enfatizados, foi relativo ao seu tratamento, ou seja, a de que o OP no Governo Fogaça deixou de ser mais considerado o ator principal, sendo a partir de então, apenas mais um programa de um conjunto de doze programas existentes.

Contrariando os comentários na cidade de que haveria na cidade um decréscimo ou esvaziamento no programa, a afirmação do governo foi de que isto não ocorreu de fato e os dados computados e divulgados pelos órgãos oficiais anualmente no município provam isto. Além disso, menciona que o que houve foi um crescimento nesta variável apresentando um bom estágio de participação no programa¹⁰⁶.

Para o governo, o novo projeto implantado de Governança veio para suprir uma carência do próprio governo e do município na distribuição de recursos, que estariam presentes, mas seriam pouco para o amplo campo de demandas que apresenta o município. Neste caso, a Governança seria um elemento aglutinador para se fazer parcerias com a comunidade e empresas privadas, o que ajudaria a suprir necessidades que o OP às vezes não conseguia suprir.

De forma particular, o entrevistado analisa que houve um erro de estratégia de seu governo sobre o posicionamento que este deveria ter – mais internamente –, já no início de seu governo diante ao OP e não em paralelo como acabou ocorrendo. A explicação para tal fato, talvez resida na idéia de que no início existia o receio de se desmanchar o OP, o que segundo o governo até superar este período foi bastante difícil.

Com a reeleição do governo Fogaça e a continuidade do programa ficou caracterizado que realmente a Governança não seria um competidor do OP, mas sim um parceiro. No entanto, em termos de resultados há o conhecimento do governo de que há necessidade de se realizar muita coisa em nível de OP¹⁰⁷.

No tocante ao atendimento de demandas, a posição do governo é de buscar conseguir deixá-las em dia, embora o patamar até agora atingido não seja considerado excelente, porém também não é tão negativo.

Já em relação aos conceitos de transparência e da *accountability* a posição do governo é de que estes fatores continuam sendo tratados da mesma forma que era

¹⁰⁶O resultado disso conforme menciona o governo é uma participação entre 14 a 15 mil participantes nas assembléias. Um dos fatores deste quadro de crescimento é produto da gestão eficiente do governo e a parceria com a Governança que veio para ajudar.

¹⁰⁷ Nesse sentido, uma das linhas em que o governo vem apostando, é na área de educação, principalmente em creches, já que prevista a inauguração num curto período a mais de 50.

tratado no governo petista, ou seja, de que existe transparência e *accountability* no programa do OP atual gestão¹⁰⁸.

Contudo, um dos pontos fortes enfatizados pelo atual governo é a liberdade em que os conselheiros são tratados. Neste quesito, a relação entre governo e conselheiros segundo o governo melhorou muito, ou seja, houve uma maior aproximação dos conselheiros ao governo, de forma que o OP tornou-se uma cogestão e de parceria entre comunidade e governo. Para o governo atual na administração anterior do governo petista havia certa barreira, o que não mais acontece neste governo, pois houve uma aproximação bem maior entre a comunidade e os conselheiros.

Entretanto, há uma preocupação do governo atual em relação à inovação, pois em vinte anos de existência o OP ainda é o mesmo, e mantém o mesmo ciclo de funcionamento¹⁰⁹.

Em relação as demandas, o posicionamento do governo desde quando assumiu o poder foi de buscar cumprir as obras atrasadas e cumprindo as atuais. Em 2005, o governo menciona que foram propostas para os conselheiros do OP algumas novidades como, por exemplo, a opção de realizar uma porcentagem das obras atrasadas ou das obras atuais conforme a preferência popular. Embora, o governo considere que os recursos sejam poucos e oriundos do próprio município através da arrecadação de impostos, há a preocupação de avançar neste campo, mesmo que não tenha mais recursos a ser direcionado para o programa.

3.7 Análise Cruzada dos Casos

Nesta seção apresentamos uma análise cruzada das abordagens apresentadas anteriormente compreendendo as entrevistas coma as entidades, associações de moradores e o governo e os dados apresentados no início deste capítulo.

¹⁰⁸Nesse sentido, segundo o entrevistado, o Governo Fogaça tem se espelhado inclusive na transparência petista para fortalecer esta prática.

¹⁰⁹Neste ponto, conforme ressalta o governo há esforços sendo empregados no sentido a inovar e as visitas a outros lugares são comuns a parte dos conselheiros de Porto Alegre. Tudo visando trazer novos projetos para o OP de Porto Alegre.

3.7.1 O Retrato da Participação no OP

Como foi possível observar no decorrer das entrevistas, há um grande conhecimento desta variável dos programas do OP por parte dos entrevistados. Esta característica permitiu avaliar a percepção das oscilações da participação no programa.

Além disso, 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 Fogaça em 2005.

Por outro lado, o argumento do governo atual não assimila esse início de programa como um fato importante, mas parece ter dado mais atenção a este campo nos últimos anos quando o programa teoricamente vem mostrando maior adesão popular.

O ponto de interrogação que apresenta este eixo situa-se no argumento da entidade ONG cidade que enfatizou o uso de outras estratégias para o expressivo aumento da participação nos últimos anos.

Uma das características que parece estar fortemente ligada à premissa da participação conforme se observou, foi a vinculação da capacidade do governo de responder as demandas do OP com a participação no programa. Conseqüentemente tem se um cenário onde o êxito no atendimento das demandas produz maior participação no programa e que quando isto não se concretiza o resultado produzido é inverso.

Outra característica percebida a partir das entrevistas é que grande parte do público participante se concentra nas regiões mais carentes da cidade, bairros mais abastados como o Bairro Auxiliadora e Cavahada, dada a pouca carência efetiva de demandas ou pelo fato de apresentar pautas menos prioritárias conforme foi caracterizado possui presença menos expressiva nas plenárias e assembléias do programa.

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.

Este reflexo torna se ainda mais agravante conforme o argumento da ONG Cidade e da Associação de Moradores da Vila São Judas Tadeu a partir do fato de haver

menor mobilização das comunidades. É importante neste caso, uma rápida mobilização e reorganização popular inclusive como ponto de equilíbrio e de controle do governo.

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.

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 Fogaça 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.

3.7.2 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 de momento, 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.

Não obstante, a hipótese de que a baixa resposta as demandas do OP seja construída a partir das crises financeiras e da falta de investimentos conforme se observou a partir dos relatos e dos discursos oficiais não se concretiza. Uma vez que há uma evolução nos investimentos no programa. Em média de 13% conforme apontamos inicialmente.

Porém, de fato não há dados que confirmam que os investimentos no OP são efetivamente aplicados. Pelo menos, em relação ao que se tem visto nos últimos anos isto parece que não acontecer. Para ONG Cidade, e Associação de Moradores da Vila São Judas Tadeu estes números de forma alguma condizem com a realidade e os investimentos aplicados no programa pelo atual governo são muito baixos provocando conseqüentemente baixo atendimento de demanda.

3.7.3 O Empowerment

As mudanças relativas ao *empowerment* foram sentidas de maneiras distintas pelos entrevistados. De um lado, apresentou-se como uma variável que não se alterou diante a transição de governo. De outro, foi avaliado como reduzido, principalmente a partir da mudança de governo, do PT para PMDB.

Algumas das causas que plainam como certas para este cenário de redução do poder decisório do cidadão no programa se dirige a falta de organização popular nos movimentos de pressão política e da reduzida capacidade de intervenção no orçamento. Os poucos recursos disponibilizados pelo programa, aparenta ser outro fator que contribui indiretamente para redução do *empowerment* popular, haja vista, que se pressupõe que quando há mais recursos, maior é o poder decisão dos participantes.

Além disso, o fato de uma decisão ser adiada ou mesmo não atendida mostra claramente o menor poder alcançado pelo público. Esta característica combinada a burocracia que institui mais etapas para que uma demanda venha ser atendida parece ser um impeditivo para o maior *empowerment* da comunidade. Nesse sentido, uma vez que a força do cidadão ou de sua comunidade torna-se mais reprimida ou menos direta e imediata sugere-se que de maneira inversa esteja ocorrendo o *no-empowerment*, ou mesmo, deixando a idéia de poder, muito relativa e transformando esta prática numa mera consulta opinativa.

Confrontando estes achados com a “tese do *empowerment*” enfatizada por Abers (1996), relativo aos anos 1990, acreditamos que as mudanças de gestão fazem esta prática em Porto Alegre ser atualmente muito incipiente, ou pelo menos, muito fragilizada na atualidade.

Por outro lado, o advento da Governança, apesar de, segundo o governo, não ser um programa que compete com o OP, pode ser considerado como uma arena paralela que diminui a projeção do OP como espaço coletivo de poder.

3.7.4 Transparência e Accountability

O fator transparência é tido como um fator positivo para a maioria dos entrevistados, em virtude das publicações divulgadas pela administração desde o início do OP, que consideram ser um dos mecanismos de transparência significativo.

No entanto, segundo a visão dos entrevistados, a transparência não parece ser completa, mas sim parcial, haja vista que o conhecimento regular deste conceito não é entendido de maneira homogênea pela maioria dos participantes do programa. Contudo, apesar de se considerar que a transparência esteja presente no OP, não há evidências concretas que apontem para um quadro analítico real da situação, isto pelo menos para a ONG Cidade.

Entretanto, se tomarmos como princípio o fato de que a prefeitura publica anualmente o Plano de Investimento onde são apresentadas várias informações orçamentárias a respeito do OP, bem como de haver os encontros do programa, que se considera que estas informações sejam apresentadas mais facilmente para o maior entendimento coletivo dos participantes podemos dizer que a transparência foi

preservada e não sofreu mudanças profundas. No entanto, o avaliar seu nível de abrangência ou até que ponto ela existe no OP exige novas investigações, da qual a presente proposta não alcança. Pois, conforme se observou nas entrevistas realizadas, não há um ponto de segurança para afirmar sua projeção, apenas indícios que leva esta variável ser um termo ambíguo.

Por outro lado, se considerar que grande parte do público participante trabalha e não pode participar, ou ainda que participe, mas não tenha uma educação formal que possa lhe dar condição de entender a funcionalidade do orçamento público ou projeção da transparência e a *accountability*, os mesmos alcançam pouca efetividade. Pois, ambas as práticas podem ser tratadas como mecanismos que possibilitam o cidadão ter acesso aos gastos municipais exercendo o “controle” sobre os atos do executivo.

Especialmente sobre grau de *accountability*, as observações dos entrevistados conforme foi visto, foram contrárias, ou seja, para alguns o processo não sofreu mudanças e ocorre normalmente, para outros deixou existir após a mudança de governo.

Neste caso, a *accountability* do OP porto alegreense, pode ser entendida neste trabalho como uma questão de diferentes interpretações. Sendo principalmente para a parcela mais pobre que participa do OP pouco eficiente.

3.8 Conclusão

No presente capítulo, apresentamos diversos dados sobre o OP por diferentes perspectivas analíticas. Foi possível explicitar a dimensão do OP no município e entender alguns dos fatores que podem explicar os principais impactos da gestão do OP por governos não petistas, e, além disso, como e porque ocorrem certas mudanças nas áreas de abrangência do programa.

Em linhas gerais os dados apontam que houve uma queda significativa na participação popular no OP a partir de 2003, mantendo-se em níveis baixos, próximos aos anos iniciais de implementação do programa. Houve também uma redução no número de demandas respondidas, também já sinalizado na última administração petista, entre 2000 e 2004. Esse padrão não foi revisto ou alterado pela nova administração de José Fogaça.

Já as visões dos atores sociais envolvidos no OP, sejam eles representantes de entidades da sociedade civil ou presidentes de associações, são mais críticas, apontando para mudanças radicais na forma de interação entre governo e sociedade civil pós 2004. Ou seja, a visão dos atores envolvidos no processo radicaliza as suaves evidências de ruptura apresentadas pelos dados agregados de participação e resposta às demandas. Na verdade, a visão do representante do governo entrevistado aproxima-se mais da história contada pelos dados do que a interpretação dos ativistas da sociedade civil organizada.

Capítulo 4 - Conclusão: A Metamorfose do OP em Porto Alegre

Os avanços da democracia participativa consolidados ao final do século XX permitiram a propagação de diferentes experiências ao redor do mundo. Contudo, o instrumento mais famoso deste cenário foi propiciado pela experiência pioneira de orçamento participativo de Porto Alegre.

O sucesso do programa levou a diferentes concepções sobre a relação do estado e sociedade baseados em diferentes contribuições teóricas, algumas delas imprimindo adjetivos 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 programas de OP também reforçaram diversos conceitos como os de governança empoderada participativa, participação pública, quarto poder etc.; (Sintomer, Herzberg, Rocke, 2008).

Estas, entre outras visões determinaram o prestígio e reconhecimento do programa em diversas regiões do país e do mundo. Entretanto, o fato de OP de Porto Alegre completar 20 anos de existência, sendo nos últimos cinco anos administrado por um partido de centro, o PMDB amplia o debate e o ceticismo sobre esta nova configuração que, se apresentou no país a partir de 1997 com diferentes denominações partidárias adotando o programa.

Diante a conjuntura política estabelecida as evidências revelam, que se comparado às gestões de sucesso sob governo petista, que o programa de OP no governo Fogaça se “metamorfoseou”. Embora, o prenúncio deste cenário já seja evidente em anos anteriores, quando a eficiência do programa começa a se fragilizar, revelando um quadro muito diferente dos períodos de sucesso quando era mais envolvente e correspondia às reivindicações populares.

Porém, um dos pontos marcantes da metamorfose do OP relativo a transição PT-PMDB foi configurado a partir do momento que o governo Fogaça não conseguiu nos primeiros anos de governo, manter um ciclo de desenvolvimento satisfatório do programa principalmente nas áreas de participação, *empowerment* e no atendimento das demandas.

Estes elementos permitem inferir que a hipótese deste trabalho se confirmou, pelo menos parcialmente, no tocante, ao programa ser menos expressivo nestas áreas

segundo dados apresentados. Além disso, constatou-se, que a transição de governo alterou sensivelmente o programa de OP e impactou negativamente nos principais campos de abrangência do OP.

Entretanto, o ponto mais contundente, e que mostra o OP peemedebista mais ofuscado pelo OP petista situa-se no campo das demandas. Neste caso, tomando como referência os cinco órgãos por nós analisados ficou caracterizado o declínio abrupto desta variável até o momento não se recuperado por completo. Por outro lado, os dados mostram claramente que OP na atual gestão, mesmo diante ao fato da prefeitura não estar passando por crise, ainda apresenta resultados distantes dos índices alcançados pelo programa em anos anteriores, onde se comprova que o sucesso do OP em nível de atendimento de demandas era de quase 100%.

No tocante ao *empowerment*, conforme foi possível avaliar a partir das entrevistas, a mudança ocorrida se traduz no seu enfraquecimento, que pode ter sido caracterizado pela pouca atenção do governo em aspectos que fortaleçam entre outras coisas o poder de decisão do indivíduo. Comparado ao governo da década de 1990, quanto um dos pontos fortes do OP de Porto Alegre, conforme argumentou Abers (1997) era o *empowerment*, observou-se uma redução acentuada neste quesito, de forma que somos levados a crer que a “tese do empoderamento” não se concretiza atualmente em Porto Alegre, pelo menos aos níveis de governos anteriores.

Para a variável transparência e *accountability*, as evidências enfatizam que não houve mudanças enfáticas com a mudança de governo. Entretanto, a base de referência enfatizada nas entrevistas para esta condição são as publicações dos Planos Investimentos anuais. Neste contexto, é importante mencionar conforme se observou, que nem todos dominam estas categorias analíticas a ponto de caracterizar se tais processos se dão por completo. Neste caso, é pouco provável que esta prática ocorra em profundidade. Porém, para o governo, o entendimento é de que estas variáveis sempre foram bem executadas tanto nos antigos governos petistas como no governo atual.

Contudo, embora, nas áreas de empowerment, participação e demandas a hipótese se confirme, não podemos negar o fato de já haver uma sensível melhora neste quadro, haja vista, que pelo menos a participação se mostra crescente e o que se espera também é que o poder decisório do público também crescer com o tempo a partir da recuperação da capacidade do governo de atender as demandas populares levadas ao OP.

Sob este cenário, mesmo que o OP não seja um objeto de disputa entre partidos, onde o que está em jogo é quem faz o melhor programa, o simples fato de tê-lo pode não acrescentar vantagens e ao contrário trazer prejuízos em vários níveis, principalmente na perda dos direitos da cidadania.

Deste modo, não há dúvidas, que a população de Porto Alegre considera o OP como um instrumento importante e queira sua perpetuação, também como não há, em relação ao retraimento do programa que já eminente em 2003 sobre governo PT, e mais intenso em 2004. Porém, torna-se necessário maior empenho dos governantes para que o OP se fortaleça e que mantenha sincronia entre com a sociedade. Sob esta perspectiva, o OP não se torna objeto de partido, mas do povo, e o povo deve estar acima das pretensões eleitoreiras, aspecto que não parece ter sido levado a sério nas últimas gestões. Pois, uso político de manter o OP não é tido como certo para garantia do sucesso eleitoral, embora não se possa descartá-lo. Todavia, embora, se comente que a má gestão do OP em 2004 possa ter contribuído conforme apontamos, para derrota petista de 2004, o OP da primeira gestão Fogaça de 2005-2008 em condição similar não impediu a reeleição deste governo 2008.

Assim, mesmo que seja evidente que a transição de governo possa provocar e alterações no OP e que cada governante imprime seu próprio estilo na condução do programa, espera-se que o mesmo possa fazer que o OP mais famoso do mundo, o OP de Porto Alegre avance cada vez mais.

Nestes critérios conforme ressaltou Wampler (2006), “o tempo de vida” é uma pré-condição para que um programa de OP possa apresentar resultados fortes ou mesmo, fracos. Nesse sentido:

“A complexidade do OP bem como o planejamento para implementar as obras públicas mostram que ele poderá levar vários anos para produzir resultados que são favoráveis para o governo e para população em geral. Quanto mais tempo o OP tiver, maior será sua probabilidade de apresentar impactos substantivos na democracia, na distribuição de recursos e na racionalização da administração” (Idem, p.23).

Em Porto Alegre, em função do programa do OP não ser tido para o novo governo o principal instrumento de gestão democrática, se transformou num símbolo,

que cada vez mais é ofuscado indiretamente pela Governança Solidária Local. Neste sentido, poderíamos dizer que o OP, que se mostrou altamente sensível ao governante e também completamente dependente de sua vontade política, pode, entretanto, ser a pauta central da agenda de governo.

Todavia, conforme ressaltou Baierle (2003), o sucesso do orçamento participativo tem a ver com:

“sua capacidade de criar um território que, liderado pela lógica da soberania popular, opõe-se à lógica do mercado (regulada pelo direito de propriedade privada e contrato com uma esfera pública reduzida a infraestrutura, coerção e legitimidade), bem como a lógica intrínseca legal-burocrática do Estado moderno (regulamentados por critérios de competência e de hierarquia e caracterizada pela autoridade tecnocrática e falta de transparência – como o termo "segredos de Estado")” (idem, p.307).

Além disso, para o autor a espinha dorsal do sistema participativo em Porto Alegre é a existência de conferências periódicas, que avaliam e definem a direção da política pública municipal e de congressos para debater propostas para o futuro da cidade.

A análise de Teixeira et al (2003) ¹¹⁰ reforçou estas prerrogativas ao mencionar que: “quando o percentual do orçamento disponível é muito pequeno, quando as negociações entre governo e população não são transparentes, o OP pode transformar-se em um processo superficial para atender a interesses eleitoreiros”. (Idem, 2003, p.05)

Outra observação destes autores se relacionou ao fato de que existe, ainda, uma dependência muito grande da vontade do prefeito para o sucesso dos programas do OP sendo importante que o mesmo seja um projeto político democrático e participativo do conjunto do governo municipal.

Embora segundo mencionou Wampler (2006) que os OP's sejam aperfeiçoados pelo tempo e pela prática, se avaliarmos o tempo total de existência do programa em Porto Alegre, os programas atuais deveriam ser melhores, porém se encaramos o OP da gestão atual apenas como um experimento novo da gestão Fogaça poderíamos dizer conforme Wampler que os resultados estão dentro da normalidade.

¹¹⁰Conforme Pesquisa FNPP – Fórum Nacional da Participação Popular que envolveu 140 municípios eu iniciaram a experiência de orçamento participativo no período.

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

Referências Bibliográficas & Bibliografia:

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.

AMORIM, Maria, S. *Cidadania e Novas Formas de Participação Política*, In: Elias Medeiros Vieira; Romério J.Kunrath (Org.) *Trabalho e Cidadania no Brasil*, Porto Alegre, UFRGS, 2006, v. 01, p.45-75.

ANDRÉ, Marli E. D. *Estudo de Caso em Pesquisa Educacional*, Brasília: Liber, 2001.

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.

_____, *The Porto Alegre Thermidor? ‘Participatory Budget’ At The Crossroads*, Socialist Register, 2003, 23 pp. Disponível em: 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.

BANCO MUNDIAL, *Para um Orçamento Participativo Mais Inclusivo e Efetivo em Porto Alegre*, Relatório nº 40144- BR, Washington DC, 2008, 120 pp.

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.

COELHO, Gustavo. Entre a representação e a participação, entre o clientelismo e a autonomia: associações de bairro e política municipal em Porto Alegre (1962-1968), Porto Alegre, Dissertação de Mestrado, UFRGS, 2009.

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.

_____, *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, nº. 02, 2008, p.237-257.

FARAH Marta F. S. *Inovação e Governo Local no Brasil Contemporâneo*, In: JACOBI Pedro e PINHO José A. (Orgs) *Inovação no Campo da Gestão Pública Local: Novos Desafios, Novos Patamares*, Rio de Janeiro, FGV, 2006, p. 41-76.

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.

_____, *Empoderamento e Participação da Comunidade em Políticas Sociais*. São Paulo, Saúde e Sociedade, v. 13 n. 02, 2004, p. 20-31.

_____, *Movimentos Sociais no Início do Século XXI: Antigos e Novos Atores Sociais*, Petrópolis, Vozes, 2004, p. 07-31.

GUGLIANO, Alfredo A. *Comentários sobre a Articulação entre Democracia e Perspectivas sobre Participação e Democracia no Brasil*, Ijuí, Unijuí, 2007, p. 11-28.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA - IBGE, *As Fundações Privadas e as Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil 2002*, Rio de Janeiro, IBGE, 2ª Ed; 2004 146 pp. Documento disponível em www.ibge.gov.br

KRISCHKE, Paulo. J. *Aprendendo a Democracia na América Latina: Atores Sociais e Mudança Cultural*, Porto Alegre, Edipurs, 2003.

LYRA, Rubens P. (Org), *A Democracia Participativa na Gestão Pública Brasileira*, In: *Estado e Cidadania: de Maquiavel à Democracia Participativa*, Recife, UFPB, 2007, p.275-308.

LUCKMANN, Ligia H. *A Representação no Interior das Experiências de Participação*, São Paulo, Lua Nova, 2007, p. 139-170.

MARENCO, Andre, *Quem Não Sabe Por que Perde, Não Saberá como Ganhar Novamente*, pp. 08, Artigo Disponível em: http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/andre_marenco4202693e53167.doc

MARQUETTI, Adalmir, *Orçamento Participativo, Redistribuição e Finanças Municipais: A experiência de Porto Alegre de 1989-2004*, In: MARQUETTI, Adalmir;

CAMPOS, Geraldo; PIRES, Roberto (ORG's), *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de Experiência de Orçamento Participativo*, São Paulo, Xamã, 2004, p. 31-54.

MIGUEL, Luís F. *Impasses da Accountability: Dilemas e Alternativas da Representação Política*, Curitiba, Rev. Sociol. Polít. Nov. 2005, p. 25-38.

MILANI, Carlos R. S. *O princípio da Participação social na Gestão de Políticas Públicas Locais: Uma Análise de Experiências Latino-americanas e Européias*. Rio de Janeiro, RAP – Revista de Administração Pública, 2008, p. 551-579.

MINAYO, Maria C. S. *Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde*, São Paulo, Haucitec, 11º Ed. 2008.

MODESTO, Paulo. *Notas Para um Debate Sobre o Princípio da Eficiência*, Brasília, Revista do Serviço Público, ano 50, nº 02, Jun/2000, p.105-120.

MOURA Suzana e **PINHO** Jose A. G. *Governos Locais em Contexto de Democratização e Crise: Mudança e Inovação*, In: Fischer Tânia (Org) *Poder Local: Governo e Cidadania*, Rio de Janeiro, FGV, 1993.

NORTON, Andy e **ELSON**, Diane, *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process*, Overseas Development Institute, Paper, 64 pp, Jun/ 2002.

NYLEN, William R. *Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim*. New York, Comparative Politics, v. 34 n. 02, 2002, p. 127-145.

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE, Acesso disponível pelo endereço: www.observapoa.com.br.

OLIVEIRA, Francisco M. *Orçamento Participativo: Instrumento de Democratização da Gestão Pública*. In: *O Poder, o Controle Social e o Orçamento Público*, Fortaleza, Fundação Konrad Adenauer, 2004, p. 39-54.

OTTMANN, Goetz, *Cidadania Mediada: Processos de Democratização da Política Municipal no Brasil*, São Paulo, Novos Estudos CEBRAP, 2006, p. 155-175.

PINTO, Celi R. J. *Espaços Deliberativos e a Questão da Representação*, RBCS v. 19 n. 54 fev/200, p. 97-113.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, *Plano de Investimentos 1992*, Porto Alegre, 1992.

_____, Plano de Investimento 1993, Porto Alegre, 1993.

_____, Plano de Investimento 1996, Porto Alegre, 1996.

_____, Plano de Investimento 1998, Porto Alegre, 1998.

_____, Plano de Investimento 1999, Porto Alegre, 1999.

_____, Plano de Investimento 2001, Porto Alegre, 2001.

_____, Plano de Investimento 2002, Porto Alegre, 2002.

_____, Plano de Investimento 2003, Porto Alegre, 2003.

_____, Plano de Investimento 2004, Porto Alegre, 2004.

_____, Plano de Investimento 2005, Porto Alegre, 2005.

_____, Plano de Investimento 2006, Porto Alegre, 2006.

_____, Plano de Investimento 2007, Porto Alegre, 2007.

_____, Plano de Investimento 2008, Porto Alegre, 2008.

_____, **Regimento Interno** do OP 2009, Porto Alegre, 2009, Disponível online: www.pmpa.gov.br.

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

ROWLANDS, Jo, *Empowerment Examined*, Development in Practice, v. 5, n. 2, May, 1995, p. 101-107.

SAMUELS, David. As Bases do Petismo, Campinas, *Opinião Pública*, v. 10, nº 2, Out, 2004, p. 221-241.

_____. *A Evolução do Petismo (2002-2008)*, Campinas, Opinião Pública, v. 14, nº 2, Nov, 2008, p. 302-318.

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

SANTOS, Fabiano, *Brazilian Democracy and Power of "old" Theories and Party Competition*, BPSR, 2008, p. 57-76.

SANTOS, Maria H. C. *Governabilidade, Governança e Capacidade Governativa: Algumas Notas*, Brasília, Texto para discussão ENAP, Brasília, 2001.

SANTOS Wanderley G. *Fronteiras do Estado Mínimo: Indicações Sobre o Híbrido Institucional Brasileiro, Razões da Desordem*, Rio de Janeiro, Rocco, 1993, p. 77-115.

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/disenos/schneider.pdf>

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, *Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal*, Brasília, v. 1, n. 1, 2003, 34 pp.

SILVA, Glauco P; e **CARVALHO**, Carlos, E. *Referenciais Teóricos para Desenvolver Instrumentos de Avaliação do Orçamento Participativo*. Belo Horizonte, Nova Economia, 2006, p. 423-451.

SILVA, Ilse G. *Democracia e Participação na Reforma do Estado*, São Paulo, Cortez, 2003.

SILVA, Marcelo K; *Relatório Final: Mapa do Associativismo em Porto Alegre*, Porto Alegre, 2007, 65 pp. Disponível em www.observapoa.com.br

SINTOMER, Yves; **HERZBERG**, Carsten; **ROCKE**, Anja. *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*, International Journal of Urban and Regional Research, Blackwell, V. 32.1, Mar/ 2008, p. 164 -78.

SOUZA, Celina. *Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: O Papel do Orçamento Participativo*, São Paulo, São Paulo em Perspectiva, 2001, p. 84-97.

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>.

ZAMBONI, Yves. *Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil*, Working Paper apresentado no Seminário Internacional do Orçamento Participativo, Belo Horizonte, Dez/2008, 38 pp.

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 experiências 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/disen/wampler.pdf>

_____. *Orçamento Participativo: Uma Explicação para as amplas variações nos resultados*, 2006, Doc. 30p. Disponível: 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.

WEISS, Thomas G. *Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges*, New York, Third World Quarterly. v. 21, n. 05, 2000, p. 795-814.

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

ANEXO 1 - Bairros extratificado por região do OP:

Região 01 - Humaitá / Navegantes	Anchieta	Farrapos	Humaitá	Navegantes	São Geraldo
Região 02 - Noroeste	Boa Vista	Cristo Redentor	Higienópolis	Jardim Itu	Jardim Lindóia
	Jardim São Pedro	Passo Dareia	Santa Maria Goretti	São João	São Sebastião
	Vila Floresta	Vila Ipiranga			
Região 03 - Leste	Bom Jesus	Chácara das Pedras	Jardim Carvalho	Jardim do Salso	Jardim Sabará
	Morro Santana	Três Figueiras	Vila Jardim		
Região 04 - Lomba do Pinheiro.	Agronomia	Lomba do Pinheiro			
Região 05 - Norte.	Sarandi				
Região 06 - Nordeste	Mario Quintana				
Região 07 - Partenon.	Cel. Aparício Borges	Partenon	Santo Antônio	São José	Vila João Pessoa.
Região 08 - Restinga	Restinga				
Região 09 - Glória	Belém Velho	Cascata	Glória		
Região 10 - Cruzeiro.	Medianeira	Santa Tereza			
Região 11 - Cristal.	Cristal				
Região 12 - Centro Sul.	Camaquã	Campo Novo	Cavanhada	Nonoai	Teresópolis
	Vila Nova				
Região 13 - Extremo Sul.	Belém Novo	Chapéu do Sol	Lageado	Lami	Ponta Grossa
Região 14 -	Passo das	Rubem Berta			

Eixo Baltazar	Pedras				
Região 15 - Sul.	Espírito Santo	Guarujá	Hípica	Ipanema	Pedra Redonda
	Serraria	Tristeza	Vila Assunção	Vila Conceição	
Região 16 - Centro.	Auxiliadora	Azenha	Bela Vista	Bom Fim	Centro
	Cidade Baixa	Farroupilha	Floresta	Independência	Jardim Botânico
	Menino Deus	Moinhos de Vento	Mont Serrat	Petrópolis	Praia de Belas
	Rio Branco	Santa Cecília	Santana		
Região 17 - Ilhas/Arquipélago.	Ilha das Flores	Ilha da Pintada	Ilha do Pavão	Ilha Grande dos Marinheiros	

Fonte: PMPA (2009).

ANEXO 2 – Siglas das Secretarias e Órgãos Municipais da Administração Direta e Indireta da Prefeitura Municipal de Porto Alegre:

Siglas dos Órgãos e Departamentos Disponibilizados pela Prefeitura de Porto Alegre para Prestação de Contas e Acompanhamento das Obras de 1990 – 2008 Disponíveis Online¹¹¹.

PGM	DER	SECAR	SME	SMDHSU	SMGAE	SMC	SGM	SMA
SMF	SMED	SMOV	SMIC	DEM HAB	SPM	SMAM	SMJ	DMAE
PREVIMPA	DMLU	SMTUR	SMT	SMCPGL	SEACIS	SECOPA	FASC	

Nomenclatura das Principais Siglas Atualmente Utilizadas:

CAR	- Centros Administrativos Regionais
CARRIS	- Companhia Carris Porto-Alegrense
CCS	- Coordenação de Comunicação Social
CDHC	- Coordenação dos Direitos Humanos e Cidadania
CRC	- Coordenação de Relações com a Comunidade
DEM HAB	- Departamento Municipal de Habitação
DEP	- Departamento Municipal de Esgotos Pluviais
DMAE	- Departamento Municipal de Água e Esgotos
DMLU	- Departamento Municipal de Limpeza Urbana
EPTC	- Empresa Pública de Transporte e Circulação
FASC	- Fundação de Assistência Social e Cidadania
GAPLAN	- Gabinete de Planejamento
GP	- Gabinete do Prefeito
PGM	- Procuradoria Geral do Município
SECAR	- Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos
SGM	- Secretaria do Governo Municipal
SMA	- Secretaria Municipal de Administração
SMAM	- Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMC	- Secretaria Municipal da Cultura
SME	- Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer

¹¹¹É importante mencionar que alguns dos órgãos abaixo especificados foram alterados ou extintos ao longo dos anos. *A página de consulta é: http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp.asp#2

SMED	- Secretaria Municipal de Educação
SMF	- Secretaria Municipal da Fazenda
SMIC	- Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio
SMOV	- Secretaria Municipal de Obras e Viação
SMS	- Secretaria Municipal de Saúde
SMT	- Secretaria Municipal dos Transportes
SPM	- Secretaria de Planejamento Municipal

Fonte: PMPA, 2009, disponível: http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp.asp#1

Siglas Utilizadas por Secretarias e Órgãos Municipais para Diversos Procedimentos:

ASR	- Atendimento Social de Rua (FASC)
AT	- Atendimento a Comunidade (FASC)
BL	- Boca de lobo (DEP)
BPC	- Benefício de Prestação Continuada (FASC)
CB	- Casa de Bombas (DEP)
CEAS	- Conselho Estadual de Assistência Social (FASC)
CMAS	- Conselho Municipal de Assistência Social (FASC)
COP	- Conselho do Orçamento Participativo
DAP	- Divisão de Administração de Parques (SMAM)
DAPJ	- Divisão de Administração de Praças e Jardins (SMAM)
DAS	- Departamento de Assistência Social (FASC)
DCM	- Divisão de Conservação de Manutenção (SMAM)
DM	- Declaração Municipal (DEP)
DN	- Diâmetro Nominal (DEP)
DPC	- Divisão de Projetos e Construções (SMAM)
EBAB	- Estação de Bombeamento de Água Bruta (DMAE)
EDs	- Equipamentos de drenagem (DEP)
ESR	- Educação Social de Rua (FASC)
ETA	- Estação de Tratamento de Água (DMAE)
ETE	- Estação de Tratamento de Esgotos (DMAE)
FONPLATA	- Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
NASF	- Núcleo de Apoio Sócio Familiar (FASC)

PDDUA	- Plano Diretor de Drenagem Urbana e Ambiental
PETI	- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIMES	- Programa de Investimento em Melhorias Sociais
PL	- Pedido de Ligação (DEP)
PSF	- Programa de Saúde da Família (SMS)
PV	- Poço de visita (DEP)
RAP	- Reinserção à Atividade Produtiva (FASC)
RBL	- Reserva Biológica do Lami (SMAM)
SAI	- Serviço de Atendimento ao Idoso (FASC)
SAJ	- Serviço de Assessoria Jurídica (FASC)
SASE	- Serviço de Apoio Sócio Educativo (FASC)
SAT	- Serviço de Apoio ao Trabalho (FASC)
SCD	- Seção de Cadastro e Desenho (SMAM)
SEP	- Seção de Estudos e Projetos (SMAM)
SUMAM	- Supervisão do Meio Ambiente (SMAM)
SUPPJ	- Supervisão de Praças, Parques e Jardins (SMAM)
TE	- Trabalho Educativo (FASC)
TRP	- Termo de Recebimento Provisório (SMOV)

ANEXO 3 - Roteiro de entrevista aplicada as entidades, associações de moradores e governo:

1- Comente como observa os impactos da transição do governo no Orçamento Participativo desde 1989, especialmente em relação à mudança de sigla a partir de 2005? Enfatize em sua resposta os principais campos de mudança dentre os enfatizados:

- Participação:
- Demandas:
- Empowerment (poder de decisão):
- Transparência e accountability (prestação de contas)

Entrevista 01- FRACAP.

[sic] Olha, com certeza, Porto Alegre com o orçamento participativo viveu momentos importantes em nível de construção de políticas comunitárias, tendo em vista que era em encontros comunitários que a população da periferia, vilas e bairros expressavam seus sentimentos colocavam suas demandas, suas necessidades.

Durante os primeiros anos, como era novidade, ocorria grandes debates e encontros que mexiam muito com o sentimento da população da periferia de Porto Alegre. Isto porque, a periferia da cidade sempre foi muito excluída.

Nossa revista dos cinquenta anos desta entidade tem muitas passagens que focam esta questão. Nossa periferia foi muito sofrida nas décadas de 50, 60. Além disso, havia demandas em todos os campos, fortes demandas, de modo que não dá para negar que a modalidade do OP com certeza favoreceu estas demandas, demandas que estavam reprimidas ao longo de décadas. Aspecto, que não poderia ter acontecido e foi ruim. A chamada manipulação, [sic] manipulação que determinados dirigentes, determinadas pessoas passaram a introjetar no movimento comunitário.

Em decorrência disso, houve a cooptação, [sic] cooptação de nomes de um movimento popular autêntico e autônomo. A cooptação fez com que muitas pessoas passassem de um momento para outro a não mais representar aquele sentimento que brotava das demandas da população, mas, se têm registros a partir de entidades

importantes que marcam o que significou determinado período do orçamento participativo de Porto Alegre, que, diga-se de passagem, já vem de uma experiência da cidade de Pelotas na pessoa do então prefeito Bernardo, que foi nosso deputado, assim como se tem como exemplo a cidade de Lajes com Dirceu Carneiro que depois acabou sendo senador da República, tendo em vista esta sua trajetória brilhante e fantástica. Ele trabalhou muito com a questão da habitação popular na sua cidade de Lajes e trouxe ao Rio Grande do Sul suas experiências. Então a administração popular do chamado Orçamento Participativa já vem de duas décadas, vem de longe com excelentes resultados.

[sic] A participação como disse, foi mais intensa nos primeiros anos quando a mobilização em torno do OP era muito mais intensa. E isto foi um dos maiores fatores de Porto Alegre. Com o passar do tempo com as influências às comunidades perceberam que as correntes ideológicas, partidárias estavam procurando se apossar delas, e isto acabou por fragilizar o movimento comunitário em torno do OP.

[sic] As demandas eram muitos fortes, nos temos registros, ou seja, nos belos registros do qual eu recomendaria, tem pesquisas como a do professor Luciano Fedozzi, que inclusive nos anos de 2003, 2004 na região da grande Glória, ele em conjunto com os demais estudantes de universidade da cidade ouviram muitas lideranças e participantes do OP e na pesquisa universitária aprofundou-se esta questão. Foi possível perceber que o OP avançou, e o que o OP deixou de concreto.

[sic] O poder de decisão acabou sendo manipulado por dirigentes do OP, não quero dizer todos da estrutura administrativa que tinha o OP como seu instrumento mobilizado e catalisador das reivindicações, mas não se tem dúvida que haja avanços.

[sic] Há prestação de contas, a prefeitura tem suas publicações que mostra o que foi demandado, o que a comunidade demandou e as obras que a administração colocou em programação, claro que aí a história conta que houve alguns desvios de recursos para determinada obra num bairro, a história conta que alguns recursos tomaram outros caminhos.

[sic] Olívio Dutra, Raul Pont, Tarso Genro, Raul Pont, João Verle, o que se notou, o que se percebe é que o governo José Fogaça, ele instituiu a chamada Governança Local, certa derivação do OP a chamada Governança Local, aonde se percebe que a intenção era de alargar horizontes para as disputas nas comunidades, porque vamos dizer que algumas famílias que não simpatizavam ou não simpatizam

com a modalidade OP, tem com a Governança Local outro espaço para ali também fazer encaminhamentos de suas demandas, das suas necessidades enfim a sua participação como cidadão nas questões da cidade.

Entrevista 02 - UAMPA

[sic] A UAMPA nasceu em 1983, dentro relação direta com o governo pelas políticas públicas marcou mais ou menos a reforma dos conselhos populares do governo popular, também participou do primeiro fórum das entidades pela casa própria e a Lei Orgânica de Porto Alegre, depois com a edição do OP ela ficou um momento fora por causa de uma decisão equivocada da cabeça de nossa entidade aqui, porque tinha uma visão muito forte do governo que estava aqui, e o prefeito que tava na época. Mas a UAMPA depois passou a participar em 1994 dentro do OP oficialmente e passou a ter representação oficial dentro do OP. Então, hoje a UAMPA tem um titular e um suplente que estão lá até hoje.

O OP também passou a ter as temáticas que é uma coisa que a UAMPA lutou muito para ter, para visão mais política do papel das políticas públicas da cidade e não ficar somente em obras e recursos e pela participação no OP. E depois em 1995, 1996 na época do prefeito Raul Pont onde a gente queria que fosse legalizado o OP, porque Porto Alegre é uma cidade que tem cento e poucos conselhos municipais, que é o conselho de saúde, habitação, plano executante e o conselho do OP é o único conselho que não era regulamentado em Lei, então isso faz com que ele é um conselho que está muito hoje na mão do governo e sempre teve na mão do governo, o governo é que determina a coordenação o sua acesso aos conselhos temáticos, então na verdade ele é um conselho que não é autônomo é o principal conselho que lida com o dinheiro o caixa da prefeitura, então desse jeito achamos que ele deveria ser regulamentado.

Mas o prefeito do PT do PTB, prefeito do PPS, não querem regulamentar porque é um instrumento do caixa da prefeitura. Qualquer conselho que você precisar tem regulamento em Lei e o OP não é em Lei e é uma vantagem do governo e por ter recursos é o conselho que tem mais gente, mas está na mão do governo.

Com o movimento de participação dentro de uma luta direta, dentro do poder público, a Prefeitura a Câmara de Vereadores teve mais autonomia, e como hoje o OP

trabalha com recursos, muitas entidades passaram a ser subjugadas pelo OP, então elas perderam aquela luta mais política e ficaram só com as questões mais concretas do dia-dia. [sic] E aí lutam eles mesmos pelos poucos recursos que tem. Elas perderam um pouco daquele papel mais político que tinham do enfrentamento com o governo e ficam brigando por poucos recursos, e por ter um recurso elas passam a brigar e a prefeitura o nem sabe disso, e elas ficam brigando uma contra outra na comunidade.

A demanda que tem no OP de Porto Alegre uma relação muito forte ao longo dos 20 anos, nos dezesseis primeiros anos o primeiro item sempre que da é a habitação. Como os recursos do governo são muito pequeno e por nós não termos opção na secretaria de habitação como o BNH e a própria cidade não ter a COAB, então os recursos são insuficientes, então esta demanda é a que mais persiste e que mais necessidade tem sobre a reforma do plano de habitação. E a únicas obras que ficam e acabam não acontecendo, é que entra governo e sai governo e delegados e as obras não acontecem mais e você vê muitas obras do OP e demandas atrasadas, estas obras continuam no papel.

A questão é que o OP tem um sistema próprio que cada região elege seus delegados a cada dez participantes um delegado e das dezessete cada uma elege dois conselheiros titulares e um suplentes, e mais seis temáticas que elegem mais dois titulares e um suplente. E tem um grande colegiado que se reúne todas as semanas na prefeitura e fazem reuniões e debates a matriz orçamentária do governo que aprova. Então neste aspecto ele é democrático só que os recursos são poucos, só que também tem uma coisa hoje o investimento na cidade não passa de 08 a 14% todo ano, então não existe aquela coisa que se discute todo o OP só aquela fatia de investimento que é a questão do dinheiro que é do custeio da máquina pública, da folha de pagamento é uma coisa que já vêm prontas pelo próprio governo, então não é o todo que se discute é uma pequena parte dos recursos.

O OP já foi muito mais organizado porque até então quando tinha um governo popular existia uma relação mais direta com as entidades, tinha mais políticas, hoje por ser um governo com uma visão não tão vinculativa do povo o OP está mais incipiente o que remove muito a participação e as pessoas não sentem a importância em participar mais continuamente. Quando as coisas não acontecem às pessoas abandonam, e quando há governo com o partido sobe um pouco a participação da comunidade.

Em relação à transparência e *accountability*, eu acho que comunidade não tem bem noção de todo o investimento público como ele é feito, como são os processos de licitação estas coisas ela não conhece direito então não há transparência total ai, mas avançou bastante em relação a outros municípios e governos, mas, não há ainda uma noção bem clara do que é realmente o valor das obras, então não tem uma prestação de contas bem clara, só tem mais valores gerais do que aconteceu, mas não há detalhamento das obras realmente.

Eu acredito que a prestação de contas do OP ela acontece naturalmente, mas ela vai ser de fato divulgada se houver força da comunidade se não fica o dito pelo não dito e aquela entidade que tem mais força tem levado suas demandas se não acontece fica por isso mesmo. Mas vai havendo algumas obras dentro do possível porque não vai haver recursos para todos.

Entrevista 03 - ONG Cidade.

[sic] Eu acho que dentro do que se vê construído desde os anos 70/80 um pouco no modelo de movimentos sociais no Brasil, esses modelos apontavam para uma idéia de e como diz um síndico meu a gente comia “o mingau pelas beiradas” como nos anos 80 a possibilidade de participação política da comunidade pelos setores populares com uma perspectiva mais crítica era bloqueada. Então foi surgindo esta coisa do desenvolvimento dos núcleos de bases, tem todo o trabalho da igreja, das comunidades eclesiais de base e também o trabalho de atuação comunitária e que outros setores desenvolviam em Porto Alegre.

Partidos que tinham sido proibidos se abrigavam no antigo MDB também desenvolvendo trabalho comunitário, e isso ia apontando um pouco o modelo que talvez a primeira forma deste modelo tenha aparecido em São Paulo com o modelo dos conselhos, conselhos de gestão. Começou com os conselhos locais de saúde na zona leste de São Paulo com a perspectiva de usuários, dos profissionais que atuam na área de saúde onde se discutia as questões na região do bairro. Este modelo também foi colocado a outras áreas tendo um governo importante na época, foi do Jarbas Vasconcelos em Recife entre 1986/88, quando esta lógica também passou para questão urbana ou de planejamento urbano, com um projeto chamado PRESEIS que era

regularização de áreas fundiárias de favelas pela contratação de equipes técnicas e a própria comunidade decidia qual equipe técnica queria para realizar o trabalho de cadastramento de projeto de urbanização e de todo projeto legal também de ação na justiça, demarcação da área como área especial e outras possibilidades para se demarcar áreas de urbanização popular.

[sic] E ai eu acho que nisso também entra esta coisa de OP, a idéia de participação também era essa coisa de não ter somente decisões de cima para baixo, mas também de baixo para cima, não vindas de governo porque as pessoas tinham já uma função grande em relação aos projetos do BNH na área da moradia popular, aqueles esquemas que beneficiavam mais as empreiteiras que as pessoas, também na área de urbanização de projetos que vinham de cima para baixo, de projetos que enfatizavam a identidade a cultura e isso foi aqui em Porto Alegre no governo de 1986/1988 que foi o governo do PDT e que trabalhou com a idéia de conselhos populares. Mas o que eles chamavam de conselhos populares eram na verdade conselhos de gestão foram para secretarias e aquilo rodou três anos de discussão sem chegar a lugar concreto nenhum, e acabou gerando um movimento de discussão: a gente não quer muitos conselhos, a gente só quer decidir as coisa principais que é o orçamento no plano de governo o planejamento da cidade no orçamento então um pouco quando começa a participação aqui é um pouco desta idéia de que o povo pudesse reivindicar como o povo como da Glória e na Cruzeiro reivindicava que se devia dividir o orçamento que era quanto tocava cada um e dar para eles tocar diretamente um poder terceiro e governar diretamente.

[sic] O orçamento participativo ai foi se re-configurando como uma idéia de participação como de co-gestão, tanto o governo executivo quanto o governo parlamento, eles abrem mão de uma parcela de poder para que as comunidades possam decidir seus projetos ali mais seus projetos nos bairros mais locais, mais nos territórios, então a idéia de participação que se tinham eram muito essa idéia, então as pessoas decidiriam e o governo dariam seqüências a estas decisões e executariam aos poucos isto acabou gerando muitos problemas no início e ate hoje, mas no início era muito de como processar influenciar demandas, como se distingue as áreas que estão com muitas carências de áreas com poucas , e mesmo a que não estão, mas que tem participação grande e distribuir recursos que são escassos para toda cidade entre populações diferentes, com diferenças perspectivas, então foi se estabelecendo um sistema de

critérios, que no início e ainda hoje, hoje já não são mais, só tem um critério, mas chegou num momento que o consenso era trabalhar com três critérios porque eles eram mensuráveis não porque fossem os únicos válidos, que era a população da região, o grau de carência dos serviços, de pavimentação, por exemplo, qual o grau de carência da pavimentação para região, se ela tem 90% das ruas pavimentadas.

[sic] Ai o grau de carência é baixo, então ela tem um peso menor na distribuição de recursos do que outra região que tem um grau de carência alto, mais a população, se é isto de fato que a população esta priorizando, se é baixa, mas a carência alta para receber recursos, não na mesma medida que quem tivesse priorizado outras coisas. Então este sistema de critérios, hoje ele foi se estabilizando quando há disputa entre a própria comunidade de estabelecer um critério de justiça social na distribuição de recursos de ações de negociação de solidariedade, há eventualmente conflito, mas os conflitos acabaram diminuindo muito. Ter uma regra clara que não era baseada pelo menos, imediatamente baseada num critério de identidade partidária ou de simpatia pessoal então isso para as comunidades significou, num primeiro momento gerou uma euforia muito grande com o poder decidir em poder trazer coisas para comunidade que historicamente tinham sido negligenciadas sem obras e serviços e principalmente por poder mudar a lógica, de relacionamento e estabelecer um canal mais estilizado teoricamente. Quanto à intensidade da participação, a idéia de sujeitos ou governos comprometidos com as necessidades dos mais pobres e que iriam inverter. Tinha se idéia de um sujeito ideal do ponto de vista do poder político e também tinha idéia de um cidadão ideal que só agora nos estamos fazendo essa crítica, porque é mais difícil.

Tradicionalmente, assim na visão que se tinha em 70/80 que se via sociedade sempre positiva do que o cidadão que não é capaz de ter uma atuação 100% cívica, altruísta, pensando no bem comum que é uma idealização das pessoas no dia-a-dia, as pessoas tem essa cultura, então isso não era uma coisa dada à cultura clientelista que de certa forma vem se colocando ela perde força, mas vai encontrando outros meios.

Com o passar do tempo foi se percebendo que um governo que se repetia, existia aquela idéia de que se o PT saísse do governo o OP não iria mais existir. Mais de qualquer forma isto acabou gerando o que o próprio PT criticava mantendo-se no governo.

Quanto ao aumento da participação é um descompasso, este ano, por exemplo, o que eles consideram participação, ocorreu na inscrição do programa minha casa do

governo federal que em algumas regiões o governo fez para poder gerar público nas assembleias, o governo dizia para todos os interessados para ir lá e cadastrar e deu mais de 50.000 interessados, então o governo dizia para que as pessoas quisessem acessar o programa minha casa elas tinham que ir a reunião do OP para confirmar a inscrição e isso era falso, porque na verdade o que valia era a inscrição junto à Secretaria de Habitação, e para isso não era necessária nenhuma confirmação posterior, nem as assembleias não tinham nenhum espaço, nenhuma instância para esta confirmação, as pessoas iam chegavam lá e ficavam atônicas, não sabiam, ué onde é que eu confirmo não esta escrito, não tem nada para assinar, então isso foi um inchaço produzido pelo governo.

Logo que começou nas primeiras regiões temáticas o governo percebeu que estava com uma influencia muito pequena, o próprio prefeito acabou falando em algumas assembleias, por favor, “não deixem o OP morrer”, participem e ai essa foi a estratégia que acabou funcionando. Mas há um desgaste com tempo em função de diversos fatores. A participação então teve um peso menor que no início quando envolvia muito e que se distinguiram áreas com muitas carências e de áreas com poucas.

O que a gente tem visto, e que eu estava verificando, existe um trabalho de um economista o Paolo Spada um italiano que esta fazendo doutorado que esta fazendo um estudo econométrico que diz que na verdade os orçamentos participativos são implementados por governos precisam legitimidade que não tem maioria na câmara de vereadores, que estão começando, então governos mais consolidados diminuem a importância ou cortam o orçamento ou diminuem a importância deles dentro do governo. E que isso geraria hoje o que nenhum partido precisa esses grandes partidos com capacidade de se eleger. Então isso faz que eles se secundarizem os OP's mesmo os governos petistas. Isso é um dado. Dentro desta lógica, num primeiro momento os governos canalizam, mas em seguida eles acabam por entrar numa lógica de pressão de outros setores econômicos fortes que pressionam por investimentos em áreas onde eles passam estar agregando valor no que eles produzam ou gerem algo. E esse jogo à medida que o governo esteja mais legitimado popularmente ele tende a se concentrar em área onde ele tem menos legitimidade. No caso de Porto Alegre houve um acúmulo de demandas, foi se acumulando um atraso de demandas nos final dos anos 1990 e a prefeitura para dar conta desta pressão empresarial projetou 10 obras a 3º Perimetral, alguns outros projetos grandes integrados na cidade, para isso a prefeitura acaba

captando recursos externos e obriga uma contrapartida local, e isso vai deslocando recursos para outras áreas, não exatamente nas áreas em que as pessoas estavam fazendo decisões no OP. Reduz recursos e ao mesmo tempo vai acumulando o histórico de atraso.

Outro problema sobre esta questão de crise fiscal de 2001, 2002 e 2004, é que houve uma pequena crise, agora a gente percebe que era pequena porque se viu alguns fatores de gestão, a prefeitura deixou para não ter que enfrentar constrangimento político, daí ela foi deixando o que acabou depois virando uma bola de neve. Isto tanto tem haver com a questão da saúde como tem haver com o índice de reajuste do funcionalismo, o índice de correção do orçamento. A prefeitura usava dois índices e tinha vantagem no da correção sobre a do reajuste aí com a crise econômica, com as duas crises tem se problema do dólar que sobe lá em cima e aquilo bagunça tudo e a prefeitura não queria enfrentar o desgaste com o funcionalismo e para se manter e assim, foi depois neste governo de agora, apesar deles rapidamente recuperaram a capacidade econômica e já não era mais o problema de se administrar, eles tiveram os altos superávits primário, altíssimos em todo período, mas como eles sabem que as pessoas não guardam aquele período, eles dizem: nos não podemos fazer nada, pois nos pegamos prefeitura com tudo mal, mas eles podem a prefeitura ta investindo mais de 100 milhões por ano, mas não vai para o OP isso vai para outras coisas. E os Planos de Investimento que foram feitos depois 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, coloca 1% só, menos de 1% para estes planos onde ela propõe investir 10, 14% até, mas esta investindo apenas 5 a 7 efetivo na prática, e nesta prática o governo tem 1200 demandas atrasadas, cada comunidade tem suas centenas de demandas e a negociação de qual vai sair é objeto de uma nova bandeira. E ainda tem mais estes sistemas dos contratos que permitem um aliciamento das lideranças, por que é um jogo que tem que ver, tem que negociar, é uma negociação que fica no limbo entre as regras, a simpatia política e a subserviência das lideranças, e grande pergunta é porque as pessoas aceitam e não se revoltam? Em parte é por isso, porque as lideranças são neutralizadas por estes sistemas e mais estranho porque as pessoas desaprenderam a questões dos movimentos sociais e se acostumaram com um espaço que o governo fornecia. Isto leva a se pensar até que ponto este comportamento cívico ele é gerado, até que ponto ele é uma coisa produzida, porque na verdade a gente espera a gente quer ver nas comunidades determinados sujeitos, mas o sujeito concreto é aquele que a vida permite então aquela questão da

autonomia é muito complicado, e fica mais complicado ainda quando a gente percebe outros atores fortes não conseguiram então a gente espera dos setores comunitários uma capacidade de ação política que não espera mais de sindicatos, hoje geralmente já se aceita que os sindicatos sejam corporativistas e se preocupem com o salário sem ter uma visão total de sociedade e a gente espera que a comunidade nossa no meio da favela passando maior dificuldade que eles possam ter esta visão de sociedade e tenham uma visão global com capacidade de articulação e discurso e vão reconhecer além da vontade tem coisas culturais que bloqueiam.

A gente imaginava que este processo ia gerar um empoderamento efetivo, e logo em seguida a gente percebeu que estes espaços de organização estratégicos das comunidades que seriam o que eles chamavam união de vilas, algumas regiões se chamavam conselhos populares que era o lugar onde as muitas organizações populares se reuniam numa região independente do governo e traçavam estratégias de articulação e de luta em busca de resolver problemas e agente percebeu logo nas primeiras pesquisas que estes espaços estavam-se esvaziando, que as pessoas deixavam de participar destes espaços autônomos e participavam somente das reuniões do próprio OP. Então cada vez mais este espaço de interação com o governo, que são os fóruns regionais acabaram-se convertendo nos espaços formais dos espaços longos da organização. Então os espaços de participação se convertiam no próprio espaço de organização, seria como a gente imaginar que as pessoas se elegessem para o congresso nacional, mas não se organizassem previamente então os deputados não teriam organização, nenhuma pauta previa, mas eles fariam todo o trabalho organização e de construção diretamente lá. Seria como imaginar isso, e um pouco era isso. Só que isto naquele tempo tinha uma consequência e a gente disse: bom isso acontece, mas na verdade é porque elas não estão se empoderando ao nível que não é local, nível de associação de bairro. A gente imaginava que esta associação de bairro pudesse ser este núcleo de empoderamento e eles na verdade vieram quebrando hierarquias em relação aos processos populares de associações de moradores do município, mas aí mais recentemente a gente tem visto que não, na verdade um processo de interação com o governo e eles passam a absorver todos os movimentos comunitários e organizar os movimentos comunitários e eles são pautados dentro da agenda de governo, porque é o governo que confere poder a mais espaços de interação que o fórum regional, então o governo confere e tira poder e ao mesmo tempo é o governo que organiza a reunião do

ponto de vista que tem recursos materiais e que fica responsável pela memória então se confere poder ao governo de pautar agendas das regiões e ao mesmo tempo de “co-circuitar” eventuais críticas ao governo e ações contra o governo então da já no nascedouro passa impedir que determinados movimentos cresçam e fiquem mais fortes. Isso acabou ainda mais agravado a partir de meados da segunda parte dos anos 1990 quando houve esta expansão regularizada dos sistemas de convênios que são da terceirização dos serviços para as próprias comunidades como creches e outros programas sociais que implicam num contrato que a prefeitura transfere recursos para comunidade mantendo determinados serviços em troca de serviços, só que este sistema de contratos acabou acentuado esta dependência, então se eles já tinham certa dependência nos fóruns agora eles ficam reféns dos programas. Isto dá um poder para o governo muito grande. Porque existe sempre um processo de conveniamento e também de des-conveniamento, então as entidades têm que manter determinado desempenho naquele espaço e relativamente fácil manipular quando se fica a dois. Então para amigos tem pouco rigor, para o inimigo muito rigor.

Na verdade o OP é uma “utopia inacabada” sobre o ponto de vista da democracia participativa, obviamente esta idéia de democracia participativa não pode se limitar a sua interação a parte que existe é a parte dos conselhos para discutir cultura, saúde, significa que de fato aquilo que a discussão gere efetividade daquela política se não houver poder real. E que este poder real caso ele existisse e ai orçamento participativo também fosse efetivo mesmo ele teria mudado internamente toda a maquina de governo a lógica da máquina, ele teria que ser reorganizado para dar resposta para nova forma de organizar o planejamento da cidade e a máquina não se reorganizou e a máquina é a mesma, é o mesmo balcão. A secretaria do planejamento esta lá, então eles vão lá e falam direto com o secretário negociam seu projeto e aí internamente na questão da transparência isso também aparece, a gente vem denunciando esta coisa do atraso o governo não oferece números precisos e não acontece nada, não tem transparência. A gente tem o plano de investimento com o valor das obras, mas este valor é fictício e agente não sabe quanto foi gasto efetivamente naquelas que foram feitas não tem o executado, e ninguém se importa. Então é uma coisa que não tem transparência.

E accountability seria muito mais que isto. Seria estar partilhando uma informação com a população estar trabalhando indicadores sobre as coisas, não é

simplesmente ter as demandas de convênios e aí vai distribuindo convênios conforme a necessidade política do governo. E qual é a população que está sendo atingida? Quantas crianças faltam ser atingidas? Este sistema de convênios garante direitos? Eu consigo colocar uma criança em situação de risco? Garantir uma vaga numa creche comunitária? Não, não consigo porque aquilo não é uma creche pública ela é privada pelo ponto de vista jurídico e além do que, ela não é gratuita, as comunidades recebem o dinheiro do governo, mas além daquele dinheiro elas cobram 50, 100 reais por mês por cada criança. E, essa discussão não existe. Não existe garantia, não se tem informações de quantas crianças existem por região, quem esta fora são os que mais precisam e quem não pode pagar 50 reais esta fora, a menos que ele seja muito amigo do líder comunitário para ele pagar para ele, então é isto que se acaba gerando. É a mesma coisa na habitação, a prefeitura escreveu mais de 50.000 pessoas para a minha casa e o governo colocou um teto de 10.000 casas para Porto Alegre, mas o que vai fazer. A discussão toda do processo não existe. Acaba que as decisões são tomadas ou na verdade as pessoas têm pouca informação para se tomar decisões, porque não soa informada e hoje é pior, porque elas vão às assembleias sem saber, o que vale é a assembleia, agora este mês fui numa reunião e eles não estão discutindo nada no orçamento.

Entrevista 04 - Associação de Moradores Parque dos Maias:

[sic] O orçamento participativo para nos gaúchos, aqui de Porto Alegre foi um dom. Primeiro como o nome já disse o orçamento participativo não se pensava que na história de Porto Alegre que ele seria uma extensão em conseguir deliberar algumas propostas sobre o orçamento, então na década de 1980, começou esta ponte inclusive aqui na UAMPA, porque não termos um orçamento, porque não discutir, não ter uma participação nisso em um orçamento. Então vem o Governo que na década de 80 então assumiu esse momento de dizer: não nós vamos de fato dar para a população de Porto Alegre um percentual para que ela possa decidir. E aí se coloca então como vai ser, de que forma vai ser este orçamento participativo, então aí se começa o orçamento participativo. Qualquer grupo de pessoas organizadas poderia estar participando do OP. E a partir de então foi que começou efetivamente participar da cidade de Porto Alegre,

conhecer a cidade de Porto Alegre não só na sua problemática, mas também questões positivas para resolver os problemas de Porto Alegre. A gente coloca como as demandas, as demandas da região norte sobre as escolas, ok então toda a comunidade se volta para aquilo e vamos conseguir que tem como prioridade, ou habitação um dos esforços no OP sempre foi a habitação, quais as entidades que precisam então tudo isso foi novidade pra nós na década de 1980 início de 1990, enfim e foi marco sobre o controle social e participação popular. No decorrer dos anos há diferenças na participação, eu fui conselheira do orçamento participativo em dois ciclos consecutivos no passado e no terceiro ciclo de 2005-2007, então a mudança do OP já tinha acontecido, antes desta nova administração e qual era a preocupação era manter o OP e isso Porto Alegre tinha em mente, as comunidades as entidades tinham em mente do que a gente não poderia deixar de perder o orçamento participativo com a visão de que é uma conquista da população de Porto Alegre. O primeiro ciclo foi bastante difícil com diálogo bastante reduzido com as secretarias, não davam conta dos próximos programas e os projetos novos, que a gente entende e aí então nos tivemos que participar de reuniões. O orçamento participativo é realmente do povo de Porto Alegre as comunidades se mobilizaram e ainda continuam mesmo com a outra proposta de governança solidária de outra proposta desta administração, mas o povo entendeu que a gente não poderia perder o que a gente lutou para conquistar que era nossa autonomia de participação de poder falar isso a gente quer isto a gente não quer. Então ficou o primeiro ano desta nova administração foi muita deficiência os secretários não apareciam o prefeito não aparecia. Depois desta fase crítica, agora o OP vai, vem marcando espaço, fazendo com que o ciclo acontecesse e a então até tencionando para que isso acontecesse e até que enfim veio esta consolidação do orçamento participativo resistência do povo de Porto Alegre não quis deixar de lado.

[sic] A sim, com certeza, muitas e muitas demandas foram atendidas a gente pegava o plano de investimento nestes 20 anos a cidade de Porto Alegre, e ele floresceu e aconteceu teve acessibilidade uma das transformações de Porto Alegre foi o acesso da secretaria municipal de obras que apostou no colocar o asfalto nas vilas as demandas e vão lá fazer então melhorou a qualidade de vida apostou o enterrar dinheiro que a gente chama colocar zoneamento básico, porque é disto do que elas estavam pedindo. Elas não estavam pedindo escolas, e esgoto a prioridade delas era o zoneamento básico, era um dinheiro que estava sendo enterrado, então tinha que ter muita coragem houve a

necessidade na época de se entender isso e isso veio acontecer, isto desde o início isso tudo aconteceu justamente dentro destes vinte anos especialmente foi o marco vamos dizer, de cumprir estas demandas. Conseqüentemente muitas coisas não foram acontecendo e aí houve este desgaste escolas infantis, posto de saúde, mas o espaço maior penso eu foi quando a secretaria trouxe um conhecimento para a cidade de Porto Alegre.

Na verdade o orçamento participativo ele é virtual, a gente pressupõe o que ele vai ser esse orçamento, que até então não acontece a grana a gente pressupõe que vai ter e da participação concreta efetiva das entidades sim que tem os fóruns, os fóruns regionais do orçamento participativo, o que acontece eles começaram a esvaziar por conta de que as demandas foram acumulando e poucas foram executadas então ficaram muito repetitivas as demandas por conta disso repetitivas as entidades que estavam querendo, quem tinha novas demandas tinha que ficar esperando para que outros pudessem acontecer, então houve neste momento então este declive, houve este desgosto por assim dizer do orçamento participativo e as pessoas começavam a questionar, mas tá orçamento participativo para que? Até onde a gente realmente tem condição de dizer olha nós queremos isto, isto tem que acontecer começou se perguntar tá e aí tudo bem não tem escolas, não tem dinheiro na prefeitura, então houve este desgaste nesta mudança de administração, mas teve também que se repensar a gente que isso, mesmo que a gente não tenha tanta influência dentro de um orçamento que pode ser baixo ma tem a participação a sua voz e tinha que acontecer.

A prestação de contas na verdade ela se da dentro de uma plenária regional, plenária grande e que não se da tempo para se aterem em denúncias todas e que foi realmente, o que não aconteceu onde cada um da comunidade cada um de seu bairro ela sabe ate onde esta transparente aquela colocação, obviamente que cada exposição, há aquela tinha OP, para não ficar dizendo e esse momento que POA não quis perder para que o OP fosse mantido.

Com a vitória do novo governo, primeiro o PPS, depois o PMDB, primeiro que o prefeito que estava postulando a prefeitura, ele prometeu que não mexeria no OP, que o OP era uma conquista de POA e que tudo que tinha conquistado ele iria deixar então ele não iria interpor isso, e o OP continuaria e aí quando assume o PPS eu estava no conselho e aí perguntava-se ta onde esta as demandas porque não aconteceu, porque os secretários não aparecem, porque depois de tudo dentro de uma eleição dizendo que o

OP ficaria ai veio resistência e nos resistimos durante quase dois anos na verdade, no primeiro ano foi terrível foi o mais assim de distanciamento. Mas evidentemente, eles tentaram mudar um ciclo que existia e tiraram a plenária maior e era para tirar os conselheiros daí houve uma inversão tiram as demandas e a partir daí discute com a comunidade qual a demanda que vai ser prioritária pela administração para as pessoas se adaptarem as demandas e depois disso.

Entrevista - 05 Associação de Moradores Mario Quintana – Nacipaz

[sic] Eu posso dizer que houve uma queda muito grande, a análise que fazemos é que desde ano de 2005 com a troca de governo, não vou culpar esse ou aquele, mas todo, cada cabeça uma sentença se entende que cada governo tem sua forma de trabalhar e que tivemos ao longo de 2005, novas pessoas chegaram e mudando formas diferentes dentro do OP de que tu és lá representante de uma comunidade e eu sou representante de outra e daí estas pessoas passaram a identificar o (a) o (b) o (c) de que partido eram e favorecer aqueles que são do partido deles fazendo àquela política tradicional de favorecimento a (a) ou (b) deixando alguém sempre de lado. Eu diria assim que, digo com toda a firmeza que o OP não é partidário. Ele é de uma cidadania de um povo é de uma cidade inteira e é aberta a todos a participar quem são os que identificam a olhar tua casa e de olhar do lado de fora também, do coletivo e defender este coletivo, tem poucas pessoas que tem esta visão do coletivo. Não tivemos um aumento uma credibilidade eu diria até o ano de 2003, nós tivemos uma grande massa de participação uma grande credibilidade depois com algumas dificuldades que o OP passou a ter de falta de recursos para investir nas obras é que o povo vai esvaziando, foi se esvaziando o OP e ai até neste esvaziamento aí houve todo um enfraquecimento e um governo lá que precisava naquela época da uma injeção de animo de recursos de investir buscar empréstimo não sei de que forma investir mais no orçamento participativo e demandar botar as obras em prática, aquelas que foram demandadas a dois, três anos e que não eram executadas tanto que aquela administração foi derrotada no ano de 2004 a perda daquela administração falta de investimento.

No atendimento de demandas ao longo dos anos nós crescemos a nossa cidade teve uma qualidade muito grande em matéria de transportes nota-se que na cidade POA,

você pegava um ônibus para Lomba do Pinheiro quebrava o ônibus na metade do caminho, mas nós tivemos um crescimento muito grande um entendimento assim pela sociedade em geral em matéria de transportes em matéria de educação de direitos a todos do filho do mais pobre ao mais rico em todos os sentidos nos tivemos um crescimento muito grande até o ano de 2003, e aí no ano de 2003 nós tivemos problemas pelo motivo que a prefeitura atravessou com problemas financeiros e como eu costumo dizer a algumas pessoas moradoras ainda bem que tivemos um armazenamento e que ainda não sentimos muito, ficou armazenado esta qualidade de ônibus de transporte a construção de PSF's - postos de saúde da família de tantos PSF's da região nordeste e construção de quatro escolas na nossa região durante uma administração de 16 anos nos tivemos o Timbaúva, nós tivemos o João Fontoura a escola Chico Mendes e a Valnei Antunes e uma demanda que o novo governo não executou ainda. Que é área do Protássio Alves. E que nós precisamos botar em prática esta quarta escola que já está demandada. E daí a cidade toda ela vive hoje ainda com este armazenamento de uma administração anterior dos 20 anos do orçamento participativo que para tudo, para todas as regiões demandam O orçamento participativo, desde uma iluminação uma melhoria de uma creche de uma escola tudo é demandado pelo OP.

O povo estava muito esquecido, o povo não tinha este direito e foi nos dado este direito de decisão de ajudar em minhas necessidades de vim a ter um espaço e dizer que a nossa região onde tinha maior carência que eram as creches os PSS os postos de saúde que não tinham e as pessoas morriam muita criança por falta das mães no pré-natal de ir ao final do mundo para uma consulta e nos tivemos um avanço muito grande viu graças a esta luta e do entendimento político de dar para o povo o direito de apontar estes lugares, pena que o povo não entenda isto. Ele teve seu crescimento no ano de 1998 e a credibilidade vem de 1997 a 2003, atualmente não temos mais isto. Hoje temos a idéia de priorizar os amigos do rei, esses vão no bairro e busca identificar os outros ficam a mercê.

A prestação de contas é uma coisa que hoje não me detenho mais, porque é como se pegasse um governo que não está sabendo o quê estava fazendo, tipo eu e tu hoje estamos administrando eu entro, tu sai tudo o que esta aqui é de minha administração, não eu tenho que prestar contas do momento que eu entrei para cá, não existe uma transparência existe muito um tipo assim um fazer sombra com o chapéu dos

outros é assim que eu vejo eles fazendo sombra com o mandato anterior. Um exemplo é a construção das casas no Parque das Orquídeas no ano de 2005, final de 2005 houve toda uma prestação de contas de 134 moradias de um mandato anterior que não tinha nada haver com o momento e eles continuaram fazendo, nos consideramos aqui construção de casas de emergências não é construção de moradias é casa de emergência são tabuas montadas e demandadas e que vem se falando de tantas casas entregues, não você vem fazendo entregas de casa de emergência têm uns serviços sim, mas não tem a mesma transparência, a mesma verdade que existia.

Entrevista 06 - Associação de Moradores Vila São Judas Tadeu

É uma questão da intensidade digamos que tem ao longo destes 20 anos, pelo menos falando teve altos e baixos teve épocas de participação maior, no inicio não houve participação na verdade da comunidade no inicio do processo do OP, tinha um presidente de associação que era filiado ao PMDB que na época era contra OP e então não realizou e não deixava participar do orçamento participativo, logo depois disso nos começamos a participar e vieram algumas conquistas principalmente com as principais vias asfaltadas, praticamente a comunidade sempre participou, mas com altos e baixos. Que nem este ano nós fomos com mais de 100 pessoas que um número bastante expressivo pra plenária regional, na verdade nós fomos à comunidade que teve gente na plenária regional, eu fui candidato a uma chapa conselheira fiquei na suplência, mas a comunidade foi a que mais gente levou teve comunidade que levou a cima de 50 nos levamos 100 e teve outros anos que teve menos pessoas só para contar. E um porque disto em função de ser uma ocupação urbana com mais de 50 anos e que não está regularizado então isto cria vários problemas o município não aceita e nunca aceitou colocar algumas demandas porque eles diziam que era problema do Estado por ser uma relação fundiária, o município diz que não vai fazer porque disse é obrigação do Estado então à gente ficou muito limitado nas nossas demandas e ai como vai te mobilizar se não tem demandas, tem a própria questão do processo de calçamento aqui das vias já foi muito difícil porque não se pode fazer uma intervenção. Outro problema é a questão de áreas, a nossa vila é completamente ocupado e não ficou nenhuma área vazia e, por exemplo, nos demandávamos sempre creches comunitárias e não podiam demandar

porque um dos critérios para ter creche comunitária era ter área disponível, não adianta não ir no OP demandar creches comunitárias se a prefeitura vai dizer: se vocês não tem área então não vai sair crédito. Nem que não demande, não podemos demandar nem compra de áreas, isto é uma grande limitação no orçamento participativo. Na hora de demandar um posto de saúde, por exemplo, porque não tem área. Então teórica o problema ta resolvido. Então para nós esta é a maior limitação para o orçamento participativo.

A comunidade é carente de muita coisa, nós não temos aqui um nível de extrema pobreza de miséria, tem um nível de pobreza relativo, todo mundo é pobre, mas se gente comparar com outras comunidades aqui em volta nós estamos relativamente bem. Por exemplo, a gente não tem aqui, ninguém que trabalha com a questão da reciclagem, ninguém que é uma coisa que muitas vezes traz problemas porque como você vai armazenar a reciclagem e tem problemas de saúde mesmo, a gente não tem gente que trabalha com cavalos com carroças. Mas tem muitas carências nossa comunidade. A única carência que foi mais ou menos atendida foi a questão do calçamento, que melhora consideravelmente as vidas das pessoas apareceu até o limite que nos foi dado nós fomos lá e conquistamos, mas tem limites que não depende da comunidade de conquistar e isso é uma das grandes limitações do orçamento participativo. Nós temos carências, mas não conseguimos superar estas carências por causa do próprio limite do orçamento participativo. Por outro lado o Estado que teoricamente seria o responsável pela área, mas o estado se omite completamente desta discussão. O estado não entra nesta discussão, o Estado não tem vontade política, mas é interessante porque isso é uma realidade nossa e é uma necessidade da região. Essa é uma região da cidade que possui varias vilas que estão em cima de área pública do Estado. Em POA é a região onde têm as outras não tem, então é um problema regional.

Limitado, é importante, nós somos bastantes críticos até em relação aos limites do orçamento participativo, porque se coloca um clima ou você é contra ou a favor do orçamento participativo, mas nós colocamos a questão dos limites, mas não que dizer que nós somos contra o orçamento participativo, nós somos completamente a favor do orçamento participativo, nós participa do orçamento participativo, nós defendemos o orçamento participativo, mas entendemos que ele tem muitos limites e eles tem que ser superados, mas no calor do debate se coloca os limites já aparece que você é contra, quem defende o orçamento fala bom você é contra OP, então você não pode falar mal

do OP, então a gente coloca em cima de um pedestal, agora a solução para mundo é o OP e ele é imexível é inquestionável, e não é assim ele tem vários limites, você tem que superar, é um processo, você tem que superar os limites e os problemas e um limite é o poder de decisão, e teu poder de decisão é muito limitado, to ali encaixado dentro do que a prefeitura te coloca o que não pode decidir. Em outros governos eu me lembro bem no primeiro governo do PT que era o Olívio Dutra, depois também em outros governos do PT tudo passava por dentro do orçamento participativo mesmo tu mexer em recursos, por exemplo, definir que tu vais tirar recursos da comunicação da propaganda da prefeitura e colocar em outros em secretaria da habitação isto já aconteceu quer dizer a prefeitura apresentava seu orçamento e se e no conselho do orçamento participativo discutia o re-locação dentro das secretarias e 100% dos recursos da prefeitura eles eram discutidos dentro do orçamento participativo, mas ainda não era total porque, uma comunidade não podia dizer bom agora a prefeitura vai assumir e a comunidade dentro do estado vai assumir isto não podia então tinha os seus limites. Uma comunidade não podia dizer: olha nós não temos creches, mas também não temos áreas e a prefeitura vai resolver, nós temos este direito, então no passado tinha seus limites, mas o poder de decisão era grande e principalmente com o governo Fogaça depois que o PT saiu da prefeitura daí o percentual de recursos que vem pela prefeitura já não é mais 100% e agora é zero agora é quase uma esmola quer dizer então agora você está discutindo recursos teoricamente, porque está discutindo uma parcela mínima de recursos a migalha que a prefeitura te dá, e ai fica brigando entre comunidades por aquela migalha. E ai tem as disputas pela sobra da prefeitura e esse foi outro grande limite. Que era a prefeitura tinha recursos e a comunidade acabava muitas vezes disputando aqueles recursos muitas vezes num ambiente muito mais de disputa do que uma decisão coletiva. Por exemplo, aqui no Partenon, desde o inicio do orçamento participativo tinha recursos e a comunidade ia disputar os recursos como a questão do asfalto e ai que ganha é quem leva gente e coloca conselheiro quem não conseguiu outra relação entre as comunidades se criou meio uma cultura com disputa, claro uma disputa fraterna, mas uma disputa que vale qualquer coisa, mas tinha limites esta disputa tinha regras, mas uma disputa, só ai há um caráter, não há aquela questão da união de vê os problemas até se tinha, mas a relação era o voto e esse era o outro limite do orçamento participativo que deveria ser repensado, mas o resultado disso é que o PT saiu do governo e praticamente não tem uma articulação popular esses dezesseis anos do PT no

Governo o saldo final quando o PT saiu do governo foi que as comunidades não saíram articuladas não existe articulação, agora depois de alguns anos a cinco anos que o PT saiu que esta ai no inicio de uma articulação das comunidades.

A mudança de governos muda equipes e isto é inevitável, o OP no início eram muito simples, as comunidades iam colocavam suas demandas num quadro de maneira simples, as pessoas algumas desistiam em favor de outras e faziam uma votação, mas isso no primeiro governo, Comunidade São Judas quer asfaltamento, se faziam um discussão mínima sobre a prefeitura e suas demandas e algumas comunidades abriam mão de suas demandas porque a demanda da outra comunidade de era mais importante, mas isso no primeiro governo depois houve mudanças colocaram as temáticas tem as preparatórias, as questões das plenárias não se decidiam mais nas plenárias e ai se criou os temas, você não vota mais na demanda, mas vota nos temas e ai em vez de ter uma plenária grande você tem uma preparatória tem que ir nas preparatórias, daí você leva sua demanda, mas na sua micro região, então você faz a discussão no micro já não faz isto no macro já não conhece as demais demandas da região já é um problema daí você vai para plenária grande onde vai estar todas a comunidade vai votar no grupo na educação, mas as pessoas não sabem, por exemplo, as pessoas vão lá como nós que colocamos como prioridade na micro região demandamos creche comunitária na região da micro região, na plenária grande nós demandamos em primeiro lugar a educação. A Outras comunidades que vão primeira vez que vão à micro na preparatória da região nem sabem o que é discutido, pois não é divulgado são poucas pessoas que vão é quase uma reunião com 30, 50 pessoas no máximo. A grande Plenária que tem 600 e se é muito boa tem 1000 com votação saúde, habitação então a pessoa que vai pela primeira não sabe o que é para quem e isto desestimula as pessoas a participar. É uma burocracia uma coisa sem fundamento e isto se problematizou no governo do PT, se tirou um grande meio que era a simplicidade, quando se trabalha com a comunidade que não tem um conhecimento teórico.

A governança quando a governança veio para substituir o OP, o governo ganhou com discurso de situação, na propaganda enquanto a situação era oposição, a oposição era situação. A oposição ganha com base na manutenção do orçamento participativo, na defesa do orçamento participativo e do Fórum mundial e o PT viajando que ia construir o novo que era ora de mudança, quer dizer se inverteu completamente e isso o prefeito ganhou se elegeu com o OP então não ia tirar o OP, mas tirou recursos e criou a

governança, mas não deu certo na pratica não existe, com o Bussato, mas ela esta lá também o OP e a governança não existe para inglês ver ta lá, mas não existe.

Entrevista 07 - Associação de Moradores Bairro Auxiliadora

Participação ela foi mais difícil no lançamento como uma experiência inovadora da gestão popular naquele período a gente teve uma integração maior proposta pela própria gestão popular que estimulava muito a participação da comunidade. O que aconteceu conforme foi ocorrendo a participação foi um contraste como o bairro auxiliadora um bairro nobre pode se dizer com relação com os outros bairros que são bairros mais carentes o que se percebeu foi que a participação da comunidade ela acabou ficando constrangida pelo fato de que aqui nós demandávamos, por exemplo, de uma questão ligada melhoria de via publica melhoria de calçamento a uma praça enquanto que outro bairro demandava saneamento básico e a saúde pública então isso fez com que se entendesse um pouco o grande grau de desigualdade que a cidade de POA vivia e ainda vive. Então de certa forma esta participação começou de forma bastante intensa, estimulando bastante, mas sempre existe aquele que não participam que tem na priori e tem uma relação mais passiva com o espaço democrático, mas a participação foi muito intensa era bastante positiva do ponto de vista de comparecimento da comunidade. Houve uma pequena queda no decorrer dos anos, mas na verdade, mas esta queda não foi tanto da representação, porque o OP tem conselheiro que participa de todo processo de participação de chamamento da comunidade que faz com aqueles comprometidos estejam permanentemente presentes, mas os moradores a partir do quinto ano entre quinto e décimo ano os moradores dos bairros classe media passou a ter menos participação porque eles tinham menos demandas, e as demandas que eles tinham numa situação de assembléia geral elas eram constrangidas como eu disse pelas demandas mais emergentes do ponto de vista da estrutura urbana. Essa foi uma das razoes. O ponto positivo neste aspecto foi que os moradores com a experiência do orçamento participativo eles passaram a se conhecer mais, era possível a gente conhecer uma situação da zona sul ou da zona norte da região da periferia de POA, de outra forma os moradores daqui da região do centro não teriam, então essa foi uma experiência muito rica, porque enquanto aqui se discutia a questão de uma praça ou de

calçamento, se sabia que lá no bairro nem calçamento tinha, nem saneamento básico tinha, essas experiências fizeram que os moradores de classe média passaram a cobrar o atendimento das demandas dos moradores dos bairros numa tentativa de no mínimo tornar mais equânime essa relação de participação e de cidadania.

As demandas foram bastante ricas, nos temos por aqui, por exemplo, uma obra realizada para passagem de pedestre com a ligação da Dois Irmãos com a Independência que é uma rua logo aqui a abaixo na Auxiliadora que foi feita, executado logo no início do exercício do prefeito Tarso Genro que foi demandada num ano e atendida no outro. Nós tivemos outra situação mais acima do bairro numa ligação de uma servidão que estava numa área degradada que era usada até para depósito de lixo que também foi revitalizada nesse período, então as demandas eram demandas pequenas do ponto de vista de investimento então de certa forma não eram demandas de grande comprometimento do orçamento que estavam sendo tratadas para aquele período, então digamos que eram demandas mais fáceis. As demandas atualmente vêm sendo atendidas, mas teve mudanças na própria gestão do orçamento participativo, o orçamento participativo foi um instrumento muito importante ainda que este instrumento não devesse prestar a uma ferramenta política eleitoral, mas ele acabava sendo uma marca muito importante da forma de gestão da participação popular do governo então que era o governo do partido dos trabalhadores. Essa marca foi uma marca, esse símbolo foi um símbolo muito combatido, mas, tanto foi que se fortaleceu que o PT ficou 16 anos no poder aqui em POA que todos os candidatos de oposição tratavam de celebrar o OP como um instrumento que seria dado continuidade. E realmente ele foi dado continuidade na gestão atual, do PPS e agora do PMDB de José Fogaça, mas ela mudou um pouco a forma de ser tratada e acabou sendo um pouco esvaziada no sentido da participação mais intensa.

O orçamento participativo introduziu esse sentimento de uma realmente de uma tomada de decisão de um poder de decisão da comunidade sobre suas demandas e sobre a gestão do orçamento e do atendimento destas demandas e isso fez com cada morador, cada comunidade tivesse a cada período pré-conselho uma organização uma união no sentido de buscar estabelecer as prioridades de demandas de cada comunidade que era bastante intenso e muito rico, inclusive inter bairros, muitas vezes bairros vizinhos negociavam uma demanda mais emergente num outro bairro e faziam com que os co-irmãos as entidades co-irmãs elas apoiassem estas demandas num outro bairro do que

cada um ficasse disputando a demanda de seu bairro, nesse sentido o empoderamento da comunidade ele muito rico e muito estimulante, e isso de certa forma se perdeu um pouco, mas a marca do orçamento participativo e eu quando falo a marca falo da questão da apropriação deste espaço ela não vai ser abandonada, quer dizer a comunidade cobra este espaço a comunidade ela tende a enfim fazer com que qualquer governo que venha assumir a estrutura do estado ele tenha que manter o compromisso a sociedade que nesse sentido de empoderamento é uma ferramenta muito forte.

A transparência e a prestação de contas são dois elementos que acabam influenciando diretamente no que a gente pode chamar de credibilidade do processo de gestão do orçamento participativo, nós temos aí neste embate da mudança de governo e isso é natural no campo político nos temos uma situação que apresentou uma série de demandas não atendidas em se colocando a questão transparência na gestão que vinha sendo executada pela na gestão anterior como elemento que não estavam sendo apresentados pela comunidade e isso foi muito discutido porque até então não tínhamos uma relação com a transparência e prestação de contas pra comunidade bastante bem feita. Nesse sentido não há muito como fugir desta estrutura porque o orçamento participativo enquanto instrumento de gestão ele tem uma série de regras que qualquer governo precisa cumprir, então quanto a isso ele permanece só que nós percebemos que existe um contingenciamento do orçamento menor a cada período de orçamento e isto nos preocupa este contingenciamento ele é justificado porque a questão do déficit da prefeitura quer dizer este balanço da prefeitura e ainda nos não temos condições de ter acesso a transparência do que são os números globais nós só temos transparência sobre aquela verba aquilo que é destinado para o OP. Então é aí que fica esta questão porque nós temos um decréscimo de investimento para o orçamento participativo bastante importante desde a mudança do governo em 2004.

Entrevista 08 - Associação de Moradores Bairro Cavahada

A minha comunidade é bairro de classe média alta e a participação do bairro cavahada mesmo dessa comunidade de classe media alta é baixa, nos temos ali cinco ocupações que é o pessoal que vem chegando e foram ocupando as áreas vazias alguns em beiras de arroios e outros em áreas que eram públicas e foram ficando por ali

mesmo, então a participação desse pessoal que precisa de regularização fundiária, que precisa de uma área para viver, daí essas pessoas estas foram atrás, então às comunidades mais carentes, que precisavam de moradia de regularização fundiária estas participaram e as que precisavam de creche também, mas não foram tantas assim. No começo do OP a participação era menor depois acho que na década de 1990, 1995, ele teve crescimento depois ele começou a cair, e aí ele começou a cair no momento que as demandas eram postas e não executadas na mesma proporção. Então no começo as demandas eram poucas e com o povo não tinha entendido a dinâmica e dava para ser atendido, mas depois de um cinco ou seis anos de OP, começou a haver um represamento das demandas, e aí houve um desinteresse.

O que acontece a população quando ela tem uma demanda muito forte ela se organiza e vai para dentro do OP, tensiona e prioriza atendida isso aí ela vai e perde o interesse, então tudo isso é ruim porque fica assim as pessoas tratando o dedo de seu umbigo e aí o que o precisava que as pessoas fossem comprometidas, eu tive minha demanda atendida, mas vou continuar discutindo a demanda do outro, da outra vila. No meu bairro tem as suas próprias vilas dentro dele com outros nomes. Então assim a minha comunidade foi atendida, mas eu vou continuar pela demanda do Jardim Tamacuan eu vou fazer ajudar na demanda do Monte Cristo e isso o pessoal acaba não fazendo e as demandas elas quando priorizadas eu volto a dizer dentro da agenda de governo eu acho que elas vêm de encontro ao que a comunidade necessita.

Na verdade não são elas que decidem, eu vejo diferente, eu vejo que a população que demanda, mas acaba sendo executada aquela obra que esta na agenda do governo então eu posso demandar vamos canalizar o arroio tal, se não tiver na agenda de governo então a secretaria responsável vai alegar qualquer coisa, mas o povo acha que ele que decide, mas não, fui que eu que decidi 300.000 para isso, se tu pegar é foi ele que decidiu, mas quem determinou o orçamento aquilo para obras do OP foi o executivo. Então é uma forma fantasiosa dizer que é eu decido sobre aquilo que é me apontado, mas eu não tiro os méritos do OP de fazer que as pessoas se apropriem das demandas e das dificuldades do município, eu acho que isso ele tem de meritoso. Outro ponto é de saber mesmo que seja da grana que as pessoas estão reunidas num debate de minorias, isso é legal.

Eu acho que ela acontece legal, às vezes o que tem assim é a questão política, então, por exemplo, uma obra que já esta concluída então para nós cristãos mortais para

nós concluídos é quando está tudo pronto. Daí eles vão lá e inauguram a obra e depois na prestação de contas, a obra tal foi entregue, então na questão política inauguramos em março do ano passado uma obra e esta no relatório vai aparecer que na verdade ela foi concluída em março deste ano, o que para o poder público a conclusão de uma obra é quando todos os trâmites estão encerrados quando foram realmente arquivados os projetos e não tem nenhum resquício. Então acho que a transparência acontece, mas às vezes ela é pouco atropelada pela necessidade política de inauguração de criar um quadro político, mas eu acho que ela existe e o pessoal fiscaliza de cima acompanha mesmo sem problemas.

Entrevista 09 - Representante do Governo

[sic] Bom, o OP começou em 1989, e ficou quinze anos nas mãos do Partido dos Trabalhadores, naquele período o Partido dos trabalhadores tinha como eixo principal o orçamento participativo. Esse é ponto essencial de se analisar. Ai veio o advento do Fogaça, o Governo Fogaça. Nós mantivemos o orçamento participativo, mas ele não é mais o ator principal ele é um programa de um conjunto. Nós temos 12 programas e ele é um destes programas, mas não é mais o ator principal. Houve algum comentário de decréscimo, esvaziamento, mas na verdade não houve, os dados estão ai para provar o que houve foi um crescimento, se não um crescimento uma parada um estagio bom de participação. Nos tivemos 14, 15 mil nas assembleias e uma média de 1500 delegados. Em todas as regiões, então é um crescimento e além de ser um crescimento eu acho até um pouco de gestão eficiente com o governo e a parceria com a Governança que veio a ajudar.

A relação do OP com a Governança

[sic] A governança veio com o novo governo para suprir uma carência do próprio governo com relação aos recursos, os recursos estão ai, mas são poucos, sempre são poucos e as demandas são muitas, os recursos sempre são poucos e as carências muitos. Então a Governança veio para fazer parcerias com a comunidade, as empresas

privadas, então vem ajudar a suprir algumas necessidades que o OP às vezes não conseguia suprir. Só que eu acho que houve um erro de estratégica, eu acho, é uma opinião pessoal minha, e eu gosto de me definir também, acho que o erro de estratégia foi de que o governo deveria estar por dentro do OP e não paralelo ao OP, porque no começo foi uma coisa assim, bah veio para desmanchar o OP, não vai ter mais o OP, então até chegar a idéia de desmistificar o OP. Até chegar a este ponto foi bem difícil. E graças a Deus que o Fogaça com uma nova reeleição para dar continuidade a este programa, para ver que realmente não é um competidor do OP e sim um parceiro.

Em termos de resultados

[sic] Eu acho que tem coisa para se fazer ainda, como todo o governo diferente opta por uma área de atuação, e uma das áreas que estamos apostando é a questão da educação, a questão das creches, acho que até o final do governo vamos chegar a mais de 50 creches inauguradas. Então acho que isto é um passo importante porque as outras obras vão indo de acordo com o orçamento. Porque esta questão orçamentária é uma questão bem complicada com relação à obra, tem os critérios técnicos. Então tinha muitas demandas, inclusive demandas atrasadas e estamos conseguindo botar em dia, e estamos levando, acho que não é um patamar excelente, mas não é um patamar tão ruim, estamos avançando.

Transparência e prestação de contas

[sic] Eu acho continua da mesma forma, foi no PT que também tinha bastante transparência e o governo Fogaça se espelhou nesta transparência, acho que existe bastante, inclusive além da transparência, a liberdade que os conselheiros são tratados a relação entre governo e conselheiros melhorou 90% os conselheiros se aproximaram mais do governo. Sabe-se que o OP é uma cogestão parceria governo e a prefeitura. Só na administração anterior havia certo muro, o que aconteceu hoje, houve uma aproximação bem maior da comunidade dos conselheiros do governo, uma aproximação bem maior.

Inovação do OP

[sic] É uma coisa que estamos vendo, o governo tem esta preocupação, há vinte anos o OP é o mesmo aquele ciclo e governo quer inovação e estamos tomando algumas atitudes, visitando alguns lugares, os conselheiros de Porto Alegre estão indo a alguns outros lugares e vendo as experiências. O pessoal está sempre viajando pelo mundo inteiro vendo novas experiências para trazer, vamos dizer assim novos projetos para o OP de Porto Alegre.

Poder de decisão

[sic] Eu acho que não mudou o poder de decisão ainda continua o mesmo, governo Fogaça disse que não ia mudar nada no OP e na realidade continua a mesma coisa.

Demandas

[sic] Demandas é coisa interessante, logo quando entrou o governo Fogaça eu era conselheiro na época, e o que ele fez para poder manter um pouco e cumprir as obras atrasadas e manter as atuais, porque nós estávamos pagando as antigas, mas estávamos demandando. Então o que acontece a gente pegou e no segundo ano acho que 2005, propomos para o conselho o seguinte, “olha vocês façam assim, olha nos vamos fazer 50% das obras que estão atrasadas, ou melhor, nós vamos fazer os números que vocês quiserem das obras que estão atrasadas e obras atuais. Tiveram regiões que pediram 50%, 60% de novas, 40 de antigas, mas o que seria o ideal é que todo mundo parasse de demandar e cumprisse só as obras atrasadas. Mas não se para de demandar então é isso que eu quero dizer, as demandas nunca param, todo ano tem demanda, demanda, demanda e a gente cumpre de acordo com o que dá o orçamento, existe sempre a demanda, demanda vai sempre existir.

Recursos

[sic] A questão dos recursos é assim, a gente conta com recursos do município, tem a arrecadação de impostos, tem um valor que vai direcionado para o OP e além desse não tem mais nenhum. Os recursos que vem do governo federal, já vêm pré-definidos, como para a Bolsa Família, para assistência social, então já praticamente definido para os projetos definidos. Pró-Jovem vai direto para o Pró-jovem e não pode mexer. E os recursos do OP são somente os recursos do município. Parte do valor que o município arrecada vai para o OP.