

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS – DCA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL**

**GUILHERME NOGUEIRA MELLO LOPES**

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE E AS PRINCIPAIS  
ALTERAÇÕES NO SEU ARRANJO INSTITUCIONAL:  
Frente Popular (1989-2004) e Pós-Frente Popular (2005-2016)**

**Porto Alegre  
2016**

Guilherme Nogueira Mello Lopes

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE E AS PRINCIPAIS  
ALTERAÇÕES NO SEU ARRANJO INSTITUCIONAL:  
Frente Popular (1989-2004) e Pós-Frente Popular (2005-2016)**

Trabalho de conclusão de curso de graduação em Administração Pública e Social apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior

**Porto Alegre  
2016**

Guilherme Nogueira Mello Lopes

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE E AS PRINCIPAIS  
ALTERAÇÕES NO SEU ARRANJO INSTITUCIONAL:  
Frente Popular (1989-2004) e Pós-Frente Popular (2005-2016)**

Trabalho de conclusão de curso de graduação em Administração Pública e Social apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Conceito final:

Aprovado em ..... de ..... de.....

BANCA EXAMINADORA

---

---

---

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior

*"A política é a construção do bem comum com  
o protagonismo das pessoas"*  
Olívio Dutra

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, a minha família, em especial minha mãe, que sempre me apoiou em minhas decisões e sempre buscou me mostrar como o estudo e a educação são importantes na formação das pessoas, além de todo carinho que recebi ao longo de minha vida. Aos meus avós maternos que infelizmente não estão vivos para me ver completar esta etapa mas tenho certeza absoluta que estariam muito felizes por mim neste momento e que tiveram papel fundamental na minha formação como ser humano.

Aos meus professores que ao longo do curso sempre se mantiveram a máxima dedicação com o curso, que sofreu com falta de professores, falta de salas de aula e, atualmente, lutam contra a precarização não só do ensino público brasileiro mas contra todo o sucateamento da Administração Pública brasileira.

Dedico este espaço também ao meu professor orientador Dr. Aragon Érico Dasso Júnior, que sempre busca extrair ao máximo de seus alunos e fazer com que tenham uma visão crítica da realidade, além de se destacar pela organização do curso de Administração Pública e Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Também gostaria de agradecer aos meus amigos e companheiros de time que conviveram comigo ao longo dos anos de graduação e souberam respeitar os momentos que tive que me ausentar para que pudesse completar esta etapa extremamente importante na minha vida, e que continuaram presentes em minha vida.

Por fim, a todos que estiveram de alguma forma envolvidos comigo ao longo destes anos fica o meu interminável agradecimento.

## RESUMO

O Orçamento Participativo (OPPOA) surgiu no ano de 1989 na cidade de Porto Alegre como uma política inovadora que visava incluir o cidadão comum na tomada de decisão sobre a formação de prioridades orçamentárias na agenda política da capital gaúcha. Transcorridos 27 anos de sua criação ele permanece vigente mesmo com mudanças de orientação política no Poder Executivo Municipal, em especial após as eleições ocorridas no ano de 2004. Essa permanência do Orçamento Participativo, apesar da descontinuidade governamental é justamente o mote para o problema que orienta este trabalho: em que medida a mudança de grupo político ocorrida nas eleições de 2004 pode ter influenciado a relação do Poder Executivo Municipal com a Política Pública do Orçamento Participativo? Em decorrência, este trabalho tem por objetivo geral analisar o Orçamento Participativo de Porto Alegre em dois momentos distintos: o primeiro, a gestão da Frente Popular (1989-2004); o segundo, a gestão Pós Frente Popular (2005-2015). Os objetivos específicos são: descrever o grau de participação de cada período, tendo por base os modelos conceituais e as escalas de participação; descrever o número de participantes dentro de cada período; examinar os valores destinados ao OPPOA em cada período; e interpretar o percentual de demandas concluídas ao longo de cada ano. O método de pesquisa utilizado foi o hipotético-dedutivo, uma vez que este trabalho partiu de uma hipótese geral, qual seja, a mudança de grupo político acarretaria em mudanças no OPPOA. As técnicas de pesquisa empregadas foram a pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo de Porto Alegre. Democracia. Participação. Políticas Públicas.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Níveis de participação .....	28
<b>Figura 2</b> – Oito degraus da escada da participação-cidadã .....	29
<b>Figura 3</b> – Estrutura Responsável pela Elaboração do Orçamento Participativo de Porto Alegre .....	36
<b>Figura 4</b> – Ciclo do OPPOA .....	44
<b>Figura 5</b> – Ciclo do OPPOA 2015.....	45

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Evolução dos Valores Investidos em cada PI (1991-2015).....	49
<b>Gráfico 2</b> – Percentual de Demandas Concluídas (1989 – 2015).....	49
<b>Gráfico 3</b> – Demandas Concluídas por Órgão do Governo de Porto Alegre (1989 – 2009).....	50
<b>Gráfico 4</b> – Taxa de Renovação do Conselho do Orçamento Participativo (1991 – 2008).....	56

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	–	Número de Participantes (1990-2004) .....	48
<b>Tabela 2</b>	–	Número de Participantes (2005-2015) .....	48
<b>Tabela 3</b>	–	Ordenamento de Prioridades Temáticas do OP por Ano Distribuído por Órgão Conforme Votação Recebida em Plenárias Regionais: Porto Alegre (2001 – 2008) .....	50
<b>Tabela 4</b>	–	Comparação de Bairros das Regiões 1 e 17 .....	54
<b>Tabela 5</b>	–	Comparação dos Ciclos (2004 e 2015) .....	55

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO</b> .....	<b>13</b>
2.1	DEMOCRACIA .....	14
2.1.1	<b>Democracia Hegemônica</b> .....	<b>14</b>
2.1.2	<b>Democracia Contra Hegemônica</b> .....	<b>17</b>
2.2	PARTICIPAÇÃO .....	20
2.2.1	<b>Participação, Controle Social e Transparência</b> .....	<b>21</b>
2.2.2	<b>Escalas de participação</b> .....	<b>28</b>
2.3	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2.....	31
<b>3</b>	<b>ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE</b> .....	<b>34</b>
3.1	ORÇAMENTO PÚBLICO.....	34
3.2	HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO .....	36
3.3	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE (OPPOA) .....	38
3.3.1	<b>Regimento Interno (2004 – 2015)</b> .....	<b>41</b>
3.3.2	<b>Número de Participantes (1990–2004)</b> .....	<b>47</b>
3.3.3	<b>Número de Participantes (2005 – 2015)</b> .....	<b>48</b>
3.3.4	<b>Valores Destinados ao PI (1991 – 2015) x Percentual de Demandas Concluídas por PI (1991 x 2015)</b> .....	<b>49</b>
3.3.5	<b>Prioridades Estabelecidas Por Ano (2001 – 2008) x Demandas Concluídas Por Órgão</b> .....	<b>50</b>
3.4	CONCLUSÃO CAPITULO 3 .....	51
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE</b> .....	<b>52</b>
4.1	ABORDAGEM METODOLÓGICA .....	52
4.2	OBSERVAÇÕES QUANTO AO REGIMENTO .....	53
4.2.1	<b>Número de Regiões</b> .....	<b>53</b>
4.2.2	<b>Ciclo</b> .....	<b>55</b>
4.2.3	<b>COP</b> .....	<b>56</b>
4.3	NÚMERO DE PARTICIPANTES .....	57
4.4	PI X PERCENTUAL DE CONCLUSÃO DE DEMANDAS .....	58
4.5	PRIORIDADES X DEMANDAS CONCLUÍDAS P/ ÓRGÃO .....	59

4.6	QUANTO À REFLEXÃO TEÓRICA.....	60
4.6.2	<b>Conceito .....</b>	<b>60</b>
4.6.3	<b>Escalas .....</b>	<b>61</b>
4.7	CONCLUSÃO CAPÍTULO 4 .....	62
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>66</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>68</b>
	<b>ANEXO A – LISTA DE PROTOCOLOS.....</b>	<b>71</b>
	<b>ANEXO B – INDICADORES DO TEMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....</b>	<b>74</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No final da década de 1980 a América do Sul se encontrava em um forte processo de redemocratização tendo a sociedade civil como protagonista. Seguido desta onda redemocratizante, instaura-se no contexto da região o Consenso de Washington, com um conjunto de diretrizes políticas de caráter neoliberal que se passam a ocupar os espaços políticos de cada país como uma forma de oposição as ideias defendidas pelos movimentos populares que foram se construindo ao longo dos regimes militares.

Entretanto, em Porto Alegre, há a formação de um quadro político vitorioso que teve sua origem junto a esses movimentos populares a Frente Popular (PT e PCdoB), de modo que no ano de 1989 instaura-se na capital gaúcha uma Política Pública que visa incluir a sociedade civil no debate no tocante ao orçamento do município, cria-se o Orçamento Participativo de Porto Alegre.

A política se mostra como um sucesso e passa a ser uma marca registrada da Frente Popular na capital, de modo que é possível dizer que esteve diretamente ligada a manutenção deste grupo político na capital gaúcha por 16 anos consecutivos. Pode-se dizer também que a política foi um sucesso na medida em que se espalhou e influenciou várias outras políticas pelo mundo.

Entretanto chegada as eleições municipais do ano de 2004 havia um desgaste eleitoral da Frente Popular junto a população da capital gaúcha. E as pesquisas indicavam a vitória de um novo grupo político no segundo turno, que não tinha a mesma origem nas camadas populares. Com a possibilidade desta mudança o debate eleitoral passa a ser em torno do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPOA), onde a Frente Popular defendia que a política pública deixaria de existir ou seria precarizado. Do outro lado, José Fogaça (PPS/PTB) acolhe um discurso onde haverá a manutenção das políticas que deram certo, sobretudo o OPPOA, e que as demais seriam aperfeiçoadas. Deste modo, confirmam-se o que era indicado nas pesquisas eleitorais e há um novo grupo político frente ao Poder Executivo Municipal, e o mesmo cumpre sua promessa e o Orçamento Participativo de Porto Alegre encontra-se em vigor até os dias de hoje.

Portanto, transcorridos 26 anos da política pública, onde 15 anos tiveram comando da Frente Popular (1989 – 2004) e 11 anos com comando da gestão Pós

Frente Popular (2005 – 2016) cabe perguntar, em que medida esta mudança ocorrida nas eleições de 2004 influenciaram o Orçamento Participativo, sendo que o mesmo permanece vigente até os dias de hoje?

Portanto, o que orienta o presente trabalho é fazer uma análise do Orçamento Participativo de Porto Alegre nos dois momentos citados. Deste modo, como comparação será apresentado o grau de participação em cada período, tendo por base escalas de participação trabalhadas ao longo do trabalho, exibir o número de participantes presentes entre cada período, examinar os valores destinados ao OPPOA entre cada período e, por fim, interpretar o percentual de demandas concluídas ao longo de cada ano.

O método de pesquisa acolhido para este trabalho é o hipotético-dedutivo, tendo por base a ideia de que a mudança de grupo político ocasionaria mudanças à política pública. Para efetuar as comparações necessárias a comprovação desta hipótese trabalhou-se com duas técnicas de pesquisa: bibliográfica e documental.

A partir disso, o trabalho foi dividido em 4 capítulos. O segundo capítulo foi responsável pela abordagem conceitual, apresentando os entendimentos acerca da disputa conceitual que há no tocante a democracia e participação.

O terceiro capítulo é responsável pela descrição do objeto de estudo, o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Sendo apresentados os valores destinados à política pública, o número de participantes, o regimento interno, e o percentual de obras concluídas.

No quarto capítulo é realizada a análise das variáveis e dos conceitos trabalhados, com a finalidade de verificar se houve ou não descontinuidade no programa em detrimento da troca de chefia no Paço dos Açorianos.

Quanto às considerações finais busca-se refletir sobre os desafios relativos ao estudo do OPPOA e quais novos caminhos podem ser percorridos em futuras pesquisas que tenham como objetivo estudar políticas públicas deste caráter.

## 2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Democracia e Participação são conceitos em disputa. A reflexão acerca dos dois termos se faz necessária à medida que não há consenso na literatura que trata do tema. Percebe-se claramente que os conceitos mudam, conforme a orientação ideológica dos autores também se modifica.

Os dois termos sofreram revisões de sentido, como veremos ao longo deste Capítulo, especialmente, em função da onda ultraliberal que assolou o mundo a partir do fim dos anos 1970 e início dos anos 1980, chegando à América Latina nos anos 1990:

[...] alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonham, disseminando a ideia de que não há alternativas para seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas (ANDERSON, 1995, p. 12).

Deste modo, devemos compreender quais são os conceitos originariamente empregados aos termos e quais são as mudanças de sentido propostas pelos ultraliberais para eles.

Ademais, há uma relação estreita e, para muitos, de causa e consequência entre os dois conceitos. Conforme a corrente teórica a ser seguida, podemos encontrar exatamente a disputa de significados: para um campo teórico, pode haver democracia sem efetiva participação, predominando, portanto, a representação como elemento definidor do modelo democrático; para outro campo teórico, não existe democracia sem participação, definindo uma relação umbilical entre os dois conceitos.

Percebe-se, enfim, que o debate a respeito da democracia e da participação possui um caráter decisivo para este trabalho, à medida que busca fazer, mais adiante, uma análise da prática do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Neste momento, entretanto, urge que o debate teórico se dê, possibilitando na sequência uma maior riqueza no momento da análise.

## 2.1 DEMOCRACIA

Democracia, hoje, é um conceito empregado a todo o momento, em quase todos os lugares do mundo, como uma necessidade, como um desejo e como um direito. Entretanto, nem sempre foi assim.

Neste contexto, importante resgatar o que diz Sartori (1994, p. 34):

O termo *demokratia* foi cunhado há cerca de 2400 anos. [...] Mas num período de vida tão longo, “democracia” naturalmente adquiriu diversos significados, relativos, de fato a contextos históricos muito diferentes, assim como ideias muito diferentes. Desse modo com o passar do tempo, tanto seu uso denotativo quanto seu uso conotativo mudaram.

O autor ainda cita alguns pontos cruciais sobre o funcionamento da democracia grega:

O primeiro ponto pode ser esclarecido observando-se que a democracia grega era uma construção extremamente simples e, nesse sentido, primitiva: consistia basicamente em 'voz'; não permitia nem mesmo conceber 'saída'; e carecia básica e desastrosamente de filtros de válvulas de segurança. Em particular, o sistema grego não conseguia distinguir ruídos triviais de sinais importantes, caprichos do momento de necessidades de longo prazo (SARTORI, 1994, p. 40).

Deste modo, segundo Boaventura e Avritzer (2002, p. 13), passados mais de 2000 anos, destacam-se duas grandes correntes teóricas: a Hegemônica e a Contra Hegemônica.

### 2.1.1 Democracia Hegemônica

Para analisar melhor a corrente hegemônica acerca da Democracia, traremos para debate alguns autores identificados com o pensamento dominante no campo da democracia, tais como: Joseph Schumpeter, Giovanni Sartori, Norberto Bobbio.

Dentre eles, Schumpeter (1961) classifica esta visão de democracia como a visão clássica e inicia a construção de seu pensamento da seguinte forma:

O cidadão típico, por conseguinte, desce para um nível mental inferior de rendimento mental logo que entra no campo político. Argumenta e analisa de uma maneira que ele mesmo imediatamente reconheceria como infantil na sua esfera de interesses reais. Torna-se primitiva novamente. O seu pensamento possui caráter puramente associativo e afetivo [...] A fraqueza do processo racional que ele aplica à política e a ausência real de controle lógico sobre os resultados seriam bastantes para explicar esse fato. Ademais, simplesmente porque não está interessado, ele relaxará também seus padrões morais habituais e, ocasionalmente, cederá a impulsos obscuros, que as condições de sua vida privada ajudam a reprimir (SCHUMPETER, 1961, p. 319).

Deste modo, estabelece-se o primeiro princípio da doutrina hegemônica, aquele que pressupõe que o cidadão comum é incapaz de estabelecer um entendimento claro no que tange à política. Ademais, também entende que o cidadão é desinteressado sobre o assunto.

Schumpeter como forma de justificar sua tese exemplifica o caso da entrada dos Estados Unidos na primeira guerra mundial:

Até a entrada dos Estados Unidos na I Guerra Mundial, o espírito público interessava-se primeiramente pela exportação das possibilidades econômicas do país. Enquanto os negócios não fossem seriamente prejudicados, nada importava materialmente para o cidadão comum, que considerava com desprezo bem humorado as palhaçadas dos políticos (SCHUMPETER, 1961, p. 325-26).

O autor ainda estabelece uma relação da democracia, ou concepção hegemônica de democracia, com religião:

Transposta assim para a categoria de religião [...] o credo democrático nela baseado modifica-se radicalmente. Não há mais necessidade de escrúpulos lógicos sobre o bem comum e os valores supremos. Tudo isto está resolvido para nós pelo plano do criador, cujo objetivo a tudo define e sanciona. Tudo aquilo que anteriormente parecia indefinido e sem motivo, torna-se subitamente bem definido e convincente. A voz do povo que é a voz de Deus, por exemplo (SCHUMPETER, 1961, p. 323).

Ainda sobre o pensamento de Schumpeter o mesmo reflete que após compreender o cidadão comum como alguém incapaz de refletir sobre política, ainda que este cidadão possui a responsabilidade, a de eleger um grupo político que constituirá o governo:

Nas democracias, como dissemos acima, a função primeira do eleitorado é eleger o governo, o que pode significar a eleição de um grupo completo de políticos isolados. [...]

Em todos os outros casos o eleitorado não forma o governo, mas sim um órgão interno, daqui em diante chamado de parlamento, ao qual cede a função de formar o governo. [...]

A delegação de poderes, todavia, não é uma construção lógica, e sim resultado de uma evolução natural, cujos significados e resultados sutis transcendem das doutrinas oficiais, para não dizer legais (SCHUMPETER, 1961, p. 332-333).

Sendo assim, Schumpeter entende que o processo de construção democrática deve ser norteado pela delegação das responsabilidades políticas a um grupo que tomará as decisões em nome dos cidadãos. E assim sintetiza seu pensamento:

É verdade que a administração desses assuntos requer qualidades e técnicas especiais e terá, conseqüentemente, de ser confiada nos especialistas. Essa medida não afeta o princípio, contudo, pois esses especialistas agirão simplesmente no cumprimento da vontade do povo exatamente como um médico age para executar a vontade do paciente de se cura (SCHUMPETER, 1961, p. 306).

O pensamento de Bobbio complementa a visão de Schumpeter. O autor italiano entende que o mais importante no processo democrático seria a defesa das regras do jogo. E para o autor as regras do jogo seriam estabelecidas de acordo com a maioria (BOBBIO, 1986, p. 19).

Deste modo, entende-se que na concepção hegemônica, ou clássica, de democracia existem 4 preceitos. O primeiro que o cidadão comum é incapaz de sensibilizar-se pela política, seja por questões de racionalidade limitada ou falta de interesse no campo político. Em segundo, e derivado do primeiro ponto, a função do cidadão comum é escolher um grupo político, o parlamento, e este ficará responsável pela escolha do líder político da nação. O terceiro ponto importante a ser destacado é cumprimento das regras do jogo, sendo elas a parte fundamental do processo. O quarto ponto é a forma tecnicista como a política é tratada, sendo uma visão elitista do processo que justifica os preceitos anteriores.

Deste modo, conforme destacam Vitullo e Scavo (2013, p. 94), a democracia perde seu potencial transformador para ser um mecanismo de preservação das “relações de poder”. Em mesmo sentido os autores afirmam que para Bobbio: “os indivíduos precisam adaptar-se, aceitando no lugar da utopia uma democracia procedimentalista, um conjunto de regras para tomada de decisões, um arranjo institucional para eleger lideranças” (VITULLO; SCAVO, 2013, p. 99). Por fim, esta

concepção sobre a democracia acaba por atender a uma necessidade da classe dominante em restringir o poder político da classe trabalhadora, começando por menosprezar, e ao mesmo tempo temer, seu papel como eixo central da democracia.

### **2.1.2 Democracia Contra Hegemônica**

Dentre os autores escolhidos para explicar conceitualmente a corrente Contra Hegemônica foram escolhidos os seguintes: Gabriel Vitullo e David Scavo, Atílio Borón, Décio Saes, Leonardo Avritzer e Boaventura Santos.

Deste modo, na contra mão do entendimento hegemônico apresenta-se Vitullo e Scavo (2013, p. 89), que acreditam que o entendimento contra hegemônico da democracia deveria passar por uma desconstrução do pensamento do autor antes citado, Norberto Bobbio.

Bobbio, e os demais autores da concepção hegemônica, entendem a democracia como um fator ligado diretamente ao avanço do liberalismo. Deste modo a democracia estaria ligada à concepção de uma sociedade individualista. Bobbio (2006), citado por Vitullo e Scavo (2013, p. 91), afirma que: “A democracia nasceu de uma concepção individualista de sociedade [...] a sociedade, qualquer forma de sociedade, e especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos”.

Os autores (VITULLO; SCAVO, 2013, p. 93) ainda recorrem a mais uma afirmação de Bobbio (2006) para fazer a desconstrução de seu pensamento: “Se [a democracia for] tomada não pelo lado de seu ideal igualitário, mas pelo lado de sua forma política, que é, como se viu, a soberania popular”. Contudo, os autores afirmam que o próprio Bobbio reconhece que “os liberais exprimem profunda desconfiança com toda forma de governo popular, o que motivou a defender severas restrições no exercício do direito ao sufrágio”. Deste modo os autores categorizam o entendimento bobbiano de democracia como um procedimento jurídico e não como uma forma emancipadora.

Esta categorização fica explícita na seguinte citação de Vitullo e Scavo (2013, p. 94):

[...] para o nosso autor a democracia é meramente uma 'forma de governo caracterizada por um conjunto de regras que permitem a mudança dos governantes sem necessidade de usar a violência (Bobbio, 1996, p. 233) forma que possibilita "a livre e pacífica convivência dos indivíduos numa sociedade" (Bobbio, 1998, 82). A democracia seria nada mais que "um mecanismo para eleger e autorizar governo", possibilitando a alternância das elites no poder (Bobbio, 1955, p. 175; 2006b). Não é um ideal utópico, mas uma prosaica técnica para a organização do estado, centrada em "estabelecer não já o que se deve decidir, mas somente o quem precisa decidir e como" (Bobbio, 1987, p. 381).

A partir desta desconstrução do entendimento democrático hegemônico, passam a surgir visões de como o processo democrático deve ser verdadeiramente compreendido.

Por outro lado existe a concepção contra hegemônica de democracia. Conforme Borón (1995, p. 66) o entendimento de democracia, verdadeiramente dito, passaria por muito mais do que um mero modelo de escolha de governantes:

De fato não se pode compreender o significado que tem a recuperação da democracia se não a concebemos como um projeto indivisível que repousa em duas exigências: por um lado, um conjunto de regras 'certas' do jogo que permita institucionalizar – e, sem provisoriamente, resolver – os antagonismos sociais e chegar a resultados 'incertos', isto é, em sempre necessariamente favoráveis aos interesses das classes dominantes. Por outro, a democracia também contém, de maneira explícita ou implícita, segundo as diversas doutrinas uma definição da 'boa sociedade', que, dialeticamente, desemboca no socialismo. Esta postulação se articula em torno de dois eixos: a igualdade concreta dos produtores e a liberdade efetiva dos cidadãos dos quais se derivam não apenas uma imagem de 'utopia positiva' de longo prazo, mas também uma proposta de reforma social que contém o blueprint para eliminar as flagrantes injustiças do capitalismo e orientar aos agentes sociais da mudança e da transformação pelos traiçoeiros labirintos da conjuntura. Só por esta via se poderá conciliar [...] a cidadania política abstrata da democracia burguesa com a de cidadania social concreta que caracteriza as sociedades capitalistas, especialmente na periferia.

Borón (1995, p. 68) segue defendendo o antagonismo existente em sociedades capitalistas em conjunto com o sentido que atribui para democracia:

Não tem demasiado sentido falar da democracia em sua abstração, quando na realidade do que se trata é de examinar a forma, as condições e os limites da democratização em sociedades como a capitalista, que se fundam em princípios constitutivos que lhes são irreconciliavelmente antagônicos. Isto não subestima em nada a transcendência da democracia

como forma de governo e como modo de vida [...]. Mas sua necessária valorização não pode ignorar que em sua concretização histórica a democracia [...] sempre é encontrada entrelaçada com uma estrutura de dominação classista, que impõem rígidos limites a suas potencialidades representativas e, em maior medida ainda, às possibilidades de autogoverno da sociedade civil.

Saes (1994, p. 173) complementa o pensamento de Borón, ao afirmar que no presente há um avanço capitalista e um recuo das lutas socialistas. Neste aspecto, conforme o autor, deve-se estabelecer um dialogo maior entre democracia e socialismo.

Neste contexto Saes (1994, p. 179-80), entende que o modelo contra hegemônico seria a democracia socialista. E que neste processo democrático deve ser precedida dos seguintes pontos:

a) socialização efetiva dos meios de produção; b) construção de uma sociedade sem classe; c) promoção do ataque à divisão capitalista do trabalho, nas suas diferentes dimensões; d) implementação da desestatização crescente das práticas administrativas, com vistas a abrir o caminho para o desaparecimento final do Estado como aparelho especializado e separado das massas.

Com relação à organização partidária no sistema socialista, afirma Saes (1994, p. 180-1):

As divergências entre os partidos que se mostram envolvidos no processo de construção do socialismo não exprimem, necessariamente, a oposição entre interesses de classe distintos; elas podem resultar de diferenças menores, que não põem em perigo o processo de construção do socialismo. Em suma, não há nenhum argumento teórico que nos induza a atribuir obrigatoriamente a um único partido socialista proletário a grande tarefa histórica da construção do socialismo.

Nesta linha, Saes (1994, p. 181) complementa que a liderança na condução para o socialismo deve ser exercida, inicialmente, pelo partido que teve maior capacidade de mobilização de trabalhadores, e deve manter-se no poder não pela força, mas sim pela sua capacidade ideológica.

Com relação à organização estatal, Saes (1994, p. 186):

a) a realização de eleições diretas para a escolha de funcionários estatais, sendo votantes as massas trabalhadoras; b) a atribuição de um caráter fechado e imperativo ao mandato desses funcionários, que devem obedecer às instruções estritas das massas trabalhadoras, ao invés de se portarem como burocratas todo poderosos; c) a fixação do princípio da revocabilidade

do mandato dos funcionários estatais; d) a proibição de qualquer tipo de privilégio burocrático, como a superioridade salarial diante das massas trabalhadoras, as imunidades e a vitaliciedade, etc.

Neste aspecto Saes (1994, p. 186) indica que na democracia socialista há uma inversão de valores, pois na democracia capitalista prevalecem os critérios burocráticos, enquanto no regime democrático socialista prevalece o critério da representatividade política.

Deste modo o autor recorre a Lênin para explicar que estes pontos destacados serviriam para buscar a simplificação dos serviços administrativos além de democratizar as tarefas, de modo que as tarefas estatais sejam delegadas para o proletariado (SAES, 1994, p. 186).

Por fim, Avritzer e Santos (2003, p. 8) entendem que nesta concepção a democracia deve ser uma prática social, e não um método de constituição de governos. Deste modo, esta concepção traz consigo o entendimento de que a democracia socialista iria além de um processo de escolha, e sim tem a função transformadora na luta pelo socialismo, ou seja, democracia é um dos fundamentos singulares para que se ponha fim na luta de classes e nas desigualdades geradas no seio da sociedade capitalista, sendo assim, democracia passa a se tornar um valor para a sociedade. No que tange este entendimento, uma forma sucinta de sintetizar é o que diz Vitullo e Scavo (2003, p. 103):

Almejamos uma democracia realmente popular, entendida como autogoverno de mulheres e homens que lutam pela expansão de direitos e liberdades em prol de um futuro melhor. Um projeto, logicamente que visa terminar com o capitalismo e construir outro tipo de configuração social.

Deste modo a concepção contra hegemônica não dialoga com preceitos liberais onde a democracia é um instrumento, e sim uma prática para tomada de decisões e estabelecimento de diretrizes conjuntas.

## 2.2 PARTICIPAÇÃO

O debate a respeito da participação é central hoje não apenas no campo da Administração Pública, mas também na Ciência Política, no Direito, na Sociologia,

nas Políticas Públicas, enfim, em todas as áreas do conhecimento que dedicam atenção às relações entre o Estado e a Sociedade.

Conceitualmente, é possível identificar ao menos dois caminhos a percorrer: o primeiro está mais associado a identificar o significado original da expressão no campo da política e da sua relação com a democracia; enquanto um segundo caminho possível, dá mais atenção às múltiplas classificações que práticas genericamente denominadas de participativas podem assumir. Este segundo caminho vincula-se às denominadas “escalas de participação”, tais como as elaboradas por Sherry Arnstein e Juan Bordenave.

### **2.2.1 Participação, Controle Social e Transparência**

Participação, controle social e transparência são termos empregados frequentemente, não apenas no campo científico, mas também pela cidadania de forma geral. Muitas das vezes, entretanto, são usados como sinônimos, o que nos leva a uma encruzilhada intelectual: o erro foi não intencional ou proposital? No primeiro caso, estaria caracterizada a ignorância; no segundo, a má fé. Este tópico do trabalho dedicará atenção especial a resolver essa confusão conceitual.

Dagnino (2004, p. 195-6) é quem talvez melhor explique o fenômeno que está por trás do debate conceitual. Diz que, no contexto latino-americano, existem dois grandes projetos políticos distintos que criam uma disputa conceitual sobre três importantes termos: Sociedade Civil, Participação e Cidadania. No caso brasileiro, esta disputa ocorreria entre o projeto Neoliberal, que ganhou força na década de 1990, e o projeto democratizante, que é oriundo das lutas de base contra regimes autoritários, nos anos 1960 e 1970, e que teve seu apogeu na promulgação da Constituição Federal, em 1988. Sendo o tema central desta etapa, tratarei somente da disputa que se estabelece em torno do termo Participação. Estes dois projetos justificam compreender e diferenciar os conceitos antes mencionados, Transparência, Controle Social e Participação Popular.

De acordo com a autora:

[...] a resignificação da participação acompanha a mesma direção seguida pela reconfiguração da sociedade civil, com a emergência da chamada 'participação solidária' e a ênfase no trabalho voluntário e na 'responsabilidade social', tanto de indivíduos como empresas. O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. A própria ideia de 'solidariedade', a grande 'bandeira' dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral (DAGNINO, 2004, p. 205).

De acordo com Telles (2001), citado por Dagnino (2004, p. 205), há a despolitização do entendimento de participação, na medida em que:

Estas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o seu significado político e potencial democratizante é substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza.

Ainda de acordo com a autora, de acordo com a reforma do Estado há um afastamento da sociedade civil do processo de tomada de decisão no quesito de políticas públicas. Na medida em que dentro dos conselhos gestores compete à sociedade civil apenas o debate e fiscalização, enquanto o espaço deliberativo fica à competência do centro estratégico formado pela alta cúpula da administração pública (DAGNINO, 2004, p. 205-6).

Para que posteriormente, na análise, se consiga ter esclarecimento suficiente para distinguir o que entendo por participação estabelecerei a diferença entre estes dois mecanismos e participação, além de, posteriormente, compreender as tabelas de participação antes mencionadas.

Conforme Tristão (2002, p. 1) a transparência ocupa em um regime democrático a função de democratizar o acesso à informação.

Ademais, conforme Neves (2013, p. 3):

Uma série de mudanças legais e administrativas vem ocorrendo no Brasil desde a virada do século XX para o XXI e tem transformado significativamente a forma de fazer gestão pública no país. Regulamentos foram aprovados e ações implementadas para colocar mais informações e mais ferramentas à disposição do cidadão a fim de que possam exercer seu papel como cidadão. Fossem essas ferramentas para exercício de direitos ou para facilitar o cumprimento de deveres, elas têm aproximado o governo e a sociedade e ampliando a comunicação e o relacionamento entre esses atores.

Neste exercício de cidadania pode-se dizer que a transparência pode ser ativa ou passiva, de acordo com o Manual da Lei de Acesso a Informação para Estados e Município<sup>1</sup>. Onde a transparência ativa é aquela onde há responsabilidade aos órgãos e entidades públicas na divulgação de informações, desde que não conste proteção por sigilo legal. A transparência passiva é tida pelo Manual como o processo de solicitação de informação por parte da população, novamente desde que não haja proteção legal sobre a informação. Contudo, esta compreensão de Transparência Passiva, para este trabalho, será entendida como Controle Social, como veremos adiante.

Neste aspecto a transparência é um elemento primordial para o exercício da cidadania, podendo ser considerado um passo inicial. Contudo, importante destacar o que diz Raminelly (2014, p. 2), quando a mesma alega que as práticas de transparência devem estar ligadas a um diálogo com a população.

Conforme Alzira do Carmo Carvalho Ericeira (2011, p. 8) controle social é um ato legítimo da cidadania. A autora ainda recorre a Constituição para afirmar que é uma das garantias fundamentais no campo da política.

Na sequência a revisão que diz respeito ao Controle Social Ericeira (2011, p. 5) recorre a Justen Filho (2005) ao afirmar que o controle é uma forma de redução de poder. Desta forma a autora conclui que o controle pode ser a fiscalização ou a orientação da conduta alheia.

Brito (1992, p. 1) recorre ao dicionário para afirmar que na língua portuguesa controle seria o ato de investigar ou fiscalizar. E afirma que “a fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado é, naturalmente, a exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil. A ela é que se aplica a expressão ‘controle popular ou controle social do poder’”. Neste aspecto é por este motivo que a “transparência passiva” se relaciona com o entendimento de Controle Social e não do conceito entendido de Transparência.

Maria Cristina Paniago (2006, p. 9) recorre a Luxemburgo (1975) para classificar o controle social, na perspectiva de controlar o capital, como uma proteção a propriedade capitalista, não chegando a ser nem uma limitação para a concentração do poder na classe dominante.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Manual da Lei de Acesso a Informação para os Estados e Municípios**. Brasília, abr. 2013. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2016.

Portanto, o controle social do ponto de vista constitucional é uma garantia de direito político, contudo, ele ainda está atrelado as formas de dominação dentro do sistema capitalista (ou da democracia burguesa), que fornecesse apenas uma concessão ao ato de fiscalizar ou orientar conduta, porém não há caráter deliberativo. E importante aqui ressaltar o que Brito (1992, p. 3-4) entende como a função do controle social: “forçar o Estado a acatar a conduta do particular perante ele, Estado, porque o gozo do direito subjetivo implica a assunção de uma conduta privada que se quer respeitada pelo Poder Publico.” O autor ainda complementa com o desejo do cidadão ao exercer seu direito de controle social: “ele não quer formar propriamente a vontade do Estado, mas impor ao estado a vontade dele, particular, que é a de penetrar na intimidade das repartições públicas para reconstruir fatos ou apurar responsabilidades”. E por último, Brito (1992, p. 4) faz uma importante observação quanto ao controle social:

Não se pense, porém, que o poder político [...] sai das mãos do Estado e vai para as mãos do sujeito privado. Não! [...] Em realidade a regra condutora do direito subjetivo ao controle preexistente à manifestação da vontade individual e não aporta consigo uma autorização para o seu titular agir enquanto editor normativo. A regra já está na constituição, como na constituição já estão as normas a serem observadas pelo poder publico em função da provocação controladora que lhe faz o particular.

Deste modo, para o presente artigo será entendido como Controle Social o ato de fiscalizar ou orientar (seja através de consultas publicas ou outras ferramentas capazes de suprir esta demanda). E, de acordo com o entendimento de Brito e Paniago, um modelo de exercício de cidadania dentro dos moldes do poder do estado capitalista, onde o mesmo delimita o espaço de interação da cidadania com as ferramentas da Administração Pública.

Por fim, Juan Bordenave (1985, p. 11-2) classifica participação como uma necessidade humana, e entende que a participação colabora para o pensamento crítico da população. O autor ainda entende que “A participação popular e a descentralização de decisões mostram-se como caminhos mais adequados para enfrentar os problemas graves e complexos dos países em desenvolvimento”. (BORDENAVE, 1985, p. 14).

O autor ainda atribui duas classificações para a participação:

Conclui-se que a participação tem duas bases complementares: uma base afetiva – participamos por que sentimos prazer em fazer coisas com outros – e uma instrumental – participamos por que fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos (BORDENAVE, 1985, p. 16).

O autor ainda dá um enfoque para conceituar participação social:

Participação social, todavia, ou participação em nível macro, implica uma visão mais larga e ter algo a dizer na sociedade como um todo. A sociedade global não é só o conjunto de associações. O cidadão, além de participar em nível micro na família e nas associações, também participa em nível macro quando intervém nas lutas sociais, econômicas e políticas de seu tempo (BORDENAVE, 1985, p. 24).

Roberta Dias (2007, p. 5-7) recorre a Gohn (2003) para afirmar que a palavra participação pode ser interpretada de formas diferentes e destaca a importância para entendermos as diferentes concepções, sendo elas a concepção Liberal e Democrática. De acordo com a autora, na concepção Liberal a participação é uma ferramenta que objetiva fortalecer a sociedade civil e combater a ineficiência da gestão estatal. Dentro desta concepção ainda há um entendimento sobre participação comunitária, onde seria uma forma de a sociedade civil se organizar para atender demandas sociais, livrando o Estado de seu papel social. Na concepção democrática entende-se a participação como um fenômeno central na formação de “instituições formais políticas”, bem como na sociedade civil. Sendo o maior expoente desta concepção o processo eleitoral representativo. Contudo, dentro desta visão há uma concepção revolucionária, que é derivada da concepção democrática. A autora destaca que esta visão entende por participação como o ato de fazer parte de coletivos organizados para combater as relações de dominação e buscar compartilhar poder político. Nesta visão há um combate a democracia meramente representativa, justamente por entender que é esta a fonte da centralização do poder político, sendo neste campo a democracia participativa a grande chave para conquista. Ainda derivado da concepção democrática há o entendimento democrático radical, que se assemelha a concepção anterior por entender que os partidos políticos não são o centro da esfera política, sendo neste caso a sociedade civil. Esta concepção trabalha com o pluralismo social, onde a participação é um mecanismo de conectar os diferentes atores sociais. Para o

presente trabalho, entenderei por participação popular somente os que a autora entende por “participação revolucionária”. Na medida em que participação para o liberalismo é uma mera justificativa da visão burguesa de sociedade, ligada diretamente ao entendimento hegemônico de democracia, que defende o sistema representativo.

Agrega-se ainda a estes entendimentos as concepções acerca de participação política, tido por Lúcia Avelar e Antonio Octávio Cintra (2004, p. 223), como sendo algo ligado a soberania popular e a uma forma de legitimar as instituições democráticas e ampliar o exercício da cidadania. Além disto a autora entende participação da seguinte maneira:

Participação é uma palavra latina cuja origem remonta ao século XV. Vem de participatio, participaciones, participatum. Significa “tomar parte em”, compartilhar, associar-se pelo sentimento ou pensamento. Entendida de forma sucinta, é a ação de indivíduos ou grupos com o objetivo de influenciar no processo político (AVELAR; CINTRA, 2004, p. 225).

Além disso, Gadott (2014, p. 1) destaca o papel pedagógico que a participação tem na esfera social:

A participação popular e a gestão democrática fazem parte da tradição das chamadas “pedagogas participativas”. Elas incidem positivamente na aprendizagem. Pode-se dizer que a participação e a autonomia compõem a própria natureza do ato pedagógico. A participação é um pressuposto da própria aprendizagem. Mas, formar para a participação é, também, formar para a cidadania, isto é, formar o cidadão para participarem com responsabilidade, do destino de seu país.

Gadott (2014, p. 2) ainda colabora com a diferenciação de Controle Social, por ele entendido como “Participação Social” e Participação Popular:

[...] Participação Social se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas e etc. São os espaços e formas de organização e atuação da Participação Social. É assim que ela é entendida, como categoria e como conceito metodológico e político, pelos gestores públicos que a promovem. Essa forma de atuação da sociedade civil organizada é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica entre os governos e a sociedade civil.

E, seu entendimento de Participação Popular vem a ser:

A participação popular, por outro lado, corresponde às formas mais independentes de e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais, etc. A Participação popular corresponde a formas de luta mais direta do que a participação social, por meio de ocupações, marchas lutas comunitárias etc. Embora dialogando e negociando pontualmente com os governos, em determinados momentos, essas formas de organização e mobilização não atuam dentro de programas públicos e nem se subordinam às suas regras e regulamentos (GADOTTI, 2014, p. 3).

Deste modo, diferencia-se Transparência, Controle Social e Participação na medida em que o primeiro elemento trabalha exclusivamente com o ato de transparecer ou fornecer um dado ou um elemento. O segundo item seria o papel que os indivíduos ou a sociedade civil têm de fiscalizar ou questionar os atos da administração pública, contudo, como já dito, sem poder para reorientar estes atos, sendo apenas um espaço de contestação limitado na democracia burguesa na medida em que não há deliberação do povo para a administração pública e também há um conjunto de regras imposto pelo Estado burguês delimitando este campo de ação. Por último, participação, ou participação popular, é entendido como o ato que vai muito além de orientar, seria o ato de controlar o Estado e as instituições que são derivadas deste. Importante aqui resgatar Brito (1992, p. 5) que diferencia participação de controle social no momento que afirma que participação popular “Significa o povo assumindo-se enquanto instância deliberativa, tanto quanto se assumem como instância deliberativa os ‘representantes eleitos’ por esse mesmo povo”, de modo que uma das premissas da participação popular concreta acaba sendo a igualdade de poder entre eleitores e elegidos dentro do sistema democrático. Ademais, última importante consideração sobre a diferenciar controle social e participação Brito (1992, p. 5):

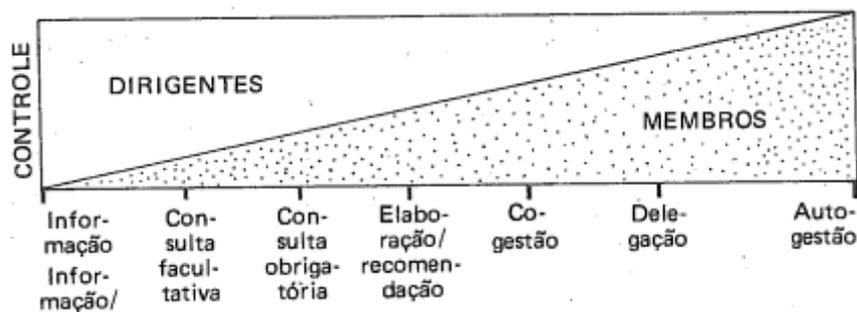
Por consequência, não há confundir a participação popular com o controle social, pois o fim de quem efetivamente participa não é atuar um comando constitucional que força o Estado a olhar para trás. A parte privada, grupo, ou conjunto da sociedade, nenhum deles pretende fazer da liberdade ou da cidadania um elemento de anulação do poder político à base do ‘cessa tudo que a antiga musa canta que outro valor mais alto se alevanta’. O objetivo colimado não é fazer “oposição” ao Governo [...] mas negociar com ele a produção de uma nova regra jurídica pública. Aqui, uma emanação da soberania popular, e, destarte, poder. Ali, uma emanação da cidadania, ou da liberdade e, portanto, direito.

Por fim, para o presente trabalho qualquer política ou ato avaliado deve ter em si o elemento vinculante ou deliberativo, no qual a ação da Administração Pública será decidida expressamente pela sociedade civil organizada, não sendo apenas um ato de orientação ou fiscalização. Neste caso, o ato de participação pode estar acompanhado dos elementos antes citados (transparência, por exemplo), mas não serão eles que classificarão a política ou o ato como um elemento de participação, e sim o elemento vinculante.

### 2.2.2 Escalas de participação

Retomando o pensamento de Juan Bordenave, o mesmo apresenta um quadro onde cria uma escala de níveis de participação:

Figura 1 – Níveis de participação



Fonte: Bordenave (1985, p. 31)

Dentro desta escala crescente o autor elenca:

1º nível Informação – nível entendido como o ato de os dirigentes transparecerem informações de decisões já tomadas;

2º nível Consulta Facultativa – é uma consulta que é facultativa que parte dos dirigentes aos cidadãos;

3º nível Consulta Obrigatória – é quando os subordinados devem ser consultados pelos dirigentes obrigatoriamente;

4º Elaboração/ Recomendação – acaba sendo um nível onde existe espaço para a população elaborar propostas e encaminhar aos dirigentes, que não tem obrigação de acatar, contudo devem afirmar uma posição diante da proposta;

5º Cogestão – é um grau mais complexo que os anteriores, conforme o autor é quando os administrados “exercem uma influência direta na eleição de um plano de ação e na tomada de decisões”;

6º Delegação – é quando a administração define certos limites para a atuação do povo, onde não é necessária a consulta do povo aos administradores para a tomada de decisão;

7º Autogestão – é o grau mais alto de participação dentro desta escala, é onde a população escolhe os meios e não há limites para a ação do povo (BORDENAVE, 1985, p. 32-33).

Nesta primeira escala, o nível 1 está ligado diretamente com o conceito de transparência, pois é o nível que trabalha com o ato de transparecer informações. Enquanto os níveis seguintes são níveis ligados ao controle social, pois são elementos que trabalham com a fiscalização do povo e consultas públicas que servem apenas como uma orientação, não carregando consigo o elemento vinculante antes mencionado. O sétimo item, Autogestão, é o único que pode ser considerado como participação. Na medida em que o autor deixa claro que é o único em que o povo possui autonomia para a tomada de decisão sem restrições impostas pela classe política.

Entretanto, a escala de Bordenave não é a única, Sherry Arnstein também apresenta sua escala de participação, está com 8 degraus, em organizadas aqui em ordem crescente em nível de participação:

**Figura 2 – Oito degraus da escada da participação-cidadã**

8 Controle Cidadão	Níveis de poder cidadão
7 Delegação de Poder	Níveis de poder cidadão
6 Parceria	Níveis de poder cidadão
5 Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4 Consulta	Níveis de concessão mínima de poder
3 Informação	Níveis de concessão mínima de poder
2 Terapia	Não-participação
1 Manipulação	Não-participação

Fonte: Arnstein (2002, p. 2)

1º Manipulação;

2º Terapia<sup>2</sup> – São tidos pela autora como o processo que o governo tem de “educar” ou “doutrinar” a população;

3º Informação – é tido como um ponto de “concessão limitada”, contudo, para a autora é um passo importante para o conhecimento dos direitos e deveres do cidadão uma vez que é neste campo em que a informação parte dos “poderosos” a população. Outra questão levantada neste nível é que não há espaço para negociação ou contrapartida, sendo uma via de mão única, dos técnicos para a população;

4º Consulta – este nível é caracterizado pela solicitação de opinião dos cidadãos, entretanto a autora se mostra descrente neste nível caso o mesmo não esteja interligado com outras políticas visem atender as demandas explicitadas;

5º Pacificação – de acordo com a autora é neste nível que os cidadãos passam a exercer certa influência; é quando pessoas que não pertencem a elite passam a ocupar espaços em conselhos com a legitimidade de representar suas comunidades e colocando em pauta as necessidades da comunidade. Contudo, não há neste espaço uma garantia de que tais necessidades serão acolhidas dentro das políticas governamentais, sendo um espaço de descrença da população;

6º Parceria – neste nível a autora coloca que há uma redistribuição de poder, pois há uma real negociação entre os tomadores de decisão e os cidadãos. Para a autora é necessária uma organização da população para que se escolha lideranças responsáveis pela prestação de contas junto a comunidade;

7º Delegação de Poder – é quando os cidadãos assumem o poder deliberativo, tendo como exemplo pela autora os conselhos deliberativos, que delegam ao poder decisório as necessidades dos cidadãos de acordo com maioria de votos. Cabe aqui também destacar outro exemplo da autora, que é quando existem grupos de cidadãos reunidos com técnicos do poder publico para construção de políticas, contudo cabe aos cidadãos a capacidade de vetar as decisões tidas pelos técnicos;

8º Controle Cidadão – é o nível mais alto dentro da escala, onde é tido o exemplo de corporação comunitária, em que a população dispõe dos recursos sem

---

<sup>2</sup> Estes níveis não são considerados pela autora como níveis de participação, contudo podem se apresentar úteis no momento de análise caso seja possível relacionar com alguma etapa do orçamento participativo.

necessitar de terceiros. Estas corporações seriam capazes de organizar bens e serviços de acordo com as necessidades comunitárias, sendo um espaço onde os sem-nada poderiam lutar por poder (ARNSTEIN, 2002, p. 2-15).

Nesta escala os dois primeiros itens apresentados não se encaixam com os conceitos trabalhados neste trabalho. O terceiro degrau da escada está diretamente ligado ao conceito de transparência, pois assim como o primeiro item na escala de Juan Bordenave está ligado ao processo de democratizar as informações, sendo que neste caso a autora lida com o fato de a transparência ser um fator inicial que pode desencadear uma série de contestações por parte da sociedade civil na medida em que é aqui que a mesma toma conhecimento de seus direitos e deveres. O quarto, quinto e sexto degraus desta escala são tidos como elementos vinculados ao conceito de controle social. São os elementos que trabalham com uma mínima partilha de poder, sem que haja capacidade para que a população tome controle da conduta da administração pública e ainda tem seu espaço de atuação delimitado pelo próprio Estado. Os dois últimos níveis são os níveis que estão ligados ao conceito trabalhado de administração. Ambos trazem consigo o elemento central da participação aqui explicitado, o elemento deliberativo/vinculante.

Deste modo, como visto anteriormente o conceito de participação para este trabalho é tido como o ato de compor, lutar ou como o ato de vincular uma decisão tomada pelos cidadãos às políticas públicas. E dentro das duas escalas apresentadas as únicas que estão de acordo com este entendimento seriam o último degrau da escala de Juan Bordenave e as duas últimas de Sherry Arnstein.

## 2.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2

Observando a revisão teórica estabelecida neste capítulo conclui-se que o conceito de participação adotado para este trabalho está ligado diretamente ao conceito de democracia contra hegemônico, na medida em que a participação efetiva jamais poderia ser concebida em um contexto de predomínio da vontade individual sobre a vontade coletiva.

Dentro de uma sociedade que segue os preceitos hegemônicos de democracia as únicas práticas que poderão acontecer seriam as concepções antes estabelecidas por controle social e transparência, e dentro das escalas apresentadas os níveis que variam do 1 ao 6 em ambas. Na medida em que estes procedimentos não representam nenhuma ameaça para a classe dominante dentro do contexto de luta de classes. Estas práticas são concessões mínimas de poder que permitem a revisão ou orientação de atos políticos ou a tomada de conhecimento destes atos.

Deste modo, da mesma forma que o deslocamento de sentido explicitado por Dagnino no que diz respeito a participação também podemos dizer que o mesmo ocorre com o sentido de democracia. Como já citado por Anderson, a concepção neoliberal alcançou uma hegemonia ideológica, onde para o cidadão comum, que por ela é marginalizado, não se vê em outro modelo de sociedade e crê que este modelo é o verdadeiro modelo que concebe a verdadeira democracia. Contudo, o próprio Anderson (1995, p. 10) resgata o que diz Hayek, grande idealizador das ideias neoliberais, para o neoliberalismo a democracia não é um valor central, na medida em que sua primeira experiência ocorre no seio de uma ditadura, a ditadura Chilena no regime de Pinochet.

Através desta aversão a democracia, e portanto, a participação, se torna cada vez mais complicado de trazer exemplos de práticas de participação na atual conjuntura política. Ao observarmos as escalas, por exemplo, vemos que os autores acrescentam níveis que os mesmos não consideram ser participação. Quando se busca conceituar, fica evidente que há práticas dentro da Administração Pública que tentam suprir a necessidade por participação da Sociedade Civil, mas que são limitadas, devido ao caráter liberal no qual o Estado está formatado.

Deste modo, cabe a luta pela verdadeira concepção de democracia, a visão contra hegemônica, lutar politicamente pelo resgate destes dois conceitos e, através disso estabelecer-se como supremacia e transformar seus conceitos em práticas de gestão pública inclusivas e que possam conceber o que se entende por participação popular neste trabalho.

Importante lembrar que, como visto na primeira parte do capítulo, estas práticas só seriam possíveis em um modelo de Estado diferente do Estado Capitalista, ou seja, seriam aplicáveis em um Estado Socialista. Onde o cidadão comum não é visto apenas como alguém com poder de transmitir através de seu

voto a autorização para um tomador de decisão, e que a democracia não é vista como um procedimento de escolha de líderes e representantes. Neste caso, o cidadão e a sociedade civil deve ser visto como parte principal da tomada de decisão tendo respaldo pelo Estado por meio de suas políticas públicas.

Por fim, resgatando as escalas apresentadas e o conceito de participação adotado para o presente trabalho deve-se destacar o que os aproximam, que é o fato de conterem o elemento vinculante como princípio. Quando Bordenave (1985, p. 33) apresenta o grau da Autogestão, e quando Arnstein (2002, 12-3) apresenta seus dois últimos níveis, Delegação de Poder e Controle Cidadão, o que se tem como resultado destas práticas é a decisão do coletivo.

### 3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE

#### 3.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

O Orçamento Participativo, objeto de análise deste trabalho, é um modelo alternativo para formular um orçamento público. Portanto, antes da apresentação da sua modelagem, faz-se necessário entender o funcionamento dos orçamentos tradicionais e a sua função para Administração Pública.

Giacomoni (2010, p. 49) compreende que o orçamento público tem sua função primordial como uma ferramenta de controle entre os poderes legislativos e executivos. E, de acordo com o outro, o orçamento está interligado com a concepção de planejamento, na medida em que o mesmo cita a constituição de 1988 enquanto a mesma torna “obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo todas as despesas de capital e demais programas de duração continuada” (GIACOMONI, 2010, p. 53).

Deste modo, com a modernização da Constituição, no que se refere ao Orçamento Público, Giacomoni (2010, p. 218-219) destaca a criação de dois novos elementos: O Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Estas duas ferramentas estariam interligadas a orçamentos anuais. O autor ainda destaca que este modelo deve ser observado a todos os entes da administração pública.

A função do Plano Plurianual (PPA), de acordo com Giacomoni (2010, p. 319) seriam definir as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para programas com duração continuada. Importante destacar aqui que o Plano Plurianual tem força de lei, juridicamente falando.

Na esfera municipal, a atual gestão Prefeitura Municipal de Porto Alegre entende o PPA como um instrumento que “viabiliza o planejamento estratégico de médio de longo prazo”.

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre estabelece os prazos para a elaboração, apreciação e aprovação do PPA municipal. De acordo com o artigo 121, § 6º, I fica estabelecido que o prefeito deve encaminhar a câmara municipal o PPA até o dia 30 de abril do primeiro ano de mandato e de acordo com o artigo 121 § 7º, I

fica estabelecido que o mesmo deve ser votado pela câmara municipal até o dia 30 de junho do primeiro ano de mandato.

A segunda ferramenta implementada pela Constituição Federal de 1988 é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). De acordo com Giacomoni (2010, p. 223) a LDO também é de responsabilidade de elaboração pelo Poder Executivo que “encaminha ao Poder Legislativo projeto de lei de diretrizes orçamentárias que, aprovada, estabelecerá metas, prioridades, metas fiscais e orientará a elaboração da proposta orçamentária”.

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre define, através de seu artigo 116 § 3º que a LDO do município é responsável por “compreender metas e prioridades da Administração Pública municipal direta e indireta, incluídas as despesas de capital, orientação e elaboração da lei orçamentária anual e disporão sobre a política tributária e tarifária para o exercício subsequente”.

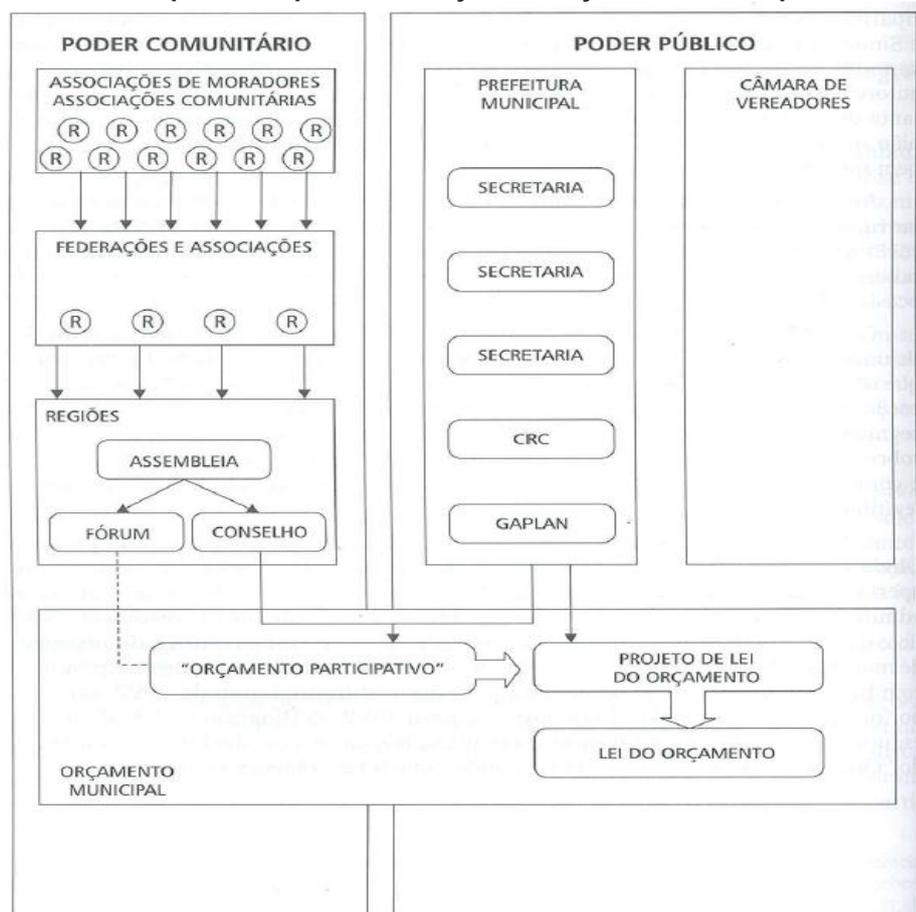
Os prazos para a elaboração e aprovação da LDO são estabelecidos pelo artigo 121 § 6º e 7º, onde cabe ao poder executivo encaminhar a LDO para a câmara municipal até o dia 1º de junho de cada ano e a mesma deve ser apreciada em até 75 dias corridos após o encaminhamento.

Por fim, Giacomoni (2010, p. 226) ainda trata de uma última ferramenta relativa a orçamentos públicos. A Lei Orçamentária Anual (LOA). De acordo com a CF, em seu artigo 165 § 2º esta lei deve estar alinhada com a LDO. De acordo com Giacomoni (2010, p. 226-7) a LOA é constituída por 3 orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas. O autor define o primeiro deles, Orçamento Fiscal, como sendo o principal, na medida em que abrange todas as entidades da administração direta e indireta, incluindo-se aqui as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e as sociedades de economia mista. O Orçamento da Seguridade Social estaria ligado a saúde, previdência social e assistência social, tanto da administração pública direta e indireta. Por fim, o orçamento de investimento das empresas, que compreende os investimentos das empresas públicas que a Administração Pública detenha maior parte do capital social.

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (artigo 121 § 6º II) coloca a LOA sob responsabilidade do chefe do executivo e deve ser enviado anualmente para a Câmara Municipal até o dia 30 de setembro de cada ano e deve ser votado até o último dia útil do mês de novembro.

Por fim, Giacomo (2010, p. 256) compreende o Orçamento Participativo como uma forma legítima de elaboração do orçamento municipal e elabora o seguinte diagrama para apresentar sua relação com a Lei Orçamentária do Município:

**Figura 3 – Estrutura Responsável pela Elaboração do Orçamento Participativo de Porto Alegre**



Fonte: Giacomo (2010, p. 256)

### 3.2 HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

No final da década de 1980 o Brasil se encontra em um forte processo de redemocratização onde a Sociedade Civil era protagonista. A partir disto, com o início das eleições diretas aos municípios já no ano de 1988 se viu a necessidade da descentralização do poder. É neste contexto que é criado o Orçamento Participativo (OP). Conforme Leonardo Avritzer (2003, p. 2) o orçamento participativo, que

inicialmente é identificado com o governo do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, foi capaz de se disseminar por 103 cidades brasileiras, além de inspirar novas formas de participação em nível internacional.

Avritzer (2003, p. 2-3) ainda teoriza sobre como orçamento participativo remete ao pensamento sobre democracia local e sociedade civil, onde um fator que colabora para o aprofundamento da democracia é a organização da sociedade civil. Ainda neste debate, Avritzer (2003, p. 7), cita ele mesmo (AVRITZER, 2002) para justificar que processos associativos anteriores ao OP colaboram para sua implementação.

Avritzer (2003, p. 7) recorre a Nylén (2002) para afirmar que o orçamento participativo “desenvolve o ativismo democrático entre os membros das não elites”. Sendo assim, o autor conclui que o OP acaba por induzir práticas associativas.

Citado por Avritzer (2003, p. 9), Navarro (1998) afirma que o orçamento participativo é uma prática afirmativa, permitindo que os grupos sociais marginalizados tenham ao seu alcance o poder na mesma forma que os grupos elitistas.

Retomando o ponto histórico do OP, Ana Claudia Teixeira (2003, p. 206), classifica a iniciativa não como uma forma única de Gestão Democrática, mas sim como um conjunto de iniciativas que vinham desde os anos 1970 buscando um Estado que fosse mais “permeável”. Conforme a autora:

Esta demanda por participação popular partia de atores que compunham o chamado campo movimentalista (movimentos populares sociais, movimento sindical, pastorais, sociais e ONGs), partidos de esquerda, especialmente o Partido dos Trabalhadores; setores acadêmicos, e entidades profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI).

A autora ainda retoma a importância da nova Constituição Federal (1988) para o estabelecimento de “canais de participação popular” (TEIXEIRA, 2003, p. 206-7). Uma vez que a CF de 1988 implementa Conselhos Gestores de Políticas Públicas em áreas de suma importância, como Saúde, Educação, Assistência Social, Criança e Adolescente, que articulam membros do governo e da sociedade civil organizada com o objetivo de fomentar as políticas públicas na área.

Teixeira (2003, p. 207) ainda cita Faria (2000) que afirma que a nova CF estabelece novas competências aos municípios, financeiras e legais, que dão margem a esta nova experiência de compartilhamento de poder local.

Conforme Ana Maria Carvalho (2008, p. 5) o Orçamento Participativo permite aos cidadãos discutir junto à Administração Pública questões como as prioridades para a execução do orçamento municipal. A autora ainda afirma que “O Orçamento Participativo se consolida com a diminuição do poder de uma elite burocrática, repassando-o diretamente para a sociedade [...]” (CARVALHO, 2008, p. 7).

Deste modo podemos entender o Orçamento Participativo como uma experiência de compartilhamento de poder local, onde há o empoderamento da sociedade civil organizada que dentro da lógica da burocracia da democracia meramente representativa fica marginalizada. Sendo este um espaço que os excluídos socialmente conseguem implementar suas pautas dentro das agendas municipais, além de poder fiscalizar a execução do Orçamento Municipal. Como visto, o Orçamento Participativo foi implementado em mais de 100 cidades brasileiras, além de inspirar outras práticas, mas para a execução do presente artigo irei estudar a experiência do OP na cidade de Porto Alegre (RS).

### 3.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE (OPPOA)

O Orçamento Participativo foi criado na cidade de Porto Alegre no ano de 1989 na gestão municipal de Olívio Dutra, que compõem o Partido dos Trabalhadores e fazia coligação com o Partido Comunista Brasileiro, que formava a Frente Popular<sup>3</sup>. Partindo do ponto de que a democracia representativa era “insuficiente” a agenda petista buscava estimular a participação popular (VENÂNCIO, 2014). Conforme entrevista com Íria Charão (uma das idealizadoras do OP), Caio Venâncio (2014) afirma que a sociedade civil já tinha passado por algumas experiências de consultas populares quando Alceu Colares (PDT) era prefeito da capital gaúcha, contudo não se dava o cumprimento da agenda escolhida

---

<sup>3</sup> PORTO ALEGRE. Justiça Eleitoral Município de Porto Alegre. **Ata de Apuração das Eleições Municipais de 1988**. Disponível em: <[http://www.tre-rs.gov.br/upload/33/Municipais\\_Porto\\_Alegre1988.PDF](http://www.tre-rs.gov.br/upload/33/Municipais_Porto_Alegre1988.PDF)>. Acesso em: 02 maio 2016.

pela sociedade. Desta forma se tinha o desejo de assumir a construção do orçamento portoalegrense de 1990, que era visto com maus olhos por parte dos vereadores que viam suas funções ameaçadas diante do projeto.

Ainda conforme a entrevista, Íria afirma que parte da população via com desconfiança o projeto, contudo, ocorreu o aprendizado ao entender o funcionamento do OP. Onde em um ano existem as deliberações e no seguinte se estabelece a execução dos projetos votados.

Íria ainda confessa na entrevista a Caio Venâncio (2014):

Foquei meu trabalho em acabar com o paternalismo, terminar com aquela história de 'sou amigo do prefeito, primo, enteado, cabo eleitoral'. Antes, era terrível, o poder municipal dava folhas de papel e até o pão de cachorro quente para as associações comunitárias [...] As pessoas se colocaram como protagonistas da política. Entenderam que eram sujeitos daquele processo.

Conforme entrevista com Ubiratan Souza, economista que compunha o projeto, Caio Venâncio (2014) afirma que a diferença entre as experiências anterior era que o OP tem caráter deliberativo e não somente consultivo. Ubiratan ainda afirma na entrevista que para a preservação do OP e demais mecanismos de participação é necessária uma administração municipal de esquerda, que acredite na democracia participativa.

Ainda na reportagem de Caio Venâncio é relatado as mudanças dentro do Orçamento Participativo mesmo na gestão petista. Mediante entrevista com Adão Clóvis:

O op funcionou bem com o Olívio e na primeira administração do Tarso. As câmaras temáticas que foram criadas depois tornaram as discussões mais restritas, fazendo com que os professores participassem prioritariamente daquilo que dizia respeito à educação, os médicos com a saúde e assim por diante. Perdeu aquele sentido de todos os cidadãos decidirem politicamente sobre tudo”, acredita.

No entanto, conforme Adão, o processo de decadência do programa teria se agravado com as administrações de José Fogaça (atualmente no PMDB, mas eleito prefeito pelo PPS, em 2004 e reeleito em 2008) e José Fortunati (PDT), prefeito desde 2009, ao assumir a prefeitura com a saída de Fogaça para as eleições ao governo do Estado, e reeleito em 2012. “O OP foi mantido pra dar um verniz democrático. É só pelo caráter quantitativo, mostrar o número de pessoas que foram consultadas. A instância de representação foi reduzida ao mínimo, os vereadores retomaram seu poder”, avalia.

Avritzer (2003, p. 10-1), afirma que a capital gaúcha dispõe das características antes citadas para que colaborassem para o sucesso do programa. Conforme o autor a formação do estado teria favorecido processos associativos. Ainda na capital gaúcha, na segunda metade da década de 1950 teria se criado a Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e Amigos do Bairro (FRACAB). Deste modo Porto Alegre teria uma sociedade civil que vinha passando por um processo de amadurecimento por mais de 30 anos.

Podemos destacar também que a implementação do Orçamento Participativo na Capital Gaúcha se estabelece em meio a corrente Neoliberal que invadia não só o Brasil, como também a América Latina.

Conforme Olívio Dutra (1998, p. 27) o Orçamento Participativo é uma forma de ir contra os projetos da elite brasileira socializando o poder municipal, partindo do princípio que a população é capaz, além de votar, de governar. Neste ponto, apenas para assimilar quem são os participantes do OP em Porto Alegre, recorro a Fedozzi (2015, p. 194-5), quando o mesmo personifica o público do OP como homens e mulheres, de forma paritária, pessoas com idade mais avançada do que a população em geral, com renda familiar em até dois salários mínimos e menor nível de escolaridade.

Contudo, o sucesso do projeto deve-se também pela reforma tributária implementada pela gestão municipal na década de 1990, conforme Poti Silveira Campos e Nubia Silveira (2015, p. 34), onde o lema das reformas implementadas era “quem tem mais paga mais”, sendo o IPTU progressivo o imposto que encabeçou esta reforma. Desta forma os autores relatam que no ano de 1990 ocorreu o crescimento nas receitas municipais de 39,1%. Através deste crescimento de receitas foi possível alavancar o OP porto-alegrense e financiar as demandas das camadas mais populares. Iria Charão, citada por Campos e Silveira (2015, p. 41) “quando as pessoas viram que estávamos cumprindo demandas do primeiro orçamento, o processo deslanchou”.

Deste modo, o Orçamento participativo da capital gaúcha deve seu sucesso inicial a 3 fatores. O primeiro deles seria a capacidade de a sociedade civil da capital em se organizar, a segunda a capacidade política em conceber e realizar as demandas exigidas por esta sociedade civil, e, por último, tais demandas não poderiam ter sido atendidas caso não se tivesse realizado a reforma tributária na cidade.

### **3.3.1 Regimento Interno (2004 – 2015)**

Um dos elementos comparativos para analisar as possíveis alterações no Orçamento Participativo de Porto Alegre é o Regimento interno (RI). O RI é o documento que contém todas as regras de funcionamento do OPPOA, deste modo ele é o documento normativo do mesmo. Cabe destacar inicialmente que de acordo com o ciclo do Orçamento Participativo (veja adiante) o Regimento Interno do OP é elaborado integralmente pela Sociedade Civil ao final de cada ciclo. Deste modo, o Regimento Interno é uma forma de autor regulação do OP.

Neste caso, é importante não só analisar o Regimento Interno atual, mas fazer uma comparação de sua evolução ao longo dos anos. A maneira ideal de realizar esta avaliação seria comparar o primeiro regimento que surgiu com o processo, o regimento interno do ano de 2004, tendo em vista que ele fora construído ao longo da gestão da frente popular, e o regimento interno de 2015, observando quais alterações foram sofridas ao longo de 10 anos de uma gestão que teve que se adaptar ao orçamento participativo para se manter no poder. Infelizmente o primeiro regimento interno não foi possível localizar a tempo de realizar o trabalho, contudo foi solicitado a Secretaria Municipal de Governança Local mediante portal da transparência (observar anexo I). Deste modo farei uma comparação somente dos regimentos de 2004 e 2015, seguindo a hipótese de que houve uma evolução no primeiro período (1989 a 2004) e uma involução no segundo (2005 a 2015).

Dentro do Regimento Interno destacarei 3 aspectos que apresentaram mudanças significativas. A primeira delas é quanto a divisão do município de Porto Alegre, a segunda é em relação ao Ciclo do Orçamento Participativo e, por fim, a composição do Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

#### **3.3.3.1 Número de Regiões RI 2004**

O número de regiões que se tem estabelecido de acordo com o Regimento Interno do ano de 2004 é 16. Sendo elas: Humaitá/Navegante/Ilhas (Bairros:

Anchieta, Arquipélago – Ilha das Flores, da Pintada, do Pavão e Ilha Grande dos Marinheiros -, Farrapos, Humaitá, Navegantes, São Geraldo), Noroeste (Boa Vista, Cristo Redentor, Jardim Itú, Jardim Lindoia, Jardim São Pedro, Passo D'areia, Santa Maria Goretti, São João, São Sebastião, Vila Floresta, Vila Ipiranga), Leste (Bom Jesus, Chácara das Pedras, Jardim Carvalho, Jardim do Salso, Morro Santana, Três Figueiras, Vila Jardim), Lomba do Pinheiro (Bairros: Agronomia e Lomba do Pinheiro), Norte (Bairro: Sarandi), Nordeste (Bairro: Mário Quintana), Partenon (Bairros: Cel. Aparicio Borges, Partenon, Santo Antônio, São José, Vila João Pessoa), Restinga (Bairro Restinga), Glória (Bairro: Belém velho, Cascata e Glória), Cruzeiro (Bairros: Medianeira e Santa Tereza), Cristal (Bairro: Cristal), Centro Sul (Bairros: Camaquã, Campo Novo, Cavalhada, Nonoai, Teresópolis, Vila Nova), Extremo Sul (Belém Novo, Chapéu do Sol, Lageado, Lami, Ponta Grossa), Eixo Baltazar (bairros: Passo das Pedras, Rubem Berta), Sul (Espírito Santo, Guarujá, Hípica, Ipanema, Pedra Redonda, Serraria, Tristeza, Vila Assunção, Vila Conceição), Centro (Bairros: Auxiliadora, Azenha, Bela Vista, Bom Fim, Centro, Cidade Baixa, Farroupilha, Floresta, Independência, Jardim Botânico, Menino Deus, Moinhos de Vento, Montserrat, Praia de Belas, Rio Branco, Santa Cecília, Santana). As regiões foram organizadas em bairros de acordo com a proximidade.

### 3.3.3.2 Número de Regiões RI 2015

O número total de regiões do OPPOA de acordo com o RI de 2015 é 17. São elas: Humaitá/Navegante (Bairros: Anchieta, Farrapos, Humaitá, Navegantes, São Geraldo), Noroeste (Boa Vista, Cristo Redentor, Higienópolis, Jardim Itú, Jardim Lindoia, Jardim São Pedro, Passo D'areia, Santa Maria Goretti, São João, São Sebastião, Vila Floresta, Vila Ipiranga), Leste (Bom Jesus, Chácara das Pedras, Jardim Carvalho, Jardim do Salso, Jardim Sabará, Morro Santana, Três Figueiras, Vila Jardim), Lomba do Pinheiro (Bairros: Agronomia e Lomba do Pinheiro), Norte (Bairro: Sarandi), Nordeste (Bairro: Mário Quintana), Partenon (Bairros: Cel. Aparicio Borges, Partenon, Santo Antônio, São José, Vila João Pessoa), Restinga (Bairro Restinga), Glória (Bairro: Belém Velho, Cascata e Glória), Cruzeiro (Bairros: Medianeira e Santa Tereza), Cristal (Bairro: Cristal), Centro Sul (Bairros: Camaquã,

Campo Novo, Cavalhada, Nonoai, Teresópolis, Vila Nova), Extremo Sul (Belém Novo, Chapéu do Sol, Lageado, Lami, Ponta Grossa), Eixo Baltazar (bairros: Passo das Pedras, Rubem Berta), Sul (Espírito Santo, Guarujá, Hípica, Ipanema, Pedra Redonda, Serraria, Tristeza, Vila Assunção, Vila Conceição), Centro (Bairros: Auxiliadora, Azenha, Bela Vista, Bom Fim, Centro, Cidade Baixa, Farroupilha, Floresta, Independência, Jardim Botânico, Menino Deus, Moinhos de Vento, Montserrat, Praia de Belas, Rio Branco, Santa Cecília, Santana) e Ilhas (Contempla o Arquipélago: Ilha das Flores, da Pintada, do Pavão e Grande dos Marinheiros). Há manutenção da organização das regiões por proximidade e a divisão da primeira região, onde o Arquipélago de Porto Alegre ganha autonomia frente ao OPPOA.

### 3.3.3.3 Ciclo 2004

A primeira etapa, Reuniões Preparatórias, (março e abril) do ciclo de 2004 é a responsável pela prestação de contas do último ciclo, além de servir como etapa para apresentação das normas do OPPOA (regimento interno, critérios para apresentação de propostas etc) e, por fim, apresentar as sugestões dos participantes pela internet. A segunda etapa, Rodada Única, (abril e maio) é responsável pela eleição das prioridades, conselheiros, escolha de delegados e ainda contemplar a prestação de contas. A terceira etapa, Regionais e temáticas, (maio, junho e julho) é onde ocorre a eleição dos delegados e hierarquização das obras e serviços. Também é o momento que ocorre a visita dos delegados as obras para que a população tome conhecimento de seu andamento. O quarto momento do OPPOA, Assembleia Municipal, (julho) de acordo com o ciclo de 2004 é onde se entrega a hierarquização das obras. O quinto momento, Análise de Demandas e Montagem da Matriz, (julho, agosto e setembro) é onde se realiza uma análise técnica e financeira para verificar a viabilidade das obras, além de ocorrer a elaboração da matriz orçamentária. No sexto momento, Votação da Matriz, (agosto e setembro) ocorre a votação da matriz orçamentária e o início da distribuição dos recursos de acordo com região e tema. A sétima etapa, Detalhamento do Plano de Investimentos e Serviços, (outubro a dezembro) é onde ocorre a finalização da distribuição dos recursos, apresentação e votação das propostas do plano de

investimento com presença de representantes dos órgãos afins. A oitava etapa (novembro e dezembro) é onde ocorre uma discussão preliminar nos fóruns regionais e temáticos para a respeito do regimento interno que norteará o próximo ciclo. Na nona etapa é onde se encerra o debate e se realiza a votação sobre acerca do próximo regimento interno.

**Figura 4 – Ciclo do OPPOA**

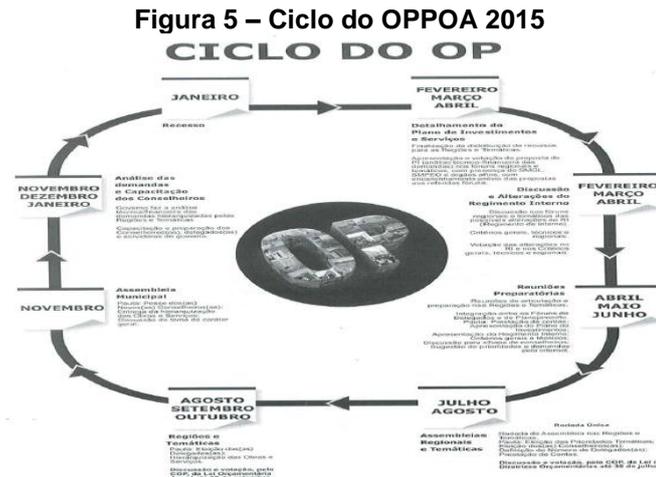


Fonte: Regimento Interno OPPOA (2004)

### 3.3.3.4 Ciclo 2015

No ciclo de 2015, a primeira etapa, detalhamento do plano de investimento e serviços, (fevereiro, março e abril) é a responsável pela apresentação do Plano de Investimentos do OPPOA e sua votação (acompanhado de sua análise técnica e financeira). A segunda etapa, discussão e alterações do regimento interno, é a responsável pelo debate e votação a respeito das possíveis alterações do regimento interno. A terceira etapa, reuniões preparatórias, (abril, maio e junho) é onde ocorre a apresentação do Regimento Interno, prestação de contas, apresentação das demandas votadas pela internet e abertura da discussão para as chapas de conselheiros. A quarta etapa, Assembleias Regionais e temáticas, (julho e agosto) é onde ocorre a votação das prioridades e a eleição dos conselheiros, além de a definição do número de delegados. A quinta etapa, Regionais e temáticas, (agosto, setembro e outubro) seria onde ocorre a hierarquização das obras e eleição dos

delegados. A sexta etapa, Assembleia Municipal, (novembro) é onde ocorre a entrega de hierarquização de obras e serviços. A sétima etapa, Análise de demandas e Capacitação, (novembro, dezembro e janeiro) é onde ocorre o curso de capacitação dos conselheiros e onde o governo faz a análise técnica e financeira das demandas e serviços hierarquizados. A oitava etapa (janeiro) é o recesso.



Fonte: Regimento Interno OPPOA (2015)

### 3.3.3.5 Conselho do Orçamento Participativo (COP) – 2004

O COP é a instância representativa do OPPOA, e dentro do RI de 2004 ele tem sua função delimitada pelos artigos 1º, que afirma que “O COP é um órgão de participação direta da comunidade tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre”.

A sua composição está descrita no artigo 3º, sendo 2 titulares e 2 suplentes para cada região, 2 conselheiros titulares e 2 suplentes para cada plenária temática, 1 conselheiro titular e 1 suplente indicado pela SIMPA (Sindicado dos Municípios de Porto Alegre), 1 conselheiro titular e um conselheiro suplente da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), 2 representantes titulares e 2 representantes suplentes indicados pelo poder Executivo Municipal (sendo que estes não tem direito a voto, somente a voz).

O artigo 4º trata das eleições dos representantes. De acordo com o art 4º parágrafo primeiro do regimento interno de 2004 para se eleger conselheiro o

cidadão deve ter participado pelo menos um ano do OPPOA, sendo considerado todo o período de existência do OPPOA. O artigo 6º trata do mandato e reeleição, e define que o mandato é de 1 ano podendo haver, apenas, uma reeleição.

A estrutura é estabelecida pelos artigos 7º ao 10º. No art 7º fica definido que compete a PMPA dispor de local adequado para um mínimo de 100 pessoas, além de disponibilizar aos conselheiros qualificação técnica dentro da área orçamentária. No art 8º fica reforçado que compete a PMPA qualificar tecnicamente os conselheiros, além de dispor qualquer informação aos conselheiros relativa ao andamento das obras e serviços do OPPOA. No art 9º coloca a PMPA como responsável por fornecer transporte caso algum conselheiro queira visitar alguma obra. No art 10º é colocado como responsabilidade da PMPA o fornecimento de intérprete de Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) em caso de conselheiros com deficiência auditiva e Braille para deficientes visuais, além de garantir rampas para possíveis necessitados.

As competências são estabelecidas pelo artigo 11, que são: apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar em todo ou em partes a o PPA, a LDO e o Orçamento Anual do chefe do executivo antes de ser encaminhado a câmara dos vereadores. Também compete ao COP divulgar a situação das demandas do Plano de Investimentos do ano anterior. Também é de sua alçada acompanhar a execução do plano de investimento podendo emitir opinião sobre eventuais cortes.

### 3.3.3.6 Conselho do Orçamento Participativo (COP) - 2015

De acordo com o art. 1º do RI de 2015 o COP é o “órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre”.

Sua composição é estabelecida pelo artigo 3º, são 2 conselheiros suplentes e dois conselheiros titulares para cada região e para cada temática; um conselheiro titular e um conselheiro suplente para UAMPA; 2 representantes titulares e 2 suplentes do Executivo Municipal (estes não têm direito a voto, somente a voz).

No art. 4º do RI de 2015 ficam estabelecidas as regras para eleição no COP. Diz que os conselheiros devem ter participado de 1 ano dos últimos 3 anos do OPPOA, com presença mínima de 50%. No art. 6º fica definido que o mandato tem 1 ano de duração podendo haver reeleição.

A estrutura fica definida pelos artigos 7º ao 10º. O art. 7º diz que fica dedicada à PMPA a responsabilidade de prover estrutura adequada para no mínimo 100 pessoas. No artigo 8º é definido como competência da PMPA a qualificação dos conselheiros. No artigo 9º é estabelecido que a PMPA deve prover os meios de transporte para caso seja necessária visita nas obras do OPPOA. De acordo com o art 10º é definido que os locais de reunião devem ter garantia de acessibilidade, além de interprete de LIBRAS e material em braile para deficientes visuais.

As competências são estabelecidas pelo art. 11, que são: apreciar, emitir opinião alterar em todo ou em parte o PPA, LDO e Orçamento Anual antes de ser enviado a câmara dos vereadores; avaliar a situação das demandas do Plano de Investimentos e serviços, sendo observado as obras em andamento, prazo de conclusão, licitadas e não realizadas; acompanhar a realização do plano de investimentos e se manifestar sobre possíveis alterações.

### **3.3.2 Número de Participantes (1990–2004)**

De acordo com dados fornecidos pela PMPA segue tabela dividida por ciclo com o número de participantes dentro do período em que a Frente Popular esteve no governo.

**Tabela 1 – Número de Participantes (1990-2004)**

<b>Número de Participantes Gestão Frente Popular</b>	
<b>Ano</b>	<b>Nº de Participantes</b>
1990	628
1991	3.086
1992	6.168
1993	6.975
1994	8.011
1995	8.496
1996	7.653
1997	11.078
1998	11.790
1999	14.776
2000	14.377
2001	16.612
2002	17.397
2003	14.857
2004	13.284
Média	10.345,86667
Nº Máximo	17.397

Fonte: Autor com base nos dados da PMPA

### 3.3.3 Número de Participantes (2005 – 2015)

Segue tabela que apresenta o número de participantes do OPPOA no período posterior à gestão da Frente Popular.

**Tabela 2 – Número de Participantes (2005-2015)**

<b>Número de Participantes Gestão Fogaça e Fortunati</b>	
<b>Ano</b>	<b>Nº de Participantes</b>
2005	14.376
2006	11.579
2007	14.336
2008	14.550
2009	15.151
2010	14.398
2011	15.064
2012	16.421
2013	16.497
2014	17.359
2015	20.661
Média	15.490,18182
Nº Máximo	20.661

Fonte: Autor com base nos dados da PMPA

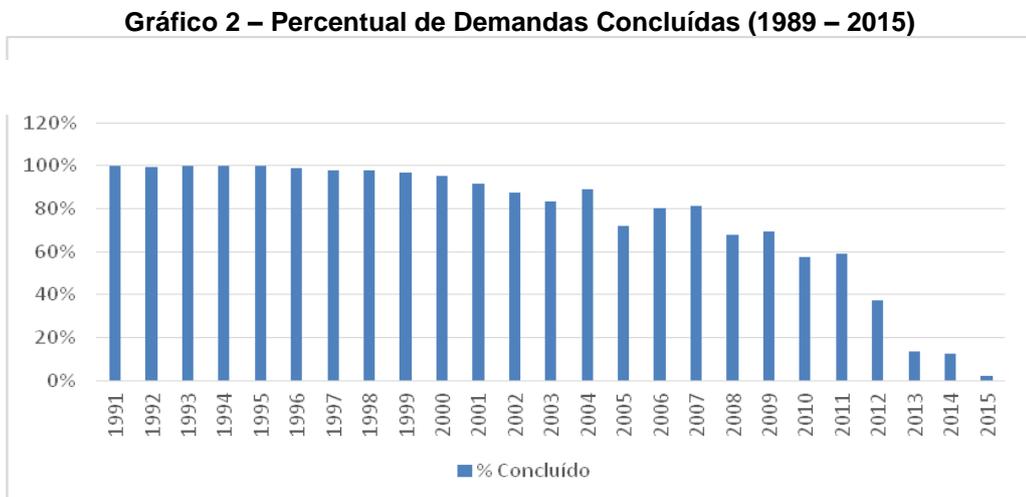
### 3.3.4 Valores Destinados ao PI (1991 – 2015) x Percentual de Demandas Concluídas por PI (1991 x 2015)

Além do número de Participantes é cabe relacionar os valores destinados ao Plano de Investimento do OPPOA. Conforme o gráfico que segue, vê-se que houve uma evolução com relação aos valores destinados ao programa.



Fonte: Autor com base nos dados cedidos PMPA (2016)

Conforme Gráfico 2 observa-se que consta um aumento do número de obras em andamento e paralisadas e uma diminuição das obras concluídas ao longo de cada período:



Fonte: Autor com base nos dados cedidos PMPA (2016)

### 3.3.5 Prioridades Estabelecidas Por Ano (2001 – 2008) x Demandas Concluídas Por Órgão

Conforme a Tabela 3 é possível observar as prioridades do OPPOA no período de 2001 a 2008.

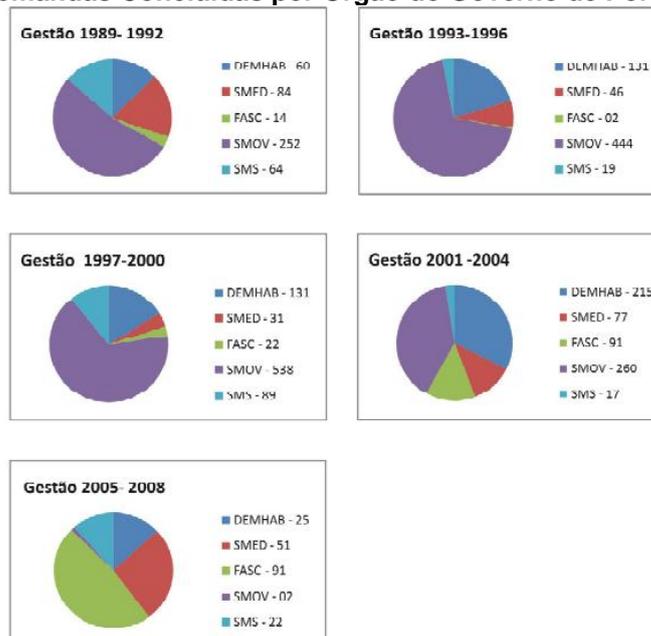
**Tabela 3 – Ordenamento de Prioridades Temáticas do OP por Ano Distribuído por Órgão Conforme Votação Recebida em Plenárias Regionais: Porto Alegre (2001 – 2008)**

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

Fonte: Rennó e Souza (2012, p. 242)

Conforme gráfico a seguir é possível observar as demandas concluídas por cada órgão vinculado ao OPPOA.

**Gráfico 3 – Demandas Concluídas por Órgão do Governo de Porto Alegre (1989 – 2009)**



Fonte: Rennó e Souza (2012, p. 244)

### 3.4 CONCLUSÃO CAP

A política pública do OPPOA foi iniciada em 1989 e se mantém em vigor até o presente, como já visto. Entretanto como uma política pública de governo de sucesso a mesma teve que ser mantida mesmo com as mudanças ocorridas na gestão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Portanto é importante destacar a pergunta que o presente trabalho visa responder, que é: Em que medida as mudanças ocorridas na PMPA, no ano de 2004, influenciaram no OPPOA?

Deste modo, deve-se concentrar o olhar aos resultados que foram obtidos ao longo de cada período além das alterações internas ocorridas em seu regimento, uma vez que o RI é o documento máximo que organiza o OPPOA.

## 4 ANÁLISE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE

### 4.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Tendo em vista que o presente trabalho tem como objetivo estudar as possíveis mudanças no programa Orçamento Participativo de Porto Alegre após a mudança de coligação política na coordenação da prefeitura municipal da capital gaúcha, deste modo a técnica de pesquisa escolhida é método fundamentado por hipóteses.

De acordo com Gil (2002, p. 31-6) hipóteses são preposições que podem se manifestar como a solução do problema de pesquisa. O autor ainda afirma que estas hipóteses podem surgir com base em 3 fatores: derivadas de outras pesquisas, teorias ou, até mesmo, intuição.

Para Gil (2002, p. 36):

Também há hipóteses derivadas de palpites ou intuições. A história da ciência registra vários casos de hipóteses desse tipo que conduziram a importantes descobertas. Como, porém, as instituições, por sua própria natureza, não deixam claro as razões que as determinaram, torna-se difícil avaliar a priori a qualidade dessas hipóteses.

Ainda para o autor as hipóteses podem estar relacionadas com variáveis. Como por exemplo, idade, sexo e classe social (GIL, 2002, p. 32).

Quanto à técnica de pesquisa acolhida para tentar comprovar a hipótese é a técnica de pesquisa bibliográfica e documental. Para Gil (2002, p. 44) “A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos acadêmicos”.

Gil ainda explica que pesquisa documental:

[...] assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com objetos de pesquisa (GIL, 2002, p. 45).

O autor ainda completa que os documentos que não receberam nenhum olhar analítico, em geral, são disponibilizados por organizações públicas (GIL, 2002, p. 46).

Deste modo, para o presente trabalho o método de pesquisa acolhido foi o Hipotético, partido da hipótese que o OPPOA sofreu alteração a partir da mudança de grupo político no comando da PMPA. O que norteia esta hipótese são dois fatores, o primeiro deles a intuição, de modo que com a mudança de grupo político há a possibilidade de uma mudança na forma de como o estado se organiza diante das políticas pública vigentes; o segundo fator seriam as pesquisas bibliográficas expostas ao longo do capítulo 3, que mostram diferenças a serem analisadas ao longo deste capítulo.

## 4.2 OBSERVAÇÕES QUANTO AO REGIMENTO

Conforme registrado no Capítulo 3 o Regimento Interno do OPPOA é um mecanismo de auto regulação e que sofre atualizações de acordo com cada ciclo. Como foram divididas em três variáveis no momento da descrição estabelecerei a mesma divisão para a análise.

### 4.2.1 Número de Regiões

O que se evidencia nas alterações que ocorrem quanto ao número de regiões é que para o OPPOA até o ano de 2004 o OPPOA contemplava 16 regiões e a no ciclo de 2015, 17 regiões. O que ocorreu neste intervalo de tempo foi a divisão da Região 1, que antes era nomeada Humaitá/Navegantes/Ilhas e atualmente Humaitá/Navegantes. A região das Ilhas passou a ser a Região 17 do OPPOA. De acordo com a PMPA (rodapé) esta mudança ocorreu no ciclo de 2006/2007 e já no ciclo de 2007/2008 vigorava está mudança. Ainda de acordo com a prefeitura esta era uma solicitação antiga da comunidade das ilhas.

Deste modo, presume-se que ocorreu um avanço do OPPOA, que atendeu a uma solicitação de uma região que necessitava de autonomia, talvez por uma questão de identificação dos seus habitantes ou por apresentarem necessidades distintas dos demais bairros, tendo em vista que a região das ilhas é uma região única na capital gaúcha.

Conforme a tabela 4, é possível inferir que a região do Arquipélago é diferente das demais, à medida que apresenta uma área muito mais extensa; uma taxa de analfabetismo muito superior as dos demais bairros da Zona Norte de Porto Alegre; e uma densidade demográfica que não condiz com a dos demais bairros.

**Tabela 4 – Comparação de Bairros das Regiões 1 e 17**

Bairro	Salário mínimo	Habitantes	Área do Município	Densidade Demográfica	Analfabetismo
Arquipélago	2,03	8330	44,2 km <sup>2</sup>	188,46 hab/km <sup>2</sup>	7,71%
Anchieta	2,49	582	5,21 km <sup>2</sup>	111,71 hab/km <sup>2</sup>	3,25%
Farrapos	2,03	18986	1,65 km <sup>2</sup>	11506,67 hab/km <sup>2</sup>	4,31%
Humaitá	3,9	11404	4,16 km <sup>2</sup>	2741,35 hab/km <sup>2</sup>	1,84%
Navegantes São	3,54	4011	2,2 km <sup>2</sup>	1823,18 hab/km <sup>2</sup>	1,03%
Geraldo	4,31	8706	1,89 km <sup>2</sup>	4606,35 hab/km <sup>2</sup>	0,85%

Fonte: Autor com base nos dados cedidos pela PMPA

Contudo, como o RI não sofre influência do Poder Executivo Municipal não se pode atribuir esta conquista ao mesmo, e sim à organização popular da região que se mobilizou para isto. Entretanto, resta um questionamento: por que esta conquista não foi obtida antes? Talvez não houvesse necessidade pela postura como a PMPA tratava a região das ilhas, e dada a troca do grupo político ocorrida em 2005 tenha ocorrido uma mudança na forma como a região era vista diante do Orçamento Municipal; talvez a mobilização da região estivesse passando por um processo de amadurecimento que só foi possibilitado pela forma com que o OPPOA organizou os moradores.

#### 4.2.2 Ciclo

Através dos ciclos que são descritos no capítulo 3 pode-se dizer que os ciclos de 2004 e 2015 são construídos sob lógicas diferentes. O ciclo de 2004 é planejado para iniciar e encerrar no mesmo ano. Já o ciclo de 2015 tem seu início no meio do ano e se estende até o início do próximo ano.

O ciclo de 2015 também apresenta menos etapas ao compararmos as figuras 3 e 4. Enquanto o ciclo de 2004 conta com 10 etapas, se contarmos o recesso, o ciclo de 2015 conta com apenas 8.

Podemos comparar os momentos distintos de cada ciclo através da tabela 5.

**Tabela 5 – Comparação dos Ciclos (2004 e 2015)**

<b>Ciclo/Etapa</b>	<b>Ciclo 2004</b>	<b>Ciclo 2015</b>
<b>Recesso</b>	<b>Fevereiro</b>	<b>Janeiro</b>
Reuniões Preparatórias	Março/abril	Abril/Maio/Junho
Rodada Única	Maio	Julho/Agosto
Regionais e Temáticas	Maio/Junho/Julho	Agosto/Setembro/Outubro
Assembléia Municipal	Julho	Novembro
Análise das demandas	Julho/Agosto/Setembro	Novembro/Dezembro/Janeiro
Votação da Matriz	Agosto/Setembro	Fevereiro/março/Abril
Detalhamento do Plano de Serviços	Outubro/Dezembro	Fevereiro/março/Abril
Debate sobre o RI	Novembro/Dezembro	Fevereiro/março/Abril
Votação do RI	Dezembro/Janeiro	Fevereiro/março/Abril

Fonte: Autor com base no RI de 2004 e 2015

Como dito anteriormente, o Regimento Interno não sofre influência do PMPA, contudo, como visto nas sessões 3.3.5 e 3.3.6 as reuniões são agendadas conforme o poder executivo municipal sede seus estabelecimentos para as reuniões e plenárias.

Ademais, essa mudança no ciclo pode afetar a construção do Plano de Investimentos, uma vez que há um intervalo entre as reuniões que servem de debate para a sua construção e as que servem de votação. Além disso a redução do número de etapas do ciclo pode ser um fato que precariza o debate dentro do OPPOA, na medida em que se diminui o espaço para o debate até as deliberações.

### 4.2.3 COP

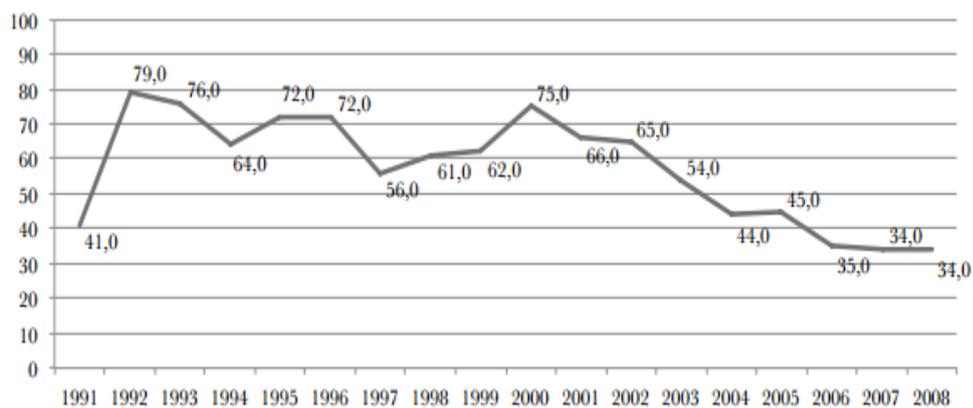
Quanto ao COP, não são encontradas diferenças quanto à sua função. Todavia, há diferenças com relação à sua composição e quanto às eleições.

Quanto à composição o que se tem diferente é que, de acordo com o RI de 2015, o SIMPA perdeu duas vagas (uma para titular e outra para suplente) dentro do conselho.

Quanto às eleições o que se observa de diferente de um regimento para outro nas sessões 3.3.3.5 e 3.3.3.6, é que dentro do regimento de 2004 há uma limitação para reeleição, sendo possível apenas uma reeleição. Ademais, de acordo com o regimento de 2004 é necessário que o candidato tenha participado apenas de um ciclo do OPPOA sendo considerada toda a sua existência. No ciclo de 2015 não há limites para a reeleição dos conselheiros e como exigência para se candidatar o COP exige que o candidato tenha participado de 1 dos últimos 3 ciclos do OPPOA.

De acordo com Fedozzi e Martins (2015, p. 203-5) esta mudança ocorreu no ciclo de 2008, e que esta alteração ocorreu com aprovação dos próprios conselheiros. Ainda de acordo com os autores “os representantes legislaram sobre o próprio mandato sem autorização dos seus representados”. Os autores ainda elaboraram uma tabela onde fica visível a redução da renovação quanto aos conselheiros que compõem o COP.

**Gráfico 4 – Taxa de Renovação do Conselho do Orçamento Participativo (1991 – 2008)**



Fonte: Fedozzi e Martins (2015, p. 204)

Apresentado o Gráfico 3 constata-se uma diminuição do número de renovação dos conselheiros já no primeiro ano de alteração. Importante ressaltar que nos primeiros 10 anos do OPPOA há uma variação quanto a renovação, mas se torna visível uma mudança de comportamento (decrecente) já na última gestão da frente popular. Importante ressaltar que está mudança das regras do jogo acontece justamente quando se completa o 3º ciclo do novo comando no PMPA, desde modo só poderiam ser conselheiros aqueles que participaram dentro da orientação da nova gestão municipal.

#### 4.3 NÚMERO DE PARTICIPANTES

Ao observarmos as tabelas 1 e 2 percebe-se que o número de participantes no período que sucede a gestão da Frente Popular é maior. Contudo, aqui é importante fazer algumas ressalvas, tendo em vista que no ano de 2013 abriu-se possibilidade para participação *virtual* dentro do OPPOA. Conforme apêndice 1 foi solicitado a informação de quando esta modalidade de participação entrou em vigor no OPPOA, juntamente com o pedido quanto a diferença de participantes virtuais e presenciais de cada ciclo. Entretanto a Prefeitura manifesta em resposta que não há esta modalidade de participação, apenas consultas das obras. Informação que se opõem ao que diz no livro de celebração de 25 anos do OPPOA:

Em 2013, por iniciativa da gestão do prefeito José Fortunati, foi dado um novo passo para incrementar o Orçamento Participativo por meio do uso de ferramentas de novas tecnologias. No dia 5 de julho daquele ano, na mesma data em que era lançada a rodada de Assembleias Regionais e Temáticas para 2013/2014, no Salão Nobre do Paço Municipal, o prefeito lançou a consulta eletrônica de prioridades do OP – ou seja, a votação em prioridades por meio da Internet (CAMPOS; SILVEIRA, 2015, p. 118).

Estas informações seriam de suma importância para esta comparação pois assim poderia se constatar a diferença de participantes que compõem as reuniões e participam dos debates efetivamente daqueles que apenas utilizam do seu tempo livre para votar sem antes ter participado com um debate junto à comunidade. Também seria importante esta informação na medida em que deste modo saberíamos se ocorreu um deslocamento dos participantes das plenárias para

mecanismos virtuais, ou até mesmo possa ter ocorrido a manutenção dos participantes presenciais e apenas se acrescentaram participantes virtuais.

#### 4.4 PI X PERCENTUAL DE CONCLUSÃO DE DEMANDAS

Observando o gráfico 1 constata-se que há um aumento quanto aos valores destinados ao plano de investimentos ao longo dos anos. Destaco aqui que há um crescimento em dois pontos.

O primeiro deles é um crescimento gradual, ocorrido no período de 1994 a 1995. Pode-se dizer que ele é acompanhado das propostas ligadas a reforma tributária, encabeçado pelo realizada na Prefeitura Municipal de Porto Alegre realizada na primeira gestão da frente popular, como dito no capítulo 3, ou então possa sofrer influência da troca de moeda realizada no período.

O segundo deles é um pico de crescimento nos investimentos constatado justamente no ano de 2011.

Contudo, o Gráfico 1 está sendo comparado ao Gráfico 2, que mostra o monitoramento que foi feito quanto ao percentual de demandas concluídas anualmente.

Dito isso, o que se pode inferir nesta etapa é que mesmo trabalhando com valores inferiores a gestão da Frente Popular, sobretudo em seus primeiros anos de governo, soube atender melhor as demandas solicitadas pela população. Importante fazer uma ressalva que já na última gestão da Frente Popular (2000 – 2004) há uma leve diminuição do percentual de obras concluídas mesmo com um aumento significativo aos valores destinados ao PI.

Portanto, aqui se abre espaço para duas possibilidades. A primeira delas seria que os participantes do OPPOA passaram a exigir, com o passar do tempo, obras mais complexas, que, portanto, dependiam de mais tempo e mais recursos para sua execução. A segunda hipótese que fica é que o Poder Executivo, sob comando da gestão pós Frente Popular, passa a utilizar o OPPOA para atender as demandas solicitadas de acordo com a sua agenda política. Enviando um maior número de recursos financeiros para atender obras que não estejam de acordo, necessariamente, com as solicitadas e aprovadas pelos participantes.

#### 4.5 PRIORIDADES X DEMANDAS CONCLUÍDAS P/ ÓRGÃO

Através da tabela 3 pode-se dizer que dentro do recorte histórico realizado pelos autores as prioridades estabelecidas pela população de Porto Alegre são, em primeiro lugar, Habitação e, em segundo lugar, Educação.

Quanto ao gráfico 3 podemos observar as demandas concluídas por órgão, sendo que cada órgão da PMPA é responsável por uma prioridade.

Para uma melhor análise seria necessário observar as prioridades estabelecidas pelos participantes do OPPOA ao longo dos anos, contudo, estes dados não foram obtidos.

Deste modo, analisando os dados que foram adquiridos, pode-se dizer que a gestão da Frente Popular destinou seus recursos para atender as demandas ligadas a SMOV (Secretaria Municipal de Obras e Viação), que é responsável pela manutenção das ruas e vias de Porto Alegre. Em segundo plano, a gestão da Frente Popular colocou como prioridade atender as demandas do DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação).

A gestão pós Frente Popular, durante o período 2005 – 2008, apresenta um número de demandas concluídas menor em quase todos os departamentos. Destacam-se nessa gestão as demandas concluídas pela FASC e SMED.

Importante ressaltar que a forma com que os gráficos são apresentados dão a entender que se obteve um maior número de demandas concluídas pela SMED e, principalmente, pela FASC. Contudo, o próprio gráfico nos mostra que houve uma manutenção do número de demandas concluídas pela FASC da última gestão da Frente Popular e uma redução das demandas concluídas pela SMED, que são os dois órgãos destacados anteriormente.

Portanto, surge aqui ter duas hipóteses: a primeira é que a gestão da Frente Popular estava com suas prioridades políticas alinhadas com as solicitações da população no recorte do período 2001 – 2004, enquanto a gestão posterior deu prioridade as suas prioridades que não eram as mesmas que as solicitadas pela população; a segunda hipótese é que o caráter das obras executadas pela Frente Popular apresentavam menor complexidade que as obras executadas pela Gestão Pós Frente Popular, deste modo as obras que eram executadas pelo segundo grupo político citado demandam maior tempo de execução.

## 4.6 QUANTO À REFLEXÃO TEÓRICA

Tendo em vista as teorias abordadas destinarei este espaço para enquadrar o OPPOA dentro das mesmas, seja quanto aos conceitos ou quanto às escalas apresentadas.

### 4.6.2 Conceito

Observando os conceitos trabalhados quanto a Transparência, Controle Social e Participação e a apresentação que foi realizada do Orçamento Participativo de Porto Alegre constata-se que o mesmo foi concebido em um contexto de surgimento do neoliberalismo dentro de uma sociedade que é organizada baseada na representação e delegação da tomada de decisão, ou seja, em uma sociedade organizada com base em uma Democracia que atende os requisitos da Corrente Hegemônica de Democracia.

Apesar do que muitos acreditam, não há como conceber o OPPOA como uma prática de participação popular. O OPPOA juridicamente não apresenta garantias de que as prioridades estabelecidas pela população, e que os projetos que são oriundos do OPPOA vão ser priorizados pela PMPA, uma vez que o PPA, LDO e Orçamento Anual elaborados pelo executivo em conjunto com a população sofrem alterações no Legislativo Municipal. Ou seja, em nenhum dos regimentos analisados (2004 e 2015) há presença do fator vinculante, ponto que foi destacado no capítulo 2 como fator que caracterizava a Participação.

Em consequência disso, cabe encaixar o OPPOA dentro de algum dos outros dois conceitos trabalhados. Tendo em vista que entende-se por Transparência o ato de a Administração Pública dar publicidade a seus atos, e este conceito encontra-se presente dentro dos dois ciclos explicitados do OPPOA, contudo a prática do OPPOA vai além disso.

Deste modo, estende-se ao OPPOA a capacidade de orientar, revisar, fiscalizar e opinar quanto aos atos da Administração Pública municipal de Porto Alegre. Sendo assim o OPPOA acaba é uma prática de Controle Social (nos dois

momentos analisados). Como dito por Paniago ao recorrer a Luxemburgo no capítulo 2, o OPPOA não é uma limitação do poder capitalista. Além disso, como dito por Brito, é uma forma pré-definida pelo Estado de interação da cidadania junto ao poder público.

#### **4.6.3 Escalas**

Como já dito, o OPPOA não é uma prática de Participação Popular, portanto cabe ressaltar que como estabelecido no capítulo 2 só seria entendido como prática de Participação Popular o último nível na escala de Juan Bordenave e os dois últimos níveis na escala de Sherry Arnstein. Deste modo, deve-se analisar a descrição dos outros momentos na tabela para então compreender em que nível, em cada escala, pode-se encaixar o OPPOA.

Importante conceber que as escalas são modelos conceituais, deste modo ao compararmos com exemplos reais aos modelos de OP vistos no trabalho é improvável que os modelos se encaixem perfeitamente ao um nível de cada escala. Deste modo, é natural que o OPPOA tenha semelhanças com mais de um nível ou não esteja presente em nenhuma das escalas.

Dentro da Escala apresentada por Juan Bordenave (1986), o OPPOA apresenta características citadas pelo autor nos 4º, 5º e 6º nível da escala. No 4º, elaboração/recomendação, nível o OPPOA se identifica com o fato de ter poder de elaborar propostas a Administração Pública; no 5º nível se relaciona com o fato de o OPPOA ser uma forma de colegiado, como visto, dividindo sua organização entre Regiões e Temáticas, uma característica que está ausente no nível anterior; O 6º nível, delegação, contempla o fato de o OPPOA abrir espaço para a sociedade civil organizar uma proposta orçamentária para a PMPA, algo que antes era um espaço de debate somente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo da capital gaúcha.

Na segunda escala, de Sherry Arnstein, o OPPOA contempla 2 níveis da escala, sendo o 5º, Pacificação, e o 6º, Parceria. No 5º nível é identificada a capacidade de o OPPOA contemplar a capacidade de a população com menor poder aquisitivo passar a ocupar espaços públicos, como conselhos, por exemplo, e gerar uma recomendação para a Administração Pública de acordo com as

necessidades de cada comunidade, e como visto, o OPPOA divide a população de Porto Alegre em regiões para que assim cada região possa estabelecer suas distintas prioridades diante do Orçamento Municipal. No 6º nível, Parceria, o que se tem por semelhança é o fato de o OPPOA permitir que a população escolha os líderes (sejam eles os Conselheiros ou os Delegados), para que os mesmos realizem a interlocução das comunidades com a PMPA.

Importante resgatar que o OPPOA, dentro de seus dois momentos analisados, não apresentou mudanças que impusessem um deslocamento dentro das escalas vistas.

#### 4.7 CONCLUSÃO CAPÍTULO 4

Neste capítulo, constataram-se as diferenças do OPPOA em seus dois momentos cruciais, sendo eles o final da gestão da Frente Popular (2004) e o período de 10 anos do OPPOA sob controle da gestão que herdou esta política pública (2015). Deste modo, através do resgate teórico estabelecido no capítulo 2, da descrição elaborada ao longo do capítulo 3 e das reflexões expostas no capítulo 4 surgem novas hipóteses acerca deste debate.

Como já dito, o OPPOA surge em um período histórico da disputa do modelo de sociedade orientado pelo Projeto Neoliberal e o Projeto Democratizante, conforme citado por Dagnino no capítulo 2. Tendo em vista que como dito por Anderson, também no capítulo 2, a corrente Neoliberal que não tem em sua essência necessidade de democracia, e, portanto não tem necessidade de participação popular como um elemento que caracterize a democracia, e ao mesmo tempo esta corrente alcançou um nível no qual o cidadão comum não consegue encontrar alternativas a esta ideologia. A partir disto pode-se dizer que o OPPOA passa a ser uma alternativa que, inicialmente, tenta representar, minimamente, a uma Administração Pública ligada ao Projeto Democratizante e a Corrente Contra Hegemônica, entretanto, a esta alternativa foram observadas limitações jurídicas e mudanças singulares em seu processo, de forma que a mesma, atualmente, apresenta-se alinhada ao Projeto Neoliberal e a Corrente Hegemônica de Democracia. Importante resgatar aqui que o OPPOA em nenhum de seus momentos

foi considerado uma política pública de Participação Popular, e sim de Controle Social. Contudo, há evidências que a postura da Administração Pública municipal foi diferente dada a mudança do grupo político. Para explicar esta mudança de alinhamento basta realizar o resgate de alguns elementos que possam ajudem a identificar esta constatação.

O primeiro elemento que utilizarei para explicar esta possível mudança é a alteração quanto à forma de participação dentro do OPPOA. Como visto, há dualidade de informação quanto a adoção de participação virtual ou não. Logicamente este mecanismo seria inviável na década de 1990 tendo em vista a realidade tecnológica do período. Entretanto, tomando como verdade que há esta nova modalidade de votar nas prioridades como visto na sessão 4.3, ao permitir que um cidadão tenha poder de escolher as prioridades da região da cidade que mora sem que o mesmo participe de um debate junto à comunidade ele passa a estar tomando as decisões de forma individual e não coletiva. No início do OPPOA as deliberações surgem após o debate presencial, onde todos têm direito a voz e voto, seja individualmente ou representando uma comunidade ou entidade ligada ao tema ou a região. Esta nova forma individualizada e centralizada da tomada de decisão, sem debate, parte da descrença da mobilização popular, um dos preceitos da Corrente Hegemônica. Ademais, como já dito, não se sabe o número correto de participantes presenciais, entretanto, em ambos regimentos é exigido locais para as reuniões que comportem 100 pessoas. Esta informação ligada ao fato de que o ciclo do OPPOA foi reduzido de 10 momentos no ciclo de 2004 para 8 no ciclo de 2015, ou seja, diminuindo o número de reuniões presenciais, pode-se dizer que o número de participantes presenciais não aumentou, podendo, inclusive, ter diminuído. Ademais, a dualidade de informação gera descrença nas informações passadas pela Prefeitura.

O segundo elemento que é importante analisar é o Regimento Interno quanto ao Conselho do Orçamento Participativo. Conforme visto, após o ciclo de 2008 pode-se realizar reeleições permanentes. E conforme mostrado no Gráfico 3 há uma diminuição quanto a renovação dos representantes do COP, parte do OPPOA que é responsável pela cobrança do Poder executivo quanto as demandas solicitadas e responsável, também, por informar as comunidades das mesmas. Deste modo, pode-se dizer que há um aparelhamento do COP, ainda que poderiam fazer parte dele somente pessoas que tiveram uma participação dentro do período da gestão

Pós Frente Popular. Deste modo o COP passa a seguir a mesma lógica de representação do Legislativo Municipal, no qual também não há limites para reeleição. Inicialmente pode-se afirmar que o COP seguia a lógica de renovação, por este motivo a reeleição era um fator forçado pelo Regimento Interno. Contudo, em algum momento do OPPOA pode ter ocorrido uma cooptação por parte dos conselheiros sob o novo comando do executivo de modo que foi estimulada esta mudança nas regras do jogo fazendo com que o COP ficasse engessado quanto aos seus conselheiros.

Como terceiro elemento entendo que comparando as variáveis analisadas nas sessões 4.4 e 4.5, que tratam, respectivamente, do Plano de Investimentos diante do Percentual de Demandas Concluídas e das Prioridades estabelecidas em conjunto com as demandas concluídas por órgão. Conforme o Gráfico 1 é notável o aumento de valores destinados ao Plano de Investimentos, todavia através dos gráficos 2 e 3 evidencia-se uma diminuição das demandas concluídas (que já se iniciam no último período de gestão da Frente Popular – 2000 a 2004). Deste modo pode-se dizer que há uma mudança da postura da Administração Pública diante do OPPOA. Como já dito, há a possibilidade de que se tenha aumentado o nível de complexidade das obras e demandas solicitadas dentro do OPPOA, contudo, esta hipótese pode ser refutada tendo em vista que todas as obras e demandas passam por uma análise de viabilidade pelos representantes do poder executivo municipal em conjunto com a própria comunidade (informação que está presente nos dois ciclos) antes da definição do Plano de Investimentos a ser executado. Portanto, é de responsabilidade da prefeitura indicar se as obras e demandas apresentam viabilidade ou não para serem executadas dentro do próximo ciclo, deste modo o OPPOA acaba, já no fim do primeiro mandato do Prefeito José Fogaça, apresentando um grande número de obras atrasadas.

Por fim, talvez seja possível dizer que o OPPOA alcançou um nível de proximidade com a população ao longo da gestão da Frente Popular de modo que qualquer mudança do grupo político só seria possível com a manutenção do OPPOA, como foi feito pela gestão Pós Frente Popular. Entretanto esta manutenção não foi isenta. Com a nova gestão ocorreram alterações e infere-se que o OPPOA acabou sendo um instrumento cooptado pela visão tecnicista. Demandas pendentes se acumulam ano após ano, o debate, fator que tem potencial de desenvolvimento do exercício da cidadania e amadurecimento político da sociedade pode ter ficado

em segundo plano diante da participação virtual, mascarando o número de pessoas que efetivamente debatem os temas da cidade e, por último, o Regimento Interno do OPPOA de 2004 para 2015 adotou uma forma que dificulta a renovação do seu braço representativo dentro das comunidades, que é o COP. Através destas variáveis é possível dizer que a mudança política no poder executivo da prefeitura municipal de porto alegre surtiu efeito no OPPOA de modo que o mesmo se aproximou do modelo Hegemônico de Democracia.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho foi estruturado de forma a considerar dois períodos distintos quanto à experiência do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre. O primeiro período envolveu 16 anos (1989-2004) de hegemonia da Frente Popular diante do Poder Executivo municipal (4 mandatos consecutivos). O segundo período analisado diz respeito à ruptura política que se deu nas eleições de 2004 e fez com que um outro grupo político chegasse ao poder e governasse Porto Alegre por 12 anos (2005-2016). Para efeitos desta pesquisa, optou-se por um marco temporal de 11 anos (2005-2015), quanto à coleta de informações sobre o OPPOA.

O problema de pesquisa norteador deste trabalho foi: em que medida a mudança de grupo político ocorrida nas eleições de 2004 pode ter influenciado a relação do Poder Executivo Municipal com a Política Pública do Orçamento Participativo? De modo que com os dados analisados fica evidente uma mudança na relação da Prefeitura Municipal com o OPPOA.

Uma das perspectivas analisadas foi a capacidade com a qual o OPPOA dialogava ou não com o que se entende no presente trabalho por participação. E, como visto, a prática, em ambos períodos, não apresenta o elemento que diferencia a participação do controle social, ou seja, o elemento vinculante. Apesar disso, pode-se notar pela construção do trabalho que há uma relação diferente da gestão da Frente Popular e da gestão Pós Frente Popular com a política pública estudada. O OPPOA, em seu primeiro período, se aproxima, mesmo que sem o elemento vinculante, mas através de sua proposta de construção de debate coletivo, e não virtual, das comunidades e combinado com uma gestão municipal que visa atender as demandas solicitadas, de um projeto que auxilie na condução das prioridades do Orçamento Municipal. Enquanto no segundo momento há uma gestão tecnicista que, aparentemente, foca seus investimentos, sejam eles através do OPPOA, em demandas que estão em sua agenda política.

Como sugestão para futuras pesquisas, poder-se-ia fazer a comparação do modelo do OPPOA com os modelos adotados em outras cidades, tendo em vista que o OPPOA se espalhou pelo mundo. Seria relevante analisar se há alguma experiência de Orçamento Participativo que realmente adotou o elemento vinculante, ou até mesmo verificar se as práticas e os resultados dessas experiências têm maior

semelhança com o OPPOA construído pela Frente Popular ou pela gestão Pós Frente Popular.

Por fim, pode-se dizer que o OPPOA sofreu influência com as eleições municipais. Tal fato é previsível, uma vez que é uma política pública de caráter governamental. Para que a política pública fosse considerada uma política de Estado seria recomendável, à luz da Administração Pública, que o Orçamento Participativo fosse constitucionalizado ou, ao menos, institucionalizado por lei. Porém, esse caminho ainda sofre contestações importantes por parcela da sociedade civil que entende que o OP não deve ser institucionalizado pois teme que o mesmo seja engessado. Deste modo, infere-se que houve precarização ao OPPOA na medida em que a gestão Pós Frente Popular passa a acolher somente as demandas que estão alinhadas a sua agenda política.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: EMIR, Sader; GENTILI, Pablo Gentil (Org.). **Pós-neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 10-2.

ARNSTEIN, Sherry. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002. Disponível em: <[http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/80986/mod\\_resource/content/1/Escada%20da%20participa%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/80986/mod_resource/content/1/Escada%20da%20participa%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 07 ago. 2016.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: UNESP, 2004.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura. **Para Ampliar o Canone Democrático**. Eurozine, 11 mar. 2002.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia** - Uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O Que é Participação**. Brasiliense, 1985.

BORON, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BRASIL. Constituição Federa. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2016.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Manual da Lei de Acesso a Informação para os Estados e Municípios**. Brasília, abr. 2013. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2016.

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “Controle Social do Poder” e “Participação Popular”**. Disponível em: <[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparc\\_06.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparc_06.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2016.

CARVALHO, Ana Maria. **O Orçamento Participativo como Instrumento de Gestão que Favorece a Efetivação da Cidadania em sua Plenitude**. Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade OPET. Curitiba. 2008.

CASTRO NEVES, Otávio Moreira de. **Evolução das Políticas de Governo Aberto no Brasil**. Brasília: Consad, 2013. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/3499783-Evolucao-das-politicas-de-governo-aberto-no-brasil.html>>. Acesso em: 11 out. 2016.

DAGNINO, Evelina. **Confluência Perversa, Deslocamentos de Sentido, Crise Discursiva**. Disponível em: <[http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/grim\\_crisis/11Confluencia.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/grim_crisis/11Confluencia.pdf)>. Acesso em: 08 ago. 2016.

DIAS, Roberta Atherton Magalhães. Marcos Teóricos, Paradigmas e Sentidos da Participação: Faces Diversas de Um Mesmo Espelho. In: **VI Conferencia Regional de Istr Para América Latina y El Caribe**. Salvador, 8-11 nov. 2007.

ERICEIRA, Alzira do Carmo Carvalho. Participação e Controle Social na Administração Pública: Um exercício de cidadania. In: **V Jornada Internacional de Políticas Públicas**, São Luis - MA, Brasil, 23-26 ago. 2011.

GADOTTI, Moacir. **Gestão Democrática com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional**. Disponível em: <[http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti\\_final.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2016.

PANIAGO, Maria Cristina. Controle do Capital: meios de combate à desigualdade?. In: **33º Congreso Mundial de Escuelas de Trabajo Social**, Santiago, Chile, 2006.

PORTO ALEGRE. PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 1990. **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000022938.DOCN.&l=20&u=%2Fnethtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 11 set. 2016.

PORTO ALEGRE. Justiça Eleitoral Município de Porto Alegre. **Ata de Apuração das Eleições Municipais de 1988**. Disponível em: <[http://www.tre-rs.gov.br/upload/33/Municipais\\_Porto\\_Alegre1988.PDF](http://www.tre-rs.gov.br/upload/33/Municipais_Porto_Alegre1988.PDF)>. Acesso em: 02 maio 2016.

SAES, Décio. **Estado e Democracia: Ensaio teórico**. Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, coleção trajetória 1, 1994.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph A. A doutrina clássica da democracia. In: **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p. 300-20.

TEIXEIRA, Ana Claudia. O orçamento participativo em pequenos municípios rurais: contexto, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Org.). **A Inovação Democrática no Brasil: O orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 189-216.

TRISTÃO, Gilberto. Transparência na administração pública. In: **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 out. 2002.

VENÂNCIO, Caio. Em 25 anos, Orçamento Participativo se espalhou pelo mundo e rompeu lógica clientelista da política. **Jornal Sul 21**, 13 set. 2014. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/em-25-anos-orcamento-participativo-se-espalhou-pelo-mundo-e-rompeu-logica-clientelista-da-politica/>>. Acesso em: 15 out. 2016.

VITULLO, Gabriel & SCAVO, Davide. O liberalismo e a definição bobiana de democracia: elementos para uma análise crítica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 13, p. 89-105, jan./abr. 2014.

## ANEXO A – LISTA DE PROTOCOLOS

Lista de Protocolos						1 - 1 / 1 <>
Protocolo	Abertura	Finalização	Solicitação	Situação	Anexos/Fotos	Notificação
 323521-16-00 -	06/10/2016 15:37:04	-	SIC - Serviço de Informações ao Cidadão - SMGL	Em andamento	<a href="#">Visualizar</a> <a href="#">Enviar</a>	<a href="#">Visualizar</a> <a href="#">Enviar</a>
Endereço: <b>PCA MONTEVIDEO, 10</b>						
Assunto: Boa tarde, gostaria de solicitar informações sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre: 1) Preciso dos valores destinados aos planos de investimento tabelados ano a ano, desde o início do Orçamento Participativo; 2) Preciso do número de obras inacabadas e em andamento no ano de 2004 e depois no ano de 2015; 3) Preciso saber o ano de implementação da consulta digital do orçamento participativo e também o número de participantes presenciais e digital ano a ano; 4) Preciso do Primeiro Regimento Interno do Orçamento Participativo, ou a forma como ele se norteador e organizado, acredito que deva existir algum documento oficial; Obrigado. att Guilherme Lopes						
Trâmites do Protocolo:						
Data	Descrição	Secretaria Atual	Resposta			
06/10/2016 15:37:04	Em análise	SMGL				

## 1) Os valores destinados as PIS, ano a ano

Análise das Demandas do OP por Ano				Valores Destinados nos Livros dos PIS (Nominais)
1990	Demandadas	236		Sem informação
	Concluídas	236	100,00%	
1991	Demandadas	116		Cr\$ 13.259.589.000,00 (valor em Cruzeiros)
	Concluídas	116	100,00%	
1992	Demandadas	513		Cr\$ 114.084.296.271,00 (valor em Cruzeiros)
	Concluídas	511	99,61%	
1993	Demandadas	478		Cr\$ 934.597.419.000,01 (valor em Cruzeiros)
	Concluídas	478	100,00%	
1994	Demandadas	340		CR\$ 4.655.298.462,00 (valor em Cruzeiros Reais)
	Concluídas	339	99,71%	
1995	Demandadas	377		R\$ 56.890.503,00
	Concluídas	377	100,00%	
1996	Demandadas	343		R\$ 62.957.230,00
	Concluídas	340	99,13%	
1997	Demandadas	404		R\$ 113.787.029,67
	Concluídas	396	98,02%	
1998	Demandadas	408		R\$ 127.383.475,33
	Concluídas	399	97,79%	
1999	Demandadas	360		R\$ 140.928.039,99
	Concluídas	348	96,67%	
2000	Demandadas	395		R\$ 104.731.761,36
	Concluídas	377	95,44%	
2001	Demandadas	393		R\$ 100.870.587,09
	Concluídas	360	91,60%	
2002	Demandadas	384		R\$ 137.056.984,00
	Concluídas	336	87,50%	
2003	Demandadas	436		R\$ 105.604.000,67
	Concluídas	363	83,26%	
2004	Demandadas	373		R\$ 183.255.785,45
	Concluídas	333	89,28%	
2005	Demandadas	326		R\$ 158.952.638,82
	Concluídas	252	77,30%	
2006	Demandadas	220		R\$ 132.486.430,11
	Concluídas	177	80,45%	
2007	Demandadas	221		R\$ 173.414.218,66
	Concluídas	180	81,45%	
2008	Demandadas	197		R\$ 28.491.847,83
	Concluídas	134	68,02%	
2009	Demandadas	198		R\$ 43.164.012,84
	Concluídas	137	69,19%	
2010	Demandadas	206		R\$ 50.976.052,59
	Concluídas	119	57,77%	
2011	Demandadas	281		R\$ 260.118.283,96
	Concluídas	166	59,07%	
2012	Demandadas	568		R\$ 106.649.733,17
	Concluídas	211	37,15%	
2013	Demandadas	363		R\$ 173.911.969,40
	Concluídas	50	13,77%	
2014	Demandadas	322		R\$ 66.316.298,29
	Concluídas	40	12,42%	
2015	Demandadas	443		R\$ 80.000.001,87
	Concluídas	10	2,26%	

2) Por gentileza, considere as seguintes informações:

<b>DEMANDAS DE 1990 A 2004</b>		
Total de demandas:	5556	
Total de Demandas Concluídas:	5309	95,55%
Demandas concluídas até 2004:	4572	82,29%
Demandas concluídas após 2004:	737	13,26%
Demandas pendentes:	247	4,45%

<b>DEMANDAS DE 2005 A 2015</b>		
Total de demandas:	3345	
Total de Demandas Concluídas:	1481	44,27%
Demandas pendentes:	1864	55,73%

3) A consulta à situação das demandas através de site do OP foi criada em 2003. **Não temos participação virtual no OP de Porto Alegre.**

4) A primeira versão do Regimento Interno do OP é de 1992. Não existe registro deste material. O mais antigo exemplar que temos no acervo do ObservaPOA é de 1996, que segue em anexo.”

## ANEXO B – INDICADORES DO TEMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA



### Porto Alegre em Análise

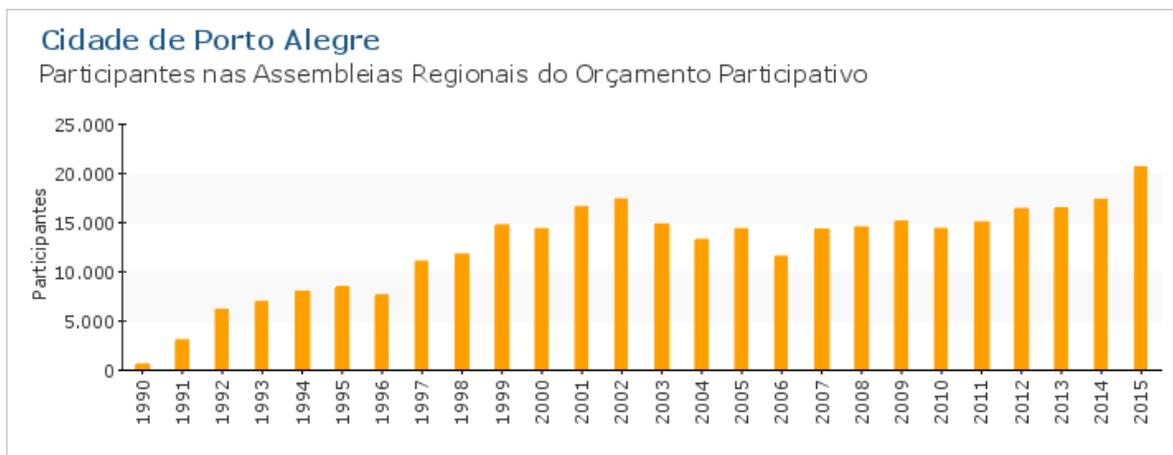
#### Porto Alegre Indicadores do tema Democracia Participativa

##### Participantes nas Assembleias Regionais do Orçamento Participativo

Número de participantes nas assembleias Regionais do Orçamento Participativo.

O número de participantes da cidade é superior ao somatório dos valores apresentados nas ROPs. A diferença deve-se ao fato de que o número total corresponde ao somatório de participantes nas assembleias Temáticas e Regionais.

Unidade do indicador:



Ano	INDICADOR	VALOR ABSOLUTO	EVOLUÇÃO NO PERÍODO	EVOLUÇÃO NA GESTÃO	...
Olívio Dutra - Gestão 1989 a 1992					
1990	628	...	...	...	...
1991	3.086	...	Aumentou 79,65%	...	...
1992	6.168	...	Aumentou 49,97%	...	...
Tarso Genro - Gestão 1993 a 1996					
1993	6.975	...	Aumentou 11,57%	Aumentou 11,57%	...
1994	8.011	...	Aumentou 12,93%	Aumentou 23,01%	...
1995	8.496	...	Aumentou 5,71%	Aumentou 27,40%	...
1996	7.653	...	Diminuiu 9,92%	Aumentou 19,40%	...
Raul Pont - Gestão 1997 a 2000					
1997	11.078	...	Aumentou 30,92%	Aumentou 30,92%	...
1998	11.790	...	Aumentou 6,04%	Aumentou 35,09%	...
1999	14.776	...	Aumentou 20,21%	Aumentou 48,21%	...
2000	14.377	...	Diminuiu 2,70%	Aumentou 46,77%	...
Tarso Genro - Gestão 2001 a 2002					
2001	16.612	...	Aumentou 13,45%	Aumentou 13,45%	...
2002	17.397	...	Aumentou 4,51%	Aumentou 17,36%	...
João Verle - Gestão de 2003 a 2004					
2003	14.857	...	Diminuiu 14,60%	Diminuiu 14,60%	...
2004	13.284	...	Diminuiu 10,59%	Diminuiu 23,64%	...
José Fogaça - Gestão 2005 a 2010					
2005	14.376	...	Aumentou 7,60%	Aumentou 7,60%	...
2006	11.579	...	Diminuiu 19,46%	Diminuiu 12,83%	...
2007	14.336	...	Aumentou 19,23%	Aumentou 7,34%	...
2008	14.550	...	Aumentou 1,47%	Aumentou 8,70%	...
2009	15.151	...	Aumentou 3,97%	Aumentou 12,32%	...
2010	14.398	...	Diminuiu 4,97%	Aumentou 7,74%	...
José Fortunati - Gestão de 2011 a 2016					
2011	15.064	...	Aumentou 4,42%	Aumentou 4,42%	...
2012	16.421	...	Aumentou 8,26%	Aumentou 12,32%	...
2013	16.497	...	Aumentou 0,46%	Aumentou 12,72%	...
2014	17.359	...	Aumentou 4,97%	Aumentou 17,06%	...

Ano	INDICADOR	VALOR ABSOLUTO	EVOLUÇÃO NO PERÍODO	EVOLUÇÃO NA GESTÃO	...
2015	20.661	...	Aumentou 15,98%	Aumentou 30,31%	...

Fontes: GPO /GP. PMPA