

**A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre:
condicionantes e resultados**

Marcelo Kunrath Silva

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar os fatores que condicionam a implantação de processos de participação direta da população na discussão do orçamento público – o denominado “Orçamento Participativo” (OP) –, determinando seus resultados. Na medida em que, a partir da referência exitosa do OP de Porto Alegre¹, observa-se uma progressiva disseminação da experiência de participação na elaboração do orçamento para diversos outros governos municipais e estaduais, discute-se aqui alguns condicionantes da replicabilidade desta “inovação institucional”.²

Contrapondo-se à tendência de uma discussão normativa sobre a participação tomada de forma abstrata, o presente artigo fundamenta empiricamente suas elaborações na análise comparativa de quatro processos de OP desenvolvidos na Região Metropolitana de Porto Alegre. Primeiramente, o processo de OP de Porto Alegre, implantado a partir de 1989, é tomado como referencial empírico para a identificação de fatores explicativos na implantação e manutenção deste novo mecanismo de gestão pública. No segundo momento, identificados estes fatores, eles serão testados através de uma análise comparativa das experiências de OP desenvolvidas entre 1997 e 2000 nos municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão, determinando sua presença e capacidade explicativa também nestes casos.³ Por

¹ O termo “êxito” aqui empregado refere-se à capacidade de manutenção deste processo ao longo de mais de uma década, com uma relativa vitalidade do ponto de vista da atração dos agentes sociais da cidade. Aqui não se faz referência aos resultados substantivos do OP, objeto de outros trabalhos no âmbito deste projeto de pesquisa.

² Um dos limites de algumas discussões de experiências como a do OP é exatamente reduzi-las a processos de âmbito institucional, que poderiam ser compreendidos apenas pela análise das condições e dos arranjos institucionais implementados. Ao contrário, a análise aqui efetuada busca demonstrar que, mesmo destacando a importância da “engenharia institucional” envolvida em cada experiência, as condições de êxito de inovações institucionais envolvem fatores que transcendem os limites da institucionalidade.

³ É preciso destacar, em relação à análise comparativa desenvolvida, a desconsideração de uma variável fundamental: a diferença de tempo entre a experiência de Porto Alegre e a dos outros municípios

fim, o artigo encerra-se com conclusões que buscam generalizações em termos de condicionantes da implantação e dos resultados das experiências de OP (generalizações estas que deverão ser submetidas a futuras investigações comparativas).

1. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: FATORES EXPLICATIVOS DE SUA CONSOLIDAÇÃO

A experiência de OP desenvolvida em Porto Alegre, como qualquer outro processo social, é marcada pela complexidade, envolvendo uma infinidade de variáveis que condicionam sua implantação e desenvolvimento. Neste sentido, qualquer tentativa de delimitação de um número restrito de variáveis para sua compreensão adquire, necessariamente, um sentido simplificador daquela complexidade intrínseca. Por outro lado, no entanto, a partir de uma exaustiva investigação empírica deste processo torna-se possível circunscrever um conjunto de variáveis que, interrelacionadas, possuem uma capacidade explicativa relativamente elevada. Assim, mesmo simplificando o processo em análise, evita-se um empobrecimento excessivo que levaria à perda de validade do estudo.

Tendo presente as referências acima, a partir da pesquisa realizada pode-se definir que o êxito do processo do OP em Porto Alegre assenta-se, centralmente, em quatro fatores: o associativismo civil, o desenho institucional, o comprometimento político governamental e a capacidade de investimento da Prefeitura Municipal.

investigados. Em vista disto, a comparação realizada não busca estabelecer uma equivalência absoluta entre os casos, mas sim utiliza um caso que é diferenciado – o de Porto Alegre (tratando-o como uma espécie de tipo-ideal) – como fundamento empírico para abstração de variáveis a serem investigadas nos outros casos. De outro lado, a análise limitada aos primeiros quatro anos de OP em Alvorada, Gravataí e Viamão, fruto das evidências empíricas então disponíveis, não implica negar a possibilidade de que, ao longo de um período

1.1 Associativismo popular e participação no OP em Porto Alegre

Em primeiro lugar, observa-se em Porto Alegre a existência de um tecido associativo, no qual destacam-se as estruturas associativas “comunitárias”⁴, com relativo enraizamento na vida sócio-política da cidade. Constituindo-se desde a década de 1940 e fortemente influenciado pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) até 1964⁵, o auto-denominado “movimento comunitário” apresenta um expressivo crescimento quantitativo no final da década de 70 e início dos anos 80, na conjuntura de declínio do regime ditatorial implantado em 1964. Por outro lado, neste mesmo período, uma parcela do “movimento”, que se identificava como “combativa”, passa por um processo de mudança qualitativa, com a emergência de representações e práticas orientadas para uma relação de enfrentamento com o Estado e para a defesa de uma perspectiva de transformação radical da realidade social. Estas mudanças estão em grande medida relacionadas à ação de agentes sócio-

mais amplo, surjam novas situações e configurações que alterem radicalmente estas experiências e, assim, as conclusões emanadas de sua análise.

⁴ As formas de organização das classes populares no município de Porto Alegre caracterizam-se pela presença marcante do que militantes e lideranças conceituam como “movimento comunitário”, expresso na organização através de Associações de Moradores (esta presença pode ser estimada pela informação da pesquisa de opinião “Avaliação do desempenho da Administração de Porto Alegre”, de outubro de 1991: 14,8% dos entrevistados pela pesquisa tinham algum tipo de participação em Associações de Bairro). A noção de “comunidade”, mesmo que esteja marcada por uma noção de homogeneidade e harmonia que de fato inexistem nos locais de moradia das classes populares, constitui-se em um poderoso recurso simbólico na busca da superação das diferenças e conflitos que se opõem ao ideal da “comunidade” e que, se não forem enfrentados, inviabilizariam qualquer possibilidade de organização e atuação coletiva. Sobre a trajetória de organização popular em Porto Alegre, ver GUARESCHI (1980), FERRETTI (1984), RIBEIRO (1985), BAIERLE (1992), SILVA (1997 e 2001).

⁵ O PTB, que no Rio Grande do Sul apresentava-se ideologicamente como um partido de esquerda e não apenas como um partido popular, foi a principal força política em Porto Alegre entre os anos 40 e 60. Conforme os dados apresentados em PASSOS; NOLL (1996), entre os anos 1947 e 1963 o PTB foi sempre o partido mais votado para a Câmara de Vereadores de Porto Alegre, além de eleger o Prefeito Municipal nos anos de 1955 e 1963. Por outro lado, segundo BODEA (1992:57), o PTB sempre obteve maioria dos votos para governador em Porto Alegre, entre os anos de 1947 e 1964. A continuidade desta influência trabalhista se expressa com a eleição de Alceu Collares (PDT) à Prefeitura Municipal, em 1985, como o primeiro prefeito eleito diretamente desde 1964 (quando foi destituído Sereno Chaise, eleito pelo PTB).

políticos que crescentemente passam a atuar junto às organizações comunitárias, tais como: grupos políticos clandestinos, centros de educação popular e, destacadamente, segmentos da Igreja Católica orientados pela Teologia da Libertação.

Durante a segunda metade dos anos 80, um segmento significativo do “movimento comunitário” irá envolver-se em experiências de participação na gestão pública, seja ao nível do governo municipal (na gestão de Alceu Collares, do PDT, entre 1986 e 1988, cujo lema é ilustrativo: “O Povo no Governo”), seja ao nível dos governos estadual e federal do PMDB (com suas políticas de envolvimento da população na distribuição de alimentos – com destaque para o “ticket do leite” – e na execução de serviços públicos). Os resultados pouco expressivos destas experiências em termos de uma alteração substantiva da realidade de carências das classes populares é gerador de dúvidas e, entre alguns militantes, ceticismo em relação a processos de participação. Por outro lado, no entanto, nestes processos os agentes sociais experimentam e aprendem novas práticas e representações que superam a visão maniqueísta em relação ao Estado e a atitude meramente reivindicativa que marcava a ação do “movimento comunitário combativo” em Porto Alegre.

Neste sentido, ao final dos anos 80, quando a Frente Popular (formada, inicialmente, por PT e PCB) assume o governo de Porto Alegre, encontra-se na cidade um conjunto de agentes sociais com uma longa experiência de organização e ação coletiva, a qual em grande medida foi redirecionada para a participação em novos canais e processos que então estavam sendo instituídos pela “Administração Popular” (entre os quais, destaca-se o OP). Assim, será destes setores organizados que virá grande parte dos participantes do OP de Porto Alegre, conforme indicam os dados abaixo:

Quadro 1. Participação em entidades entre os participantes das Plenárias do Orçamento Participativo de Porto Alegre – 1993, 1995 e 1998.

Participação em entidade ou associação?*	OP/1993		OP/1995		OP/1998	
	Freqüência	%	Freqüência	%	Freqüência	%
Participa de entidades	2896	71,28	472	73,88	695	66,9
Não participa de entidades	1044	25,70	135	21,7	292	28,1
Não respondeu	123	3,03	15	2,41	52	5
Total	4063	100	622	100	1039	100

Fontes: FEDOZZI, NUÑES, 1993. FASE, CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1995. CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999.

* Para o ano de 1993, a pergunta refere-se especificamente a participação em Associação de Moradores.

Esta importância da experiência associativa é ainda mais significativa quando observam-se informações referentes às pessoas que são escolhidas como delegados e conselheiros no OP de Porto Alegre: segundo dados do ano de 1998 (CIDADE; CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999), 90% dos entrevistados nas Plenárias do OP de Porto Alegre que já haviam sido eleitos conselheiros e/ou delegados participavam de algum tipo de organização social. Em vista disto, percebe-se que a inserção nas estruturas associativas constitui-se em uma espécie de pré-requisito para que indivíduos assumam papéis de representação no OP de Porto Alegre.

Além desta importância em termos da ocupação dos espaços de participação do OP, os segmentos com experiência associativa também possuem um papel central no processo de organização e mobilização social orientada para a participação. Este papel é claramente demonstrado pelos dados abaixo, que destacam a importância dos agentes sociais na divulgação do OP e na mobilização para a participação:

Quadro 2. Modo como os participantes das Plenárias foram informados sobre as reuniões do OP (respostas mais frequentes) – 1993, 1995 e 1998

Modo de informação sobre as reuniões do Orçamento Participativo	OP/93	OP/95	OP/98
Informado por Associação de Moradores	57,35%	48,23%	41,9%
Informado por vizinhos, amigos e/ou parentes	18,26%	12,76%	14,4%
Informado por delegado ou conselheiro do OP	-	12,38%	9,7%
Informado por jornais e cartazes da Prefeitura	-	4,50%	9,2%
Informado por carro de som	7,31%	6,58%	8,7%

Fontes: FEDOZZI, NUÑES, 1993. FASE, CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE 1995. CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999.

Um aspecto importante a ser destacado é que os meios de comunicação de massa (rádio e televisão) desempenham um papel pouco significativo do ponto de vista da mobilização da população para a participação no OP. Enquanto que, na pesquisa de 1993 (FEDOZZI, NUÑES, 1993), apenas 1,67% dos entrevistados indicavam a televisão e 2,83% indicavam o rádio como meio através do qual foram informados e mobilizados para as reuniões do OP, na pesquisa de 1998 (CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999) apenas 7,8% dos entrevistados indicaram o rádio e/ou a televisão como meio de informação sobre o OP.

Estes dados, aos quais poderiam ser acrescentados outros, possibilitam identificar a centralidade do associativismo, fundamentalmente aquele constituído ao nível das classes populares, que aderiu e atuou no sentido da vitalização do OP de Porto Alegre. Sustenta-se, assim, a definição deste associativismo como fator significativo na explicação do êxito do processo.⁶

1.2 O OP e as inovações institucionais

O segundo fator que contribuiu para o êxito do OP de Porto Alegre refere-se ao seu formato institucional. Partindo de uma proposta vaga de abertura do orçamento público à “participação popular”, agentes sociais e governamentais construíram coletivamente ao longo da primeira gestão da Frente Popular as bases centrais da estrutura e dinâmica do OP, as quais, apesar das alterações introduzidas a cada ano, em boa medida vêm sendo mantidas até os dias atuais.

Do ponto de vista institucional, três aspectos podem ser destacados como fundamentais para o êxito do OP. Primeiramente, a modificação na estrutura do governo municipal com a reorientação da atuação da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), até então fortemente marcada por uma cultura de assistencialismo e clientelismo, e a criação do Gabinete de Planejamento (GAPLAN), diretamente ligado ao Gabinete do Prefeito. Estas alterações propiciaram à Administração Municipal um controle centralizado sobre as definições de prioridades governamentais através do GAPLAN, em oposição à lógica fragmentária de atuação das Secretarias de governo, e, ao mesmo tempo,

⁶ Em virtude dos limites do artigo, não será abordada aqui a atuação dos agentes sociais na constituição da própria estrutura do OP, que também foi algo fundamental e contribuiu para o seu êxito. Para uma análise

constituíram um canal de interlocução direta com os segmentos sociais organizados e de incentivo à sua participação através da CRC.

O segundo aspecto a ser destacado do ponto de vista da inovação institucional representada pelo OP, refere-se à incorporação por este processo de diversos procedimentos característicos da prática dos “movimentos populares” de Porto Alegre. A centralidade da organização e da mobilização coletivas, o respeito às divisões do tecido associativo da cidade na definição da regionalização adotada no OP, a adequação das dinâmicas regionais do OP às características específicas da organização popular em cada região, entre outros aspectos, foram fundamentais para que o OP encontrasse adesão entre aquele que era seu público alvo potencial, qual seja, os segmentos populares organizados.

Por fim, a introdução de critérios para o processamento das demandas foi outro aspecto de inovação institucional fundamental na viabilização da discussão pública do orçamento municipal. Contrapondo-se à falta de metodologia que caracterizou a discussão do orçamento em 1989, durante o ano de 1990 foi constituído um sistema de critérios que atuou como parâmetro para as necessárias escolhas que teriam que ser feitas na hierarquização das áreas prioritárias para investimento. Naquele momento, foram estabelecidos os seguintes critérios e seus pesos relativos:

- Mobilização popular – peso 1
- Importância da região para o desenvolvimento urbano de Porto Alegre – peso 1
- População em áreas de carência – peso 2
- Carência de saneamento, infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos – peso 3

detalhada, ver SILVA, 2001.

Os critérios e pesos definidos a partir da discussão entre representantes das regiões (lideranças comunitárias, na sua grande maioria) e governo municipal trazem alguns elementos que devem ser considerados. Primeiramente, a centralidade do objetivo de direcionar os investimentos municipais para as populações mais carentes de bens e serviços públicos na cidade. Assim, os dois critérios com maior peso na definição das prioridades de investimento são exatamente aqueles relacionados às carências, indicando a busca da implantação de um mecanismo objetivo que viabilizasse a concretização do lema da “inversão de prioridades”. Esta instituição da carência como principal critério indica também a presença majoritária das classes populares, ou seja, dos segmentos mais submetidos a estas carências, entre o público participante das discussões do orçamento municipal.

Em segundo lugar, mesmo pretendendo desenvolver uma metodologia objetiva de avaliação e hierarquização das prioridades, percebe-se que, entre os critérios escolhidos, dois apresentam um elevado grau de subjetividade: mobilização popular e importância da região para o desenvolvimento urbano de Porto Alegre.

Por fim, a presença da “mobilização popular” como critério de distribuição de recursos do orçamento municipal parece indicar dois fatores. De um lado, a preocupação do governo de estabelecer um diálogo com as organizações e entidades do “movimento popular” e, ao mesmo tempo, atuar como um agente do seu fortalecimento. De outro, a capacidade de segmentos organizados das classes populares em ocuparem este espaço de participação e se constituírem como os principais interlocutores do governo. Observa-se assim uma compatibilização entre a vontade política do governo e a capacidade de atuação de determinados setores organizados da sociedade civil, hábeis o suficiente para dirigirem

sua ação para aquele espaço e disputarem suas deliberações de modo a serem atendidas suas demandas e interesses.

Apesar de uma pequena alteração nos critérios em 1991 (com a introdução de um quinto critério: “população total residente na região”, com peso 1), é no ano de 1992 que observa-se uma mudança importante nos critérios para a distribuição dos recursos. Mantiveram-se os critérios “carência do serviço ou infra-estrutura” (com peso 3), “população em áreas de carência máxima” (com peso 2) e “população total da região” (com peso 1). O critério “importância da região para o desenvolvimento urbano de Porto Alegre” foi extinto e o critério “mobilização popular” (com peso 1) foi substituído pelo critério “prioridade da região” (com peso 2), que, além de conferir um peso maior às definições de prioridades das regiões, constitui-se em critério mais objetivo para apreender a mobilização regional, uma vez que se pressupõe que os setores mais mobilizados teriam maior influência na definição das prioridades.

Assim, o conjunto de inovações institucionais instituídas com o OP foram fundamentais para, de um lado, romper alguns obstáculos que a estrutura da Administração Municipal, que não havia sido historicamente construída para práticas de gestão participativa, impunha às novas dinâmicas exigidas pelo OP; de outro, para viabilizarem a participação da população, na medida em que criava-se um processo cuja dinâmica era, em determinados aspectos, “familiar” aos segmentos populares com experiência de organização comunitária; por fim, por criarem mecanismos objetivos de processamento das demandas sociais, evitando as tradicionais práticas clientelistas e reprodutoras de privilégios, que foram substituídas por regras públicas e transparentes de priorização das demandas sociais incorporadas ao orçamento público.

1.3 Comprometimento governamental e OP em Porto Alegre

O terceiro fator a ser destacado na explicação do êxito do OP refere-se ao comprometimento governamental na sustentação do processo e na efetivação de suas deliberações. Na medida em que a lógica presidencialista que rege a organização estatal brasileira concentra parcela significativa do poder de decisão no Executivo e, mais do que isso, na figura do chefe do Executivo (no caso, o Prefeito Municipal), o comprometimento governamental torna-se condição *sine qua non* para a viabilidade de processos de gestão participativa. Este aspecto é ainda mais significativo em relação à elaboração da proposta orçamentária, uma vez que esta é legalmente uma atribuição exclusiva do Executivo municipal. Assim, por mais que existam definições legais que indiquem a necessidade de consulta à sociedade no processo de elaboração do orçamento, em última instância a decisão final sobre a proposta orçamentária cabe ao Executivo.

Frente a estas considerações e analisando o processo de implantação do OP em Porto Alegre, observa-se que, mesmo sem uma clareza inicial sobre como realizar a pretendida “participação popular” na discussão orçamentária, predominou ao nível das orientações do Executivo municipal a diretriz de abrir o processo à participação e, principalmente, respeitar as deliberações nele tomadas. Vencendo resistências internas ao governo, onde alguns setores questionavam a falta de capacidade dos segmentos sociais organizados para atuarem de forma efetiva na discussão orçamentária, o governo consolidou ao nível dos seus interlocutores na sociedade civil local uma imagem de abertura e comprometimento com a participação, elemento fundamental para a legitimação do OP enquanto espaço efetivo de participação e deliberação. Como indicativo da

consolidação desta imagem entre o público participante do OP, são ilustrativos os dados abaixo:

Quadro 3. Percepção sobre o poder de decisão da população que participa do OP entre os participantes da Plenárias – 1995 e 1998

A população que participa do Orçamento Participativo decide realmente sobre políticas públicas, obras e serviços?	OP/1995 Entrevistados (622) %	OP/1998 entrevistados (1039) %
Sempre decide	32,96%	30,2%
Quase sempre decide	27,33%	27%
Decide às vezes	23,79%	23,9%
Nunca decide	0,64%	2,8%
Não sabe	8,20%	10,7%
Não respondeu	7,07%	5,4%
Total	100%	100%

Fonte: FASE, CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1995. CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999.

1.4 Capacidade de investimento e credibilidade do OP de Porto Alegre

Contribuindo para a construção da imagem de efetividade da participação em termos da decisão sobre a ação do governo municipal, coloca-se o último aspecto a ser destacado na explicação do êxito do OP em Porto Alegre: a capacidade de investimento da Prefeitura de Porto Alegre. Este aspecto define a possibilidade objetiva de responder às demandas e interesses resultantes do processo participativo; ou seja, é a capacidade de

investimento que determina a eficácia da participação e, em função disto, grande parte de sua credibilidade.

A importância da capacidade de investimento no êxito do OP de Porto Alegre é claramente ilustrada pela própria evolução do OP ao longo da primeira gestão da Frente Popular, entre 1989 e 1992. Assumindo um governo altamente endividado e sem capacidade de realizar novos investimentos, a “Administração Popular” enfrenta no segundo ano de governo um forte questionamento por parte dos segmentos populares organizados sobre o sentido da participação na discussão orçamentária, uma vez que praticamente nada do que havia sido demandado no ano anterior havia sido efetivado. Herdeiros de uma longa trajetória de promessas não cumpridas por parte dos “políticos”, estes segmentos criticam a ineficácia objetiva do OP, razão que leva muitos ativistas a não participarem no ano de 1990.⁷ Somente com a recuperação relativa e progressiva da capacidade de investimento governamental, que inicia-se com o aumento dos valores de diversos tributos municipais em 1990 (particularmente do IPTU e do ISSQN – atual ISS), é que o processo participativo recupera e amplia a adesão entre a população da cidade, conforme demonstram os dados abaixo:

⁷ Tal sentimento de frustração expressa-se no documento da ONG FASE “(Re)Pensando a discussão do orçamento municipal”, de 1990, que afirma: Levando em conta a experiência do ano passado [discussão do orçamento em 1989] e as avaliações das lideranças que participaram, é provável que agora não desperte o mesmo interesse e que se coloquem muitos questionamentos quanto à validade da discussão. Isso porque a expectativa da maioria dos participantes de ver atendidas suas reivindicações não foi concretizada, nem trabalhada de modo satisfatório.

Quadro 4. Participantes na Segunda Rodada do OP – 1989/1992

Região	1989/OP 1990	1990/OP 1991	1991/OP 1992	1992/OP 1993
Ilhas	20	80	90	132
Humaitá/ Navegantes	20	10	32	128
Leste	150	100	705	385
Lomba do Pinheiro	20	40	119	514
Zona Norte	40	50	97	511
Noerdeste	20	28	363	221
Partenon	ND	53	264	922
Restinga	40	36	181	303
Cruzeiro	60	90	128	235
Glória	60	20	142	206
Cristal	20	10	81	388
Centro-Sul	190	52	458	502
Extremo-Sul	70	25	80	569
Eixo da Baltazar	20	28	152	455
Sul	40	ND	29	378
Centro	10	6	165	319
Total	780	628	3 086	6 168

Fonte: De Olho no Orçamento Participativo, Porto Alegre, Ano 1, n. 1, julho/1995. (p.4)

A recuperação financeira da Prefeitura Municipal de Porto Alegre criou condições objetivas para a eficácia do OP, na medida em que possibilitou ao governo uma relativa capacidade de resposta às deliberações emanadas do processo. Concretamente, isto

se expressa na capacidade de realização das obras definidas e da ampliação/qualificação dos serviços públicos prestados pelo município: segundo informações do GAPLAN,⁸ das 3.956 demandas incluídas nos Planos de Investimento entre 1989 e 2001, 3.282 (83%) estão concluídas, 204 (5%) estão com as obras em execução, 441 (11%) estão em andamento (elaboração de projeto, licitação etc.) e 29 (1%) estão pendentes (em processo judicial, espera por aquisição de área etc.).

Este cumprimento das definições é gerador de uma expressiva representação de eficácia da participação, que é ilustrada pelos dados do quadro abaixo:

Quadro 5. Avaliação sobre a obtenção de benefícios (obras e serviços) através do OP – 1995 e 1998

Benefício com obras e serviços através do Orçamento Participativo	OP/1995 % entre os 622 participantes nas Plenárias entrevistados	OP/1998 % entre os 1039 participantes nas Plenárias entrevistados
Já foi beneficiado	52,72%	58,5%
Não foi beneficiado	30,96%	22,9%
Não sabe	9,57%	12,9%
Não respondeu	6,75%	5,7%
Total	100%	100%

Fonte: FASE, CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1995. CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999.

⁸ Consulta telefônica realizada em 08/03/2002.

Os quatro fatores identificados e analisados acima, mesmo sem esgotar o conjunto de variáveis explicativas do êxito na implantação do OP de Porto Alegre, podem ser definidos como possuindo, na sua articulação, um significativo poder de explicação deste processo. O próximo passo é verificar em que medida estes fatores estão presentes nas outras experiências de OP pesquisadas e qual sua influência na implantação e nos resultados das mesmas.

2. COMPARANDO EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (RMPA)

2.1 O contexto das experiências de OP na RMPA

A RMPA⁹ é constituída atualmente por trinta e um municípios, abrigando uma população de 3.715.430 habitantes (correspondendo a 36,5% da população do Estado do Rio Grande do Sul – dados para o ano de 2000). A partir dos anos 50, esta região conhece um intenso processo de concentração das atividades produtivas e, conseqüentemente, de atração populacional. Durante o período situado entre os anos 50 e meados da década de 70, as principais atividades econômicas tenderam a concentrar-se no eixo formado pela BR-116, numa linha que se estende de Porto Alegre até o município de Novo Hamburgo. De outro lado, os municípios situados fora deste eixo, particularmente na parte leste da RMPA, tenderam a constituir-se em áreas de habitação para a população de baixa renda atraída para a Região (população esta sem condições de arcar com os custos da moradia em Porto

⁹ Ver mapa em anexo.

Alegre ou nos outros municípios economicamente mais dinâmicos, tais como Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo).

Em virtude deste processo de estruturação da RMPA, os municípios abordados neste estudo (Alvorada, Gravataí e Viamão), todos situados na parte leste da Região, vão constituir-se, a partir dos anos 50, como “cidades-dormitório”. De um lado, seu processo de urbanização foi marcado pela ação de agentes loteadores privados, submetidos a pouco ou nenhum controle público, que buscavam fundamentalmente a produção de lotes de baixo custo, acessíveis aos segmentos pobres atraídos para a RMPA. Dentro desta lógica de produção de lotes a baixo custo, os loteadores buscavam o barateamento dos lotes através da não instalação de infra-estrutura básica nos loteamentos, muitos dos quais irregulares, constituindo assim bairros totalmente desprovidos de bens e serviços públicos.

De outro lado, além da precariedade urbana, outra característica contida na definição destes municípios como “cidades-dormitório” é a fragilidade de suas estruturas econômicas. Excluídos do eixo mais dinâmico da região, concentrador das atividades industriais, os municípios de Alvorada, Viamão e, até meados dos anos 70, Gravataí, terão suas economias organizadas fundamentalmente em torno de atividades comerciais e de serviços para o atendimento das necessidades de populações formadas, na sua grande maioria, por segmentos de baixa renda e que necessitavam buscar oportunidades de trabalho nos municípios vizinhos. Além disto, Gravataí e, principalmente, Viamão também apresentam algum volume de produção primária, que no entanto não possui capacidade de dinamizar economicamente estes municípios.

Na trajetória do município de Gravataí, no entanto, observa-se uma alteração significativa desta realidade econômica que deve ser destacada. A partir da década de 70, Gravataí é palco de um processo de industrialização que altera radicalmente a sua estrutura

sócio-econômica, transformando-se de “cidade-dormitório” em um dos pólos mais dinâmicos de atividade industrial no Estado do Rio Grande do Sul (processo que se consolida com a instalação do complexo automotivo da General Motors na cidade, no final dos anos 90). Inicialmente, esta alteração está relacionada, pelo menos, a três fatores: a saturação do eixo constituído em torno da BR-116; a abertura da BR-290, estrada que passa por Gravataí e liga Porto Alegre à BR-101 e, assim, ao centro do país; uma política governamental de estímulo à industrialização através da constituição de distritos industriais.

Para finalizar esta rápida caracterização, o Quadro abaixo apresenta alguns dados sobre os municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão, que possibilitam uma melhor compreensão tanto da realidade de cada município quanto de suas semelhanças e diferenças:

Quadro 6. Dados gerais sobre os municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão

	Alvorada	Gravataí	Viamão
População*	183.421	232.447	226.669
Área do município (Km ²)	73	479	1.488
Domicílios ligados à rede geral de água*	97%	74%	88%
Domicílios ligados à rede geral de esgoto*	30%	33%	25%
Domicílios com coleta de lixo*	97%	97%	95%
PIB (R\$)**	393.954.542,49	1.252.123.487,06	550.136.671,92
PIB per capita (R\$)**	2.310,35	5.859,34	2.672,29

Fontes: *IBGE, *Censo Demográfico 2000* (dados preliminares); **FUNDAÇÃO ESTADUAL DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (dados para 1998)

2.2 As experiências de OP em Alvorada, Gravataí e Viamão

As experiências de OP desenvolvidas nos municípios de Alvorada, Gravataí, Viamão e Porto Alegre, entre os anos de 1997 e 2000, apresentaram o seguinte volume de participação:

Quadro 7. Número de participantes nas Plenárias do Orçamento Participativo (Primeira e Segunda Rodadas) em Alvorada, Gravataí, Viamão e Porto Alegre – 1997-2000

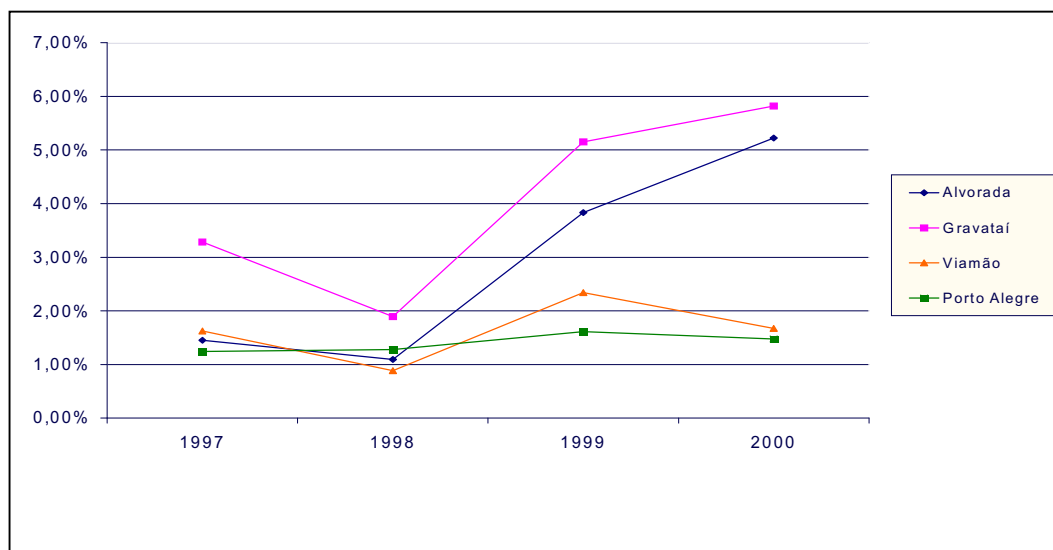
	Alvorada	Gravataí	Viamão	Porto Alegre	
1997	Primeira Rodada	1.844	3.562	-	-
	Segunda Rodada	506	3.005	-	-
	Total (A)	2.350	6.567	3.181	16.013
	Primeira Rodada	962	2.326	-	-

1998	Segunda Rodada	799	1.573	-	-
	Total (B)	1.761	3.899	1.730	16.465
1999	Primeira Rodada	3.116	6.984	-	-
	Segunda Rodada	3.086	3.626	-	-
	Total (C)	6.202	10.610	4.596	20.724
2000	Primeira Rodada	2.834	9.172	-	-
	Segunda Rodada	5.629	2.824	-	-
	Total (D)	8.463	11.996	3.282	19.025
Total (A+B+C+D=)		18.776	33.072	12.789	72.227

Fonte: CRC/Alvorada; SOP/Gravataí; CRC/Viamão; CRC/Porto Alegre.

Quando comparam-se os volumes de participação proporcionalmente à população municipal, observa-se que os três municípios (particularmente, Alvorada e Gravataí) apresentaram números significativamente superiores aos de Porto Alegre, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 1. Porcentagem de participações nas Plenárias do Orçamento Participativo nos municípios de Alvorada, Gravataí, Viamão e Porto Alegre, proporcionalmente à população municipal – 1997-2000



Com base nos dados acima, pode-se concluir que nos casos de Alvorada e Gravataí há um êxito relativo, no período analisado, em termos da implantação do OP, com a ocorrência de um volume expressivo e crescente de participações no processo. Por outro lado, no caso de Viamão, observa-se uma significativa instabilidade na adesão dos agentes sociais ao OP, indicando uma relativa debilidade do processo neste município.

A questão que se coloca para análise é: em que medida aquelas variáveis abstraídas a partir do caso de Porto Alegre seriam capazes de explicar estas dinâmicas diferenciadas ao nível dos outros três casos? A resposta para esta questão pode ser elaborada a partir do quadro abaixo:

Quadro 8. Influência das variáveis selecionadas na implantação do Orçamento Participativo nos municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão

	Alvorada	Gravataí	Viamão
Associativismo	Ambígua	Ambígua	Negativa
Desenho Institucional	Positiva	Positiva	Ambígua
Compromisso governamental	Positiva	Positiva	Ambígua
Capacidade de investimento	Ambígua	Positiva	Negativa

2.2.1 Associativismo e OP em Alvorada, Gravataí e Viamão:

Inicialmente, analisando a primeira linha do Quadro, observa-se que a relação entre associativismo e êxito na implantação das experiências de OP diferencia-se significativamente daquela identificada em Porto Alegre. De fato, esta relação não assume o caráter predominantemente positivo que caracteriza o processo em Porto Alegre, mas sim oscila entre uma relação ambígua e uma influência negativa sobre a implantação e resultados do OP.

Esta significativa diferença entre o processo de Porto Alegre e aquele observado nos três outros casos analisados pode ser compreendida através da reconstrução da trajetória do tecido associativo local nestes municípios, a qual imprimiu determinadas características às formas de organização social neles constituídas que explicam, em grande parte, este predomínio de uma relação com o OP que oscila entre a ambigüidade e a negatividade.

Com base na pesquisa empírica realizada, pode-se sinteticamente caracterizar o tecido associativo popular, nos municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão, como fortemente marcado por relações de subordinação às forças políticas tradicionais e aos governos locais. Forjados em trajetórias caracterizadas pelo predomínio quase absoluto de práticas clientelistas, nas quais predominavam a barganha de bens e serviços públicos e/ou favorecimentos privados em troca de apoio eleitoral, constituíram-se organizações sociais em grande medida dependentes de vínculos com “políticos” e governantes. Por outro lado, na medida em que as práticas clientelistas se consolidaram como o padrão amplamente disseminado e aceito de relação entre agentes políticos e sociais, pouco espaço restou para formas mais autônomas de organização e ação coletiva dos agentes sociais, particularmente ao nível das classes populares.

Em vista desta trajetória, quando é instituído o processo de OP, ele irá inserir-se não em um tecido social no qual encontra-se uma rede de agentes sociais com relativa autonomia e vitalidade organizativa reivindicando formas participativas de gestão pública, mas sim, em um espaço no qual predominam agentes em grande medida isolados, sem experiência de organização autônoma e, mais do que isso, solidamente comprometidos com a reprodução de práticas clientelistas tradicionais, uma vez que estas historicamente se constituíram no único mecanismo disponível de obtenção de alguns benefícios junto aos

“políticos” e governantes. Neste sentido, compreende-se que parcela significativa das organizações sociais populares irão assumir, perante o OP, uma postura que oscila entre a oposição aberta e o distanciamento desconfiado.

Obviamente, existem diferenças significativas entre os três municípios analisados, as quais explicam a caracterização da relação entre associativismo e OP como “ambígua” em Alvorada e Gravataí e como “negativa” em Viamão. Seja pela existência de uma parcela minoritária mas mesmo assim significativa de organizações sociais com uma experiência de organização e mobilização coletiva de cunho mais reivindicativo em Alvorada, seja pela “sedução” dos resultados concretos do OP em Gravataí, o caso é que nestes dois municípios observa-se um progressivo envolvimento positivo de organizações sociais em termos da participação e sustentação do OP. Assim, mesmo que haja um predomínio de uma relação negativa, esta não é a única observada, o que levou à caracterização como “ambígua”, ou seja, uma mescla variável de oposição e adesão das formas associativas locais em relação ao OP. Já no caso de Viamão, o predomínio das relações de oposição e/ou desconsideração atinge um grau muito superior às práticas de adesão ao OP ao nível do tecido associativo municipal, justificando a caracterização dessa relação como “negativa”.

2.2.2 Desenho institucional e OP em Alvorada, Gravataí e Viamão:

Analisando a relação entre desenho institucional e o êxito na implantação do OP nos três municípios, observa-se, conforme o Quadro 8, que os modelos de OP desenvolvidos tenderam a desempenhar um papel positivo na implantação do processo. Um aspecto fundamental a ter em conta, é que, ao contrário do caso de Porto Alegre, nos casos de Alvorada, Gravataí e Viamão já existia um modelo consolidado de OP, o qual colocava-

se como referência obrigatória na estruturação dos processos ao nível local. Ou seja, em todos os três casos observou-se a tendência de partir do modelo de OP desenvolvido em Porto Alegre, inicialmente colocado quase como uma “receita” a ser implementada na realidade. O maior ou menor êxito na implantação das estruturas e dinâmicas institucionais constituintes do OP, no entanto, parece estar ligado à maior ou menor habilidade dos governos municipais em adaptarem o modelo institucional às condições e características locais. Assim, observa-se que diversas inovações foram instituídas ao longo do período entre 1997 e 2000, na busca de uma adequação do processo de OP às distintas realidades municipais. Entre estas inovações, algumas devem ser citados pois são fundamentais para a compreensão do processo de implantação do OP nestes municípios:

- Discussão de serviços públicos no OP em Alvorada e Viamão – como resposta à incapacidade de realização de investimentos, os OPs de Alvorada e Viamão centraram-se, nos dois primeiros anos, na discussão de prioridades na execução dos serviços públicos pelas Prefeituras (patrolamento e ensaibramento de ruas, limpeza, realização de melhorias nas escolas municipais, etc.);
- Simplificação dos critérios e mecanismos de priorização de demandas em Gravataí – no sentido de tornar o processo mais compreensível para a grande maioria de participantes sem experiência de atuação sócio-política, o OP de Gravataí excluiu o debate sobre prioridades temáticas e centrou-se na discussão sobre as demandas concretas dos participantes;
- Valorização das reuniões micro-regionais como espaço de deliberação no OP de Gravataí – buscando tornar o processo mais acessível à população, no OP de Gravataí as reuniões micro-regionais têm o papel de deliberação das prioridades, evitando que as

prioridades das micro-regiões precisem confrontar-se posteriormente na Plenária Regional;

- Eleição dos conselheiros pelos delegados do OP em Alvorada – buscando evitar a manipulação das Plenárias Regionais e escolher pessoas já envolvidas e comprometidas com o processo, nos primeiros anos do OP de Alvorada eram os delegados que escolhiam entre eles aqueles que iriam compor o Conselho do Orçamento Participativo;
- “Padronização” do processo do OP em Alvorada, Gravataí e Viamão – em virtude da fragilidade/resistência das organizações sociais, nestes três municípios é o governo municipal que organiza o ciclo do OP (passando pela aprovação do Conselho), instituindo uma dinâmica única (formato das reuniões, critérios de priorização, mecanismos de deliberação, etc.) para todas as regiões.

Por outro lado, observa-se que, em determinados momentos, elementos do modelo institucional do OP de Porto Alegre acabaram sendo implantados sem a devida adequação às condições locais, gerando entraves e colocando-se como problema para o êxito do processo. Um exemplo significativo pode ser observado no município de Viamão, cuja grande extensão territorial e a forte distorção na distribuição populacional no espaço do município (em torno de 80% da população concentrada na zona urbana, que corresponde a cerca de 20% da área do município) exigiria um sistema de regionalização particular, adaptado a esta realidade, o que acabou não sendo objeto da devida atenção no início do processo. Posteriormente, frente aos questionamentos e dificuldades encontrados para conciliar as especificidades das áreas rurais e urbanas, foram introduzidos alguns mecanismos para enfrentar os problemas gerados por uma regionalização pouco adequada às condições particulares do município, mas sem conseguir superar integralmente aquelas dificuldades.

2.2.3 Comprometimento governamental e OP em Alvorada, Gravataí e Viamão:

A terceira variável a ser analisada refere-se à relação entre comprometimento governamental e êxito na implantação do OP. Diferentemente da experiência de OP de Porto Alegre, na qual a construção do processo de participação da população na discussão pública do orçamento foi um resultado da intervenção de atores sociais e governamentais, nos três outros casos o OP se apresenta como uma proposta contida no programa de governo das forças políticas eleitas em 1996, constituindo-se em uma iniciativa governamental que busca adesão da população local. Além disto, frente à realidade associativa destes municípios, já esboçada acima, não havia um segmento social organizado e mobilizado no sentido de incidir de forma efetiva na definição da implantação do OP. Em vista disto, nos três casos analisados o comprometimento governamental assume uma dimensão e uma importância maior do que foi observado para o caso de Porto Alegre. Concretamente, isto se traduz no fato de que os governos municipais de Alvorada, Gravataí e Viamão assumem não só responsabilidades do ponto de vista da atuação na definição da estrutura e dinâmica institucional a ser implementada, além do compromisso em acatar as deliberações emanadas do OP, mas também se encarregam de uma série de ações de mobilização da população para a participação que, no caso de Porto Alegre, são em grande parte assumidas e desenvolvidas pelos segmentos sociais organizados.

Em virtude deste fato, os processos de OP em Alvorada, Gravataí e Viamão apresentam uma dependência muito significativa em relação à intervenção governamental, a qual busca na sua ação suprir e/ou substituir a atuação de agentes sociais pouco capacitados e/ou dispostos a desenvolverem ações de organização e mobilização social para a participação. Isto faz com que os governos que possuem uma maior unidade política em

torno da sustentação da centralidade do OP no processo de gestão municipal e uma maior competência político-administrativa no sentido da criação de condições para a viabilização do processo, como nos casos de Alvorada e Gravataí, apresentem melhores resultados na implantação do OP. Por outro lado, quando o governo encontra-se marcado por divisões políticas internas que repercutem negativamente no OP (como, por exemplo, a falta de participação no processo de parcela significativa do secretariado, a tensão entre as deliberações do OP e as definições de Secretarias de governo, a identificação do OP como iniciativa de um grupo/setor do governo e não de seu conjunto, etc.) e não consegue realizar uma intervenção que gere as condições para a viabilidade do processo, como observado em Viamão, o resultado tende a ser uma grande fragilidade na implantação do OP.

2.2.4 Capacidade de investimento e OP em Alvorada, Gravataí e Viamão:

Por fim, o último aspecto ser analisado refere-se à relação entre capacidade de investimento e êxito do OP. Na medida em que o processo de discussão pública do orçamento municipal centra-se na deliberação sobre as prioridades de investimento/atuação governamental, sua legitimidade encontra-se estreitamente relacionada ao nível de incorporação das demandas sociais reivindicadas pelos participantes e à eficácia no atendimento efetivo daquelas demandas escolhidas como prioritárias.

Analisando a história dos municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão, esboçada anteriormente, percebe-se uma relativa semelhança entre eles em termos da estruturação de seus espaços urbanos. Em todos os casos, observa-se um processo de urbanização avesso a qualquer forma de planejamento e controle, orientado pelas iniciativas de loteadores privados preocupados fundamentalmente em produzir lotes de baixo custo para a crescente população atraída para a Região Metropolitana de Porto Alegre e que não

possuía condições de estabelecer-se nas áreas mais valorizadas da região. O resultado foi a produção de cidades fragmentadas em diversos loteamentos sem articulação entre si, muitos dos quais irregulares, carentes na sua grande maioria de infra-estrutura e serviços urbanos. Assim, percebe-se que o OP é introduzido em contextos locais marcados por um alto grau de carências que, potencialmente, tendem a pressionar o processo na busca de respostas efetivas e imediatas.

Juntamente com esta realidade, é preciso ter presente o fato de que entre grande parte da população dos três municípios havia uma forte expectativa em relação à introdução do OP. Sendo municípios estreitamente vinculados a Porto Alegre, que é o local de trabalho e/ou consumo de parcela significativa de seus habitantes, existia uma avaliação positiva sobre os efeitos do OP na Capital e uma expectativa de que a aplicação desta inovação em seus municípios teria efeitos imediatos em termos da melhoria das precárias condições de vida da maioria da população. Neste sentido, em todos os três casos a introdução do OP foi a principal bandeira eleitoral do Partido dos Trabalhadores, que acenava para os eleitores a possibilidade de reproduzir em cada município as positivities que marcavam as representações disseminadas sobre a experiência de OP em Porto Alegre.

Assim, nos três casos articulam-se diversas demandas sociais objetivamente fundadas em uma realidade de carências e expectativas de que através do OP, já “testado e aprovado” em Porto Alegre, seria possível o atendimento daquelas demandas. Isto coloca para os governos o problema de suas possibilidades de atuação para responder a estas expectativas, de forma a não deslegitimar o OP pela sua incapacidade de trazer soluções efetivas às reivindicações sociais. Neste sentido, as profundas diferenças entre os governos municipais do ponto de vista de suas capacidades de investimento, resultantes das diferenças entre suas realidades sócio-econômicas, mostra-se relevante para a explicação do

êxito do OP. Tais diferenças (já observadas no Quadro 6 em relação ao PIB de cada município) podem ser identificadas nos dados do quadro abaixo:

Quadro 9. Evolução das receitas municipais em Alvorada, Gravataí e Viamão – 1997-2000

	Alvorada	Gravataí	Viamão
1997	17.362.392	36.361.216	21.978.918
1998	32.784.679	58.648.520	35.703.163
1999	33.820.892	65.874.397	41.539.094
2000	43.489.489	81.353.046	48.565.825

Fonte: Prefeituras Municipais.

Estes números mostram que, em termos absolutos, Gravataí apresenta um volume maior de recursos arrecadados comparativamente a Alvorada e Viamão, municípios estes cuja arrecadação tende a ser muito semelhante. Isto indicaria uma maior capacidade de investimento do município de Gravataí e, neste sentido, uma maior possibilidade de atendimento das demandas sociais priorizadas através do OP. Esta situação mais positiva de Gravataí em relação aos outros dois municípios também pode ser observada nos dados do gráfico abaixo:

Gráfico 2. Evolução da arrecadação per capita – 1997-2000



Os dados acima confirmam a maior capacidade de investimento do município de Gravataí, cuja receita no ano de 2000 chega ao valor de R\$ 395,00 por habitante, enquanto que Alvorada apresenta R\$ 265,00 e Viamão, R\$ 247,00¹⁰. A extrema fragilidade financeira do município de Viamão ganha destaque se levarmos em conta que este município possui uma área vinte vezes maior que a de Alvorada e três vezes maior que a de Gravataí (conforme Quadro 6), o que faz com que a Prefeitura de Viamão tenha uma maior quantidade de demandas potenciais a serem atendidas do que os dois outros municípios.

Frente à realidade financeira dos municípios, conclui-se que Gravataí possui uma relativa condição de resposta às demandas sociais de bens e serviços públicos

encaminhadas ao OP, conseguindo assim legitimar este processo como um espaço eficaz para o processamento das reivindicações da população do município. Já no caso de Alvorada, houve um fator episódico no ano de 2000, mas bastante significativo, que foi o acesso a mais de R\$ 3.000.000,00 do Fundo PIMES (Programa Integrado de Melhorias Sociais), do Governo Estadual, possibilitando assim um aumento considerável na sua capacidade de investimento, o que se traduziu na realização de uma série de obras de pavimentação na cidade (que é a maior demanda do OP) e na sustentação do discurso governamental de eficácia da participação. Por fim, no caso de Viamão, observa-se uma baixíssima capacidade de investimento do governo, fazendo com que, além de serem incorporadas poucas demandas nos Planos de Investimentos, uma parcela significativa destas acabou não sendo realizada por falta de recursos, produzindo então uma forte perda de credibilidade do OP no município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: TRAJETÓRIAS LOCAIS E EXPANSÃO DAS “INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS”

Os resultados da análise empírica desenvolvida nos casos de Alvorada, Gravataí e Viamão, com base nas variáveis selecionadas a partir do estudo do OP de Porto Alegre, pode ser sintetizado no seguinte quadro:

¹⁰ Para a realização deste cálculo tomou-se como base a população estabelecida pela “Contagem de População” do IBGE para o ano de 1996, segundo a qual Alvorada possuía 162.005 habitantes, Gravataí 206.023 habitantes e Viamão 196.685 habitantes.

Quadro 10. Síntese da análise comparativa

	Porto Alegre	Alvorada	Gravataí	Viamão
Associativismo	Ativo, com capacidade de ação autônoma; Adesão ao OP	Predomínio de relações de dependência; Predomínio da rejeição ao OP, com a presença de alguma adesão entre setores sociais organizados	Predomínio de relações de dependência; Predomínio da rejeição ao OP, que evolui para uma adesão pragmática	Predomínio de relações de dependência; Predomínio da rejeição ao OP
Desenho Institucional	Estrutura e dinâmica institucional adaptada às condições locais, potencializando o processo	Reprodução da estrutura e dinâmica institucional de Porto Alegre, com algumas adaptações às condições locais	Reprodução da estrutura e dinâmica institucional de Porto Alegre, com significativas modificações em virtude das condições locais	Reprodução da estrutura e dinâmica institucional de Porto Alegre, com algumas adaptações às condições locais; Conflito entre alguns aspectos do processo e a realidade local
Compromisso Governamental	Apoio e sustentação ao processo	Apoio e sustentação do processo; ação organizativa e mobilizadora	Apoio e sustentação do processo; ação organizativa e mobilizadora	Falta de unidade do governo no apoio e sustentação ao OP; ação organizativa e mobilizadora

				limitada
Capacidade de Investimento	Elevada capacidade de resposta, viabilizando a eficácia do OP	Baixa capacidade de resposta, em parte compensada pelos recursos do Fundo PIMES	Média capacidade de resposta, viabilizando a relativa eficácia do OP	Baixa capacidade de resposta, determinando a pouca eficácia do OP

A análise desenvolvida demonstra que as variáveis definidas como explicativas para o êxito na implantação do OP no caso de Porto Alegre são apenas parcialmente explicativas nos dois casos que poderiam ser identificados como relativamente exitosos de implantação do OP – Alvorada e Gravataí –, fornecendo, no entanto, elementos para uma compreensão dos motivos da debilidade do OP no município de Viamão. O que se conclui é que estas variáveis, nas diversas articulações possíveis entre seus elementos, podem configurar realidades locais diferenciadas nas quais determinados elementos conseguem suprir a fragilidade e/ou ausência de outros, viabilizando assim o êxito na implantação do OP mesmo na ausência de condições que se mostraram centrais no caso de Porto Alegre. Em particular, o estudo realizado demonstra a centralidade assumida pelo comprometimento dos governos municipais, que, na medida em que foram capazes de construir uma unidade interna em torno da sustentação do OP e de forjar as condições institucionais e financeiras para sua viabilização, conseguiram através da sua atuação “compensar” a fragilidade e/ou oposição dos agentes sociais e criar um significativo processo de mobilização para a participação no OP¹¹, legitimando-o enquanto espaço de

¹¹ Mesmo não sendo objeto de discussão no âmbito deste estudo, deve-se destacar que este processo de mobilização social para a participação centrado principalmente na ação governamental, observado em Alvorada, Gravataí e Viamão, gera resultados quantitativos e qualitativos distintos do processo de mobilização protagonizado pelas organizações sociais, conforme observado em Porto Alegre. O aspecto mais

discussão e deliberação sobre as demandas sociais a serem incorporadas como prioridade na ação governo municipal.

Analisando os diferentes casos em estudo, observa-se que, além das suas características comuns como integrantes de um mesmo espaço geográfico e de suas estreitas articulações através de relações econômicas, políticas e culturais, cada caso apresenta especificidades decorrentes das configurações próprias, constituídas em trajetórias locais particulares. Estas características específicas de cada município estabelecem condições locais que influem diretamente sobre a forma que assume em cada município o processo de inovação institucional. Neste sentido, por mais que todos os casos tenham partido de um desenho institucional relativamente semelhante, progressivamente tornaram-se necessárias modificações que adaptassem os processos de OP às condições locais particulares, viabilizando assim a sua implementação. Nos casos onde isto não ocorreu, percebe-se que o “modelo” de Porto Alegre acabou tornando-se mais um entrave do que um apoio, pois ao ser tomado como “receita” bloqueou a busca de alternativas próprias adequadas a cada local.

Assim, pode-se concluir que a inovação institucional não pode ser tratada independentemente das condições políticas, econômicas, culturais, sociais, etc., que configuram a realidade local e que se colocam como determinantes na viabilidade ou não da implantação daquelas inovações. Mesmo que se reconheça que o campo institucional possui um grau de autonomia relativa, não sendo mero reflexo de determinações externas, é preciso não cair no extremo oposto de tomá-lo como sendo dotado de uma autonomia absoluta e uma capacidade de se impor às distintas realidades locais, independente das

evidente disto (e que merece uma análise específica), é o volume significativamente superior de participantes no OP nos casos em que o principal agente mobilizador é o governo.

condições próprias de cada uma. Na verdade, como demonstra a análise aqui desenvolvida, as “receitas” só se mostraram viáveis na medida em que adaptaram aos “materiais”, “ferramentas” e “mão-de-obra” localmente disponíveis, os quais imprimiram determinadas características próprias aos processos de OP que, em determinados aspectos, os diferenciam significativamente daquilo que era estabelecido no “modelo” inicial.

BIBLIOGRAFIA

- AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. Belo Horizonte: mimeo., 2000. Relatório final do Projeto de Pesquisa “Civil Society and Democratic Governance”.
- BAIERLE, Sérgio Gregório. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Campinas: Unicamp, 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política).
- BODEA, Miguel. *Trabalhismo e populismo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1992.
- CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*. Porto Alegre: PMPA, 1999.
- FASE, CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Orçamento participativo: pesquisa sobre a população que participa da discussão do orçamento público junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre: mimeo, 1995.
- FEDOZZI, Luciano, NUÑES, Tarson. *Quem é quem no “Orçamento Participativo”: interpretação de dados quantitativos da população que participa da discussão do orçamento público junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre: mimeo., 1993.
- FERRETTI, Rosemary Brum. *Uma casa nas costas: análise do movimento social urbano em Porto Alegre (1975-1982)*. Porto Alegre: UFRGS, 1984. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Curso de Pós-Graduação em Antropologia, Sociologia e Política/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1984.
- GUARESCHI, Pedrinho. *Urban social movements in brazilian squatter settlements*. Madison: University of Wisconsin-Madison, 1980. Tese (Doutorado em Sociologia).
- JACOBI, Pedro, TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Orçamento Participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades. *Cadernos CEDEC*, São Paulo, nº 55, 1996.

- MARQUETTI, Adalmir Antonio. *Extending democracy: the participatory budgeting experience in Porto Alegre, Brazil, 1989-1999*. Porto Alegre: mimeo., novembro/1999.
- NAVARRO, Zander. Uma análise do orçamento participativo: sua implantação e desenvolvimento. In: GENRO, Tarso (coord.). *Porto da cidadania: a esquerda no governo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.
- PASSOS, Manoel Caetano de Araújo, NOLL, Maria Izabel. Eleições municipais em Porto Alegre (1947-1992). *Cadernos de Ciência Política – série relatos de pesquisa*, Porto Alegre, nº 4, 1996.
- RIBEIRO, Maria Tereza. *Movimentos sociais urbanos em Porto Alegre*. Porto Alegre: UFRGS, 1985. Dissertação (Mestrado em Sociologia).
- SANTOS, Boaventura de Souza. Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, v.26, nº 4, p.461-510, december/1998.
- SILVA, Marcelo Kunrath. *Cidadania e exclusão: os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal – uma análise da trajetória do movimento da Vila Jardim em Porto Alegre/RS*. Porto Alegre: UFRGS, 1997. Dissertação (Mestrado em Sociologia).
- SILVA, Marcelo Kunrath. A construção da participação popular. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 1, nº 2, p.190-224, julho-dezembro/1999.
- SILVA, Marcelo Kunrath. *Construção da “participação popular”: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS*. Porto Alegre: UFRGS, 2001. Tese (Doutorado em Sociologia).

PARTE 3

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL