

**O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002):
um conciso comentário crítico**

Zander Navarro ¹

¹ Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). O autor agradece a leitura atenta e os comentários oferecidos por Lúcia Cristina Hoppe Navarro. Como é praxe, contudo, responde unicamente pelos erros remanescentes.

“(…) Há duas grandes idéias a ter em conta. A primeira é de Prigogine (e de Aristóteles), a idéia de que o possível é mais rico do que o real. A segunda é uma idéia de Ernst Bloch (...) o conceito do ‘ainda não’, entre o ser e o nada, que funda o princípio da esperança. Nós vivemos em sociedades onde há espera, mas onde não há esperança, e para reconstituir essa esperança, o princípio do ‘ainda não’, de algo que pode vir, que é possível, porque está nas possibilidades do real e do presente, cria um efeito de intensificação (...) É ele que nos evita, realmente a aceitação do que existe só porque existe.” (Santos, 2002, p. 19-20).

Introdução

Os moradores do bairro de Openshaw, na cidade de Manchester, região inglesa onde se situa o berço da revolução industrial e, portanto, onde foram criados nos últimos duzentos anos alguns dos padrões societários que mais tipicamente correspondem à idéia contemporânea da modernidade, foram convidados, em fevereiro de 2002, para um evento que ocorreu em Londres semanas depois. A excursão à capital foi organizada pela “*The Manchester Community Pride Initiative*”, entidade que procura aperfeiçoar a capacidade de intervenção de ativistas de base, igrejas locais e líderes comunitários nos projetos urbanos da cidade. Em Londres, por sua vez, o evento foi patrocinado pela “*Neighbourhood Renewal Unit*”, uma iniciativa que pretende desenvolver estratégias nacionais para reduzir as diferenças entre bairros marginalizados e pobres em relação às partes mais prósperas do país. O evento, um seminário de um dia denominado “Fazendo a participação realmente valer”, teve como peça motivadora principal uma sessão matinal, a qual, sob o título “Orçamento Participativo”, apresentava dados sobre experiências brasileiras e, em realce, o caso de Porto Alegre e o aprendizado extraído nesta cidade sob tal processo, em especial o seu mecanismo de funcionamento.

Dois meses antes, o gabinete do prefeito do município de Vila Real de Santo António, no Sul de Portugal, enviava mensagem ao autor deste artigo informando que, vencendo as recentes eleições locais, os novos dirigentes pretendiam, nos termos da correspondência, “implementar neste novo mandato um projecto de Participação Cidadã nas actividades da autarquia”, e solicitava apoio e informações sobre o caso porto-alegrense. Situações como estas, nos últimos anos, vêm sendo repetidas com extraordinária freqüência, envolvendo não apenas pesquisadores, mas, particularmente, quando dirigidas diretamente aos setores responsáveis do Executivo Municipal, multiplicando-se as visitas, os pedidos de informações e os convites para técnicos da Prefeitura de Porto Alegre assessorarem iniciativas semelhantes em diversos países, entre centenas de outros contatos. Essas solicitações fizeram, inclusive, a Prefeitura implementar um setor próprio para lidar exclusivamente com os interessados, estabelecendo locais de visitas, material de divulgação em diversas línguas, roteiros para as excursões e especialistas preparados para lidar com tais demandas.

São situações que apenas reafirmam o enorme e indiscutível sucesso do Orçamento Participativo de Porto Alegre, elevando a cidade à notoriedade internacional, fruto de uma iniciativa municipal de amplo aplauso, razoável legitimação política e um quase consenso social. Para tanto, contribuíram não apenas a divulgação realizada por estudiosos, peças governamentais propagandísticas e documentos diversos, mas também o crescimento da difusão mais superficial (e algo irreal), embora em prestigiosos ambientes. À título meramente ilustrativo, a página eletrônica do influente jornal espanhol *El País*, de Madrid, em seu dossiê interno intitulado “*El movimiento de resistencia global*”, inclui um verbete intitulado “Porto Alegre”, onde se lê que a cidade representa um símbolo de tal movimento, sendo caracterizada pela existência do Orçamento Participativo (doravante tratado neste

artigo como OP), através do qual “los ciudadanos deciden dónde debe invertir la alcaldía”, o que pode sugerir não apenas a massiva participação dos habitantes da cidade mas, igualmente, que todos os recursos orçamentários recebem o poder decisório decorrente de tal participação, noções que o senso comum normalmente associa ao OP, quando tratado superficialmente. Por sua vez, o jornal parisiense de centro-esquerda *Le Monde Diplomatique*, apresentando Porto Alegre como patrocinadora da primeira edição do Fórum Social Mundial, em janeiro de 2001, apontava a existência de uma virtuosa cidade onde os problemas, segundo sugere com algum desassombro, não parecem existir. Em sua página editorial, naquele mês, assinalava: “(...) Por que Porto Alegre? Porque em anos recentes a cidade tornou-se uma espécie de símbolo (...) Em um amplo conjunto de áreas (habitação, transporte público, ruas, coleta de lixo, postos de saúde, hospitais, esgotos, meio ambiente, alfabetização, escolas, cultura, manutenção da lei e da ordem, etc.), a cidade tem feito um progresso espetacular. A chave deste sucesso tem sido o seu ‘orçamento participativo’, que torna realmente possível para os habitantes de uma dada região da cidade definir concreta e democraticamente onde os fundos municipais devem ser alocados” .²

Especialmente a partir de meados da década passada ou, talvez mais precisamente, a partir de 1995/1996, esta experiência de participação social e gestão compartilhada de fundos públicos em Porto Alegre passou a obter crescente reconhecimento e prestígio. Aqueles anos não são aleatórios, pois recortam alguns marcos mais decisivos na história do OP porto-alegrense, um deles de ampla repercussão, enquanto os demais representariam episódios cuja importância seria evidenciada posteriormente. No primeiro caso, o fato de Porto Alegre ter tal inovação reconhecida no âmbito da conferência internacional “Habitat

² As respectivas páginas são www.elpais.es (no “link” intitulado “El movimiento de resistencia global”) e www.monde-diplomatique.fr (edição eletrônica de janeiro de 2001, em artigo assinado por Ignacio Ramonet, intitulado “The Promise of Porto Alegre”). Ambos acessados em janeiro de 2002.

II” (junho de 1996), realizada na Turquia, que premiou iniciativas de gestão municipal e, ao laurear a cidade, lançou a experiência do OP em ambientes internacionais, particularmente aqueles situados na órbita do chamado “sistema das Nações Unidas”. Outro evento referencial, no ano seguinte, foi o seminário “Descentralização na América Latina: inovações e implicações para as políticas públicas”, patrocinado pelo Banco Mundial e realizado em Caracas, no qual esta instituição multilateral, pela primeira vez, reconheceu a existência da iniciativa porto-alegrense e procurou conhecê-la, posteriormente, difundindo-a entre seus mecanismos de divulgação internos (Navarro, 1996). Provavelmente, esta conferência tenha sido o sinal pioneiro de reconhecimento (e aprovação) do OP pelas instituições de fomento e apoio financeiro, e o peso institucional do Banco Mundial facilitou enormemente a difusão de tal mecanismo de participação.³ Alguns anos depois, por exemplo, em seu influente relatório anual, intitulado *No limiar do Século XXI*, a mesma instituição faria uma recomendação explícita, fundada na história do OP porto-alegrense, quando ressaltou que

“(…) É preciso que as cidades se mostrem atuantes no estabelecimento de mecanismos institucionais formais, mas simples, para incentivar as parcerias que conferirão dinamismo ao desenvolvimento. A muito elogiada experiência de Porto Alegre oferece um exemplo de como se podem iniciar tais processos (...) A principal inovação registrada em Porto Alegre é o fórum do orçamento municipal, em que o conselho de representantes determina a agenda para os gastos do município com base nas prioridades distritais (...) Hoje o Orçamento Participativo é adotado em cerca de

³ Fruto do primeiro evento, dois anos depois, o Banco Interamericano de Desenvolvimento promoveu em Cartagena, na Colômbia, o seminário “*Social Programs, Poverty and Citizen Participation*”, com a participação de centenas de autoridades governamentais, no qual um dos casos apresentados foi exatamente o OP de Porto Alegre (Navarro, 1998).

cinquenta cidades brasileiras e está programada a implantação do mesmo em Buenos Aires, Rosário e Montevideu (...).⁴

Assim, passando a ser avaliado em instituições internacionais influentes como uma experiência destacada, o OP passou a receber crescente atenção. Além disto, existem outros fatores locais que, igualmente, contribuíram para criar um ambiente de maior desenvoltura e adesão social a esta inovação naquele período. É pouco reconhecido na literatura que o OP enraizou-se mais solidamente como “eixo principal” do governo municipal, de fato, durante o mandato de 1993-1996, em face de diversos fatores, então vigentes, que serão aqui meramente esboçados. A implantação desta inovação em Porto Alegre, como é notório, nasceu com a vitória de uma coalizão de partidos de esquerda, comandada pelo Partido dos Trabalhadores, vitoriosa nas eleições de 1988 por escassa margem de vantagem. Durante o primeiro mandato deste bloco político, não apenas em função das dificuldades, principalmente financeiras, encontradas pelos novos operadores governamentais, mas também em vista das incertezas sobre sua ação programática (detalhadamente analisadas em Fedozzi, 2000), o OP nasceu de forma errática, sob uma ótica extremamente idealizante e ameaçado de não se concretizar por falta de fundos. Adicionalmente, era iniciativa de forças políticas minoritárias na cidade, recebendo forte oposição de outras agremiações políticas — além da resistência, não sem surpresa, de parte dos integrantes do partido majoritário que ascendeu ao poder, presos a uma visão estatista da política e refratários à criação de um espaço de autonomia social. Conforme Baierle, “(...) no seu início, os principais críticos do OP eram os próprios petistas” (2002: 155). O sucesso desta experimentação social, neste primeiro período, portanto,

⁴ Banco Mundial (2000). *No limiar do Século XXI*. Washington, Banco Mundial (Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1999/2000), p. 162.

foi reduzido, sendo provável que apenas em 1992 tenha começado a mostrar alguma possibilidade de se manter como política permanente.⁵

Entretanto, ainda nesta primeira gestão citada, foi concretizada uma reforma tributária de decisiva importância que, somada à redistribuição de recursos federais ensejada pelo processo de descentralização aberto pela promulgação, em 1988, da nova Constituição Federal, significou que a segunda gestão do mesmo bloco político, vitorioso nas eleições de 1992, foi irrigada com recursos financeiros de maior magnitude, permitindo à administração que comandou este período manter-se mais folgadoamente à frente de seus compromissos. O OP, neste segundo período de vigência, passou a se encontrar, desta forma, com a privilegiada situação de poder receber demandas e realmente efetivá-las no ciclo orçamentário seguinte, uma vez que o conjunto de demandas aprovadas fosse incluído nos compromissos da administração. Este contexto financeiro mais favorável, ressaltou-se, marcou destacadamente a segunda gestão da seqüência de quatro mandatos que vem garantindo a presença desta coalizão de partidos no poder, mas não se repetiu posteriormente, nas outras administrações seguintes, especialmente porque os anos mais recentes indicaram um novo processo de reconcentração de recursos sob o comando do Governo Federal.

⁵ Não será demais lembrar que praticamente os dois primeiros anos da primeira gestão deste bloco político, sob o comando do Prefeito Olívio Dutra, foram absorvidos em função da falta de fundos, da inexperiência dos novos quadros operadores (e a intensa ideologização da ação governamental) e, em especial, do problema decorrente da intervenção no sistema de transportes da cidade, um equívoco político que polarizou a cidade, acirrou fortemente os setores opositores à administração e produziu escassíssimos resultados práticos [Fedozzi (2000), contudo, ressalta o aprendizado dos novos operadores, com a intervenção, sobre o transporte urbano, permitindo a sua crescente melhoria]. Neste quadro de dificuldades, a primeira administração pode apenas no seu ano final de mandato dedicar-se com mais afinco ao OP e seu aperfeiçoamento.

Outro aspecto local a ser destacado durante o segundo mandato refere-se à introdução das “plenárias temáticas” como peças igualmente estruturantes do OP da cidade. As plenárias, como se sabe, foram criadas para romper o paroquialismo das demandas típicas do processo, localismo este que estaria impedindo o debate (e decisões) sobre a cidade como um todo, desta forma impedindo o planejamento global e a tomada de decisões mais gerais, para além do imediatismo das demandas puramente locais. Obras e decisões que afetariam o conjunto da cidade não encontravam, nos primeiros anos, um lugar de debates e deliberação e as plenárias temáticas foram propostas e implementadas com tal propósito. Sua criação trouxe igualmente um fôlego adicional ao processo, recrutando setores sociais antes desinteressados ou distantes do OP, até então um crescente sucesso em regiões e bairros mais antigos, porém relativamente pobres e marginalizados da cidade, nas quais a prévia história associacional estimulava a mobilização das comunidades. As plenárias temáticas constituíram-se no mecanismo para adentrar e atrair setores de classe média avessos ao processo, particularmente porque seus interesses mais imediatos, quase sempre mais gerais do que locais, não encontravam espaços de acolhida no OP, como originalmente previsto. Sua criação, portanto, ampliou a ressonância do mecanismo instituído, naturalizando-o no imaginário social e político da cidade. A culminação desta abertura a outros segmentos e grupos sociais foi, exatamente, o “Congresso da Cidade”, realizado em 1996, em ambiente de grande otimismo e euforia quanto à inovação que então se consolidava mais amplamente.⁶

Foram tais processos e aspectos, alguns conjunturais, que construíram, no final da

⁶ Embora sujeito à controvérsia decorrente, é a percepção do autor deste documento que o perfil do prefeito deste segundo mandato (Tarso Genro) foi igualmente decisivo para a implementação de tais mudanças. Analista sagaz das realidades sociais e mais aberto às propostas de mudanças e/ou implementação de inovações (ou, visto por outro ângulo, menos aferrado aos dogmas canônicos do pensamento tradicional da esquerda), sua administração foi marcada por compreensões contemporâneas da política e da gestão pública, que estão inclusive analisadas em sua expressiva produção intelectual (Genro, 1994, 2000)

primeira metade de sua história, a *imagem* extremamente alvissareira desta inovação de gestão pública em Porto Alegre, a qual foi sendo reforçada, posteriormente, com o crescimento de sua repercussão local e externa. Alguns anos depois, especialmente após a decisão de sediar o Fórum Mundial Social, tais fatos acabaram materializando uma visão quase espetacularizada da cidade, através da qual estaria sendo criada não apenas uma “nova sociabilidade local” como, até mesmo, um “pólo anti-capitalista” emblemático de um suposto movimento social mundial (Hardt, 2002). Sob certa medida foi sendo igualmente construída a imagem de uma cidade capaz de se alçar como um fortim inexpugnável, em meio ao mar neoliberal, um tipo de miragem ideológica que raros analistas conseguem analisar apropriadamente.⁷

Esta base inicial de realizações e a concretização de um primeiro ciclo de ascensão do OP gerou um copioso conjunto de estudos e pesquisa no geral mais idealizantes, relativamente otimistas e quase sempre incapazes de relevar as contradições e impasses possíveis do processo em desenvolvimento. Para não citar outros autores sob perspectiva crítica, o próprio autor deste artigo, em sua primeira incursão analítica sobre tal tema, adiantava em relatório de pesquisa preparado para o Banco Mundial que

⁷ Ainda em relação a outros aspectos que podem ter sido também decisivos para o sucesso do OP, mas não são ponderados analiticamente neste texto: por exemplo, o fator, usualmente secundarizado, que deve ser creditado ao tamanho da população da cidade, que virtualmente “parou de crescer” no mesmo período em que o OP foi implantado, relativamente ao crescimento, muitas vezes explosivo, de outras capitais brasileiras (os novos moradores instalando-se, em sua maioria, nos outros municípios da região metropolitana). Com uma estrutura administrativa governamental satisfatoriamente instalada, com quadros de funcionários no geral bem preparados e com o saneamento financeiro alcançado durante a primeira gestão das quatro que mantiveram o OP, este mecanismo inovador tenderia, assim parece, a alcançar seu “leito natural”, rotinizando-se, pois os impedimentos estruturais para o funcionamento da cidade parecem ser menores, se comparados com outras cidades brasileiras.

“(…) Documentos oficiais e uma disseminada opinião local afirmam que a experiência do OP mudou radicalmente a história das relações sociais e políticas na cidade. Seus resultados promissores teriam ultrapassado as expectativas, gerando um processo de descentralização do poder municipal inédito e real, uma redução da concentração do poder nas mãos do prefeito e, igualmente, senão o abandono, pelo menos a visível redução de práticas clientelísticas e de corrupção” [Navarro, 1997(1996), p. 183]

Nos últimos anos, mantido um funcionamento cada vez mais automatizado do processo e sendo melhor conhecido, diferentes analistas sociais e até mesmo alguns operadores governamentais (embora raríssimos quadros partidários) começam a apontar alguns dos impasses mais visíveis do OP, indicando limites que pareceriam claros para a continuidade de seu crescimento e, igualmente, salientando processos que o tornem gradativamente menor, em face das ambições transformadoras que o discurso político, em anos anteriores, havia prometido implantar na cidade. Enquanto há autores que apontam o “relativo esgotamento” do processo (Navarro, 2000), outros ressaltam a existência de uma certa inércia (Abers, 2002) ou diversos “paradoxos”, até mesmo apontando a possibilidade de uma captura “termidoriana” da iniciativa, retirando-a de suas potencialidades políticas associadas à emergência de um tipo de republicanismo radical na cidade (Baierle, 2002). Outros analistas, examinando a operacionalidade do processo e as características da arquitetura do OP, identificaram igualmente diversas barreiras ao seu aperfeiçoamento e crescimento, como são demonstrativos os diversos artigos contidos nesta coleção. Segundo parece, uma significativa parcela dos pesquisadores compartilharia atualmente de algum grau de ceticismo em relação à continuidade crescente do OP, em sua capacidade mobilizadora e, especialmente, em relação aos seus impactos de promoção de mudanças macrosociais, não obstante o sem-número de aperfeiçoamentos da vida

social e do cotidiano da cidade. Consulte-se, por exemplo, a coletânea organizada por Verle e Brunet (2002), recolhendo contribuições, em evento organizado exatamente com o propósito de avaliar o processo em seus primeiros doze anos, salientando-se, sobretudo, o emblemático documento-base do grupo de trabalho formado para tal propósito (Texto GT, 2002, p. 12-24).

Quais seriam, entretanto, os fatores que subscreveriam esta percepção de ter sido atingido um evidente teto de crescimento em relação ao processo instituído no final dos anos oitenta? Este artigo, na forma de um comentário, portanto, mais sucinto e esquemático, pretende discutir alguns dos possíveis temas que demarcam o desenvolvimento do OP em Porto Alegre, como lição específica que singulariza a cidade e sua história e, também, como processo que estaria produzindo “lições gerais”, talvez universais, tornando-o não apenas uma das “melhores práticas”, como acentua o jargão das agências internacionais, mas, igualmente, um *modelo* a ser repetido em outros ambientes sociais. Como, aliás, vem sendo tentado em diversas municipalidades, no país ou internacionalmente, conforme os diversos artigos que integram nesta coletânea. Sob tal motivação, são discutidos neste curto comentário alguns dos *focos gerais* que, muitas vezes, têm sido ou ignorados ou, então, insuficientemente analisados, desta forma oferecendo um cautelosa e, em alguma medida, cética análise do processo.⁸ Primeiramente, em sua seção inicial, aponta-se a potencialidade do OP converter-se em uma “arena deliberativa”, como espaço principal de uma suposta dinamização democrática, à imagem, na devida proporção,

⁸ Desta forma, a compreensão dos argumentos dispostos neste comentário, *em relação ao caso específico do OP de Porto Alegre*, seria facilitada em grande medida se existir um conhecimento prévio de tal processo, em suas características (como estrutura e como processo). Não obstante um número expressivo de trabalhos atualmente existentes, que descrevem e analisam o OP, recomendáveis por seus méritos próprios, sugere-se, no entanto, a leitura de Santos (2002a) e Silva (2001), que são estudos recentes, complementares e de notável percepção analítica.

de uma “poliarquia diretamente deliberativa”, nos termos enunciados por Cohen e Sabel (1997). Sinteticamente, se discute nesta parte acerca dos requerimentos lógicos e das características esperadas para a real constituição de uma esfera deliberativa e conclui-se que, provavelmente, o OP ainda se situe em distância política expressiva de tal possibilidade, não obstante as diversas evidências de mudanças sócio-políticas durante os anos de sua implementação. Os esforços recentes, portanto, de alçar a experiência deste processo em Porto Alegre ao “caso principal” que eventualmente caracterizaria os debates atuais sobre as potencialidades da “democracia deliberativa” (Santos e Avritzer, 2002; Fung e Wright, 2002; Elster, 1998) ou o “desenvolvimento deliberativo” (Evans, 2001) são ainda prematuros, segundo parecem indicar as facetas principais do OP, nestes anos, embora não ignorando suas potencialidades.

Como suporte social fundante do processo deliberativo, o tema da participação é crucial, sendo discutido na segunda seção deste comentário. Reconhecer-se-á, nesta parte, algumas possibilidades de leituras, até contrastantes, sobre a relevância da participação da população no OP. Seja por um efeito político-cultural que transforma comportamentos sociais, de difícil aferição pela pesquisa social, mas claramente percebido na linguagem diferenciada que vem sendo elaborada pelos cidadãos, seja, por outro lado, pela existência de um “princípio idealizante da participação”, segundo o qual este processo de gestão pública compartilhada dos recursos públicos deveria necessariamente atrair crescentes parcelas da população da cidade. O pressuposto implícito parece ser aquele que informa que “todos desejam participar” e, assim, o crescimento numérico sempre deveria ocorrer, ao longo dos anos. Se discutirá o equívoco desta premissa e algumas de suas conseqüências políticas e se argumentará que, do ponto de vista quantitativo, a experiência do OP em Porto Alegre, de fato, não

é exatamente consagradora, embora relevante do ponto de vista político, quando dissemina um discurso democrático e lentamente muda a cultura política da cidade.

A terceira parte do artigo discute, ainda mais brevemente, o OP enquanto uma esfera pública, especialmente uma esfera “não-estatal”. Tal conceito, enquanto categoria analítica adotada por muitos interpretadores, fruto da tradição habermasiana, é aqui tomado de forma mais estrita e fiel ao conceito original, a experiência porto-alegrense sendo assim apontada como representativa de uma esfera pública inovadora. Conclui-se que esta identificação precisaria ser em alguma medida revista, pois as ambições potenciais do OP são ainda restringidas por seus efeitos particularistas, tanto do ponto de vista da seletividade (não intencional) dos setores sociais participantes como, principalmente, em função da visível orientação política que a comanda. Em face das proposições adiantadas por este debate, argumentar-se-á, nesta seção, que algumas premissas de um processo deliberativo sem nenhum constrangimento sócio-político dificilmente seriam materializadas sob tal iniciativa, inclusive por ter sido o OP, em alguma medida, já “contaminado” por mecanismos clientelísticos, de cunho partidário, que subtraem sua natureza potencialmente universalista, parcialmente subvertendo, quando menos, a proposta original de construção de uma real esfera pública não-estatal.

Finalmente, já nas conclusões, o artigo procura problematizar criticamente as perspectivas do OP, em face dos argumentos anteriores, e também a partir das análises e do conhecimento acumulados, em um terreno ainda quase inexplorado, qual seja, aquele que se atreve a propor tendências de médio prazo relativas a este notável caso de experimentalismo democrático vigente na cidade de Porto Alegre nos últimos treze anos. O argumento decisivo e final, nesta parte, refere-se à necessidade de

criação de uma *esfera pública realmente autônoma* do processo, escapando do dirigismo governamental (ou sua indução) e tornando o Orçamento Participativo um espaço efetivamente plebeu que controla e direciona parcela importante das políticas públicas da cidade. Tais decisões implicam em adesão efetiva (e não meramente retórica) às concepções emergentes acerca da democracia deliberativa e uma aposta na transformação social que ideários políticos situados à esquerda usualmente incorporam em suas agendas discursivas. Restaria, contudo, aferir se o instrumentalismo eleitoral do processo já representaria uma barreira política a esta decisão. Se assim for, conclui-se, a ambição radicalmente democrática, potencialmente subjacente ao processo, provavelmente já terá se rendido aos imperativos do imediatismo político e das especificidades partidárias e as potencialidades transformadoras do OP, por sua vez, terão alcançado realmente os seus limites.

1. OP e democracia deliberativa

O debate teórico contemporâneo sobre a democracia tem crescentemente propugnado, como uma de suas formulações mais inovadoras, que os modelos societários sejam assentados sob a arquitetura da “democracia deliberativa”, uma perspectiva analítica que Santos e Avritzer (2002) situam entre os enfoques chamados de “contra-hegemônicos”, exatamente porque recusam teorias democráticas sedimentadas no passado, incapazes de explicar as variadas dificuldades institucionais e políticas do presente, embora ainda dominantes no pensamento social.⁹ A idéia da democracia deliberativa, genericamente

⁹ De fato, diversos aspectos deste debate contemporâneo não são exatamente novos, pois o formato deliberativo já era constitutivo dos primeiros experimentos democráticos da *polis* grega. Ancorado na obra de Habermas, o debate recente sobre a democracia deliberativa reintroduz assim a premissa

definida, seria assentada no eixo central que informa que cidadãos e/ou seus representantes deliberam sobre os problemas e temas públicos sob condições que produzem uma *reflexão racional e argumentativa*, e assim instituem um processo público de decisão coletiva. Tal noção supõe, igualmente, uma vontade coletiva de aceitar em tal esfera decisória os valores, interesses e perspectivas sócio-políticas de todos os diversos participantes e, o que é crucial, igualmente a possibilidade de interesses e perspectivas singulares serem mudados, motivados especialmente pelo objetivo de materializar interesses comuns e soluções mutuamente aceitáveis. Como um processo aberto e potencialmente transformador, a idéia geral da democracia deliberativa propõe que sua implementação possa gerar novas oportunidades para criar, modificar ou revisar interesses e preferências através do *discurso argumentativo*, que se constitui no mecanismo essencial de sua operacionalização.

Esta seção não pretende sintetizar algumas das principais leituras teóricas disponíveis (Elster, 1998; *Metapolítica*, 2000; Santos e Avritzer, 2002; Fung e Wright, 2002), mas se inspira especialmente nas formulações gerais oferecidas na refinada fundamentação teórica de Cohen e Sabel (1997), onde discutem o tema geral da democracia deliberativa, mas, em particular, uma de suas possíveis formas, a qual, assim sustentam, é a mais promissora, não apenas como “solucionadora de problemas”, mas também como a mais apropriada a uma série potencial de situações concretas (uma destas, inclusive citada pelos autores, é exatamente o OP de Porto Alegre). Argumentar-se-á que o delineamento geral proposto, de fato, indica claramente que a experiência porto-alegrense estaria avançando na direção de uma forma organizativa que pode se aproximar do ideal teórico introduzido nesta análise, ainda que os limites atualmente existentes situem o processo

decisiva de entender a democracia como “transformação social” e não como a simples agregação de preferências, como preconizam as teorias democráticas convencionais (ver Elster, 1998).

implementado em Porto Alegre à razoável distância das potencialidades de um formato efetivamente democrático e deliberativo.

Há que se partir de um diagnóstico mais geral, manifestado em diferentes sociedades, qual seja, o relativo fracasso, no período contemporâneo, experimentado por instituições econômicas e políticas existentes, quando pretenderam resolver os problemas para os quais deveriam encontrar soluções (do desemprego ao desenvolvimento econômico; da segurança, educação e pobreza à regulação ambiental, entre tantas outras demandas sociais). As teorias convencionais, usualmente, irão explicar este débil desempenho das instituições sob focos diversos. Algumas teorias irão ressaltar os impasses práticos da regulação estatal, insistindo em uma vida social que seja libertada de todos os constrangimentos políticos e, inteiramente ordenada pelo mercado, remova os “detritos reguladores estatais”, assim se situando em meio às formulações neoliberais tão influentes atualmente. Sua direta contra-argumentação, por sua vez, ecoando formulações usualmente marxistas mais ortodoxas e passadistas, entende que o mercado deixado inteiramente livre representa uma ameaça a todos os arranjos políticos e institucionais que foram sendo erigidos na era moderna para ofertar bens e serviços públicos, os quais, se fossem eliminados, deixariam de proteger os setores sociais mais fracos e marginalizados, aprofundando assimetrias sociais. Cumpre, portanto, impedir que o Estado seja inteiramente desconstituído, esperando a sua reconstrução, em futuro próximo. Finalmente, há ainda uma terceira interpretação para explicar os problemas sociais e institucionais atuais, de significativa adesão entre analistas nos anos recentes, que talvez tenha em Putnam o seu mais destacado inspirador. Este último enfoque condena o que julga ser uma falsa dicotomia entre Estado e mercado pois, insiste tal foco, os mercados que funcionam bem e as instituições igualmente eficazes podem se reforçar mutuamente, desde que existam laços de confiança previamente sedimentados. A formação e acumulação de capital social, aponta

esta perspectiva, representaria um requerimento social e político indispensável para explicar adequadamente porque existem casos (sociedades, regiões e/ou práticas institucionais) de maior sucesso, enquanto outros apresentariam desempenho insuficiente, neste último caso provavelmente demonstrando algum grau de “déficit cívico”.¹⁰

Essas justificativas analíticas, que explicariam o “mal estar” institucional que no parece alastrar-se no período contemporâneo, são rejeitadas por Cohen e Sabel, segundo os quais existe um imenso (e crescente) rol de problemas experimentados em diferentes sociedades que não parece advir da centralidade da presença do Estado e sua regulação ou da presença aplastante de regras ditadas pelo mercado ou, ainda menos, de uma rede de associações voluntárias do passado. Sugerem, alternativamente, que esses problemas são fruto de “(...) um conjunto de mudanças que enfraquecem aquelas categorias, as fronteiras sócio-políticas que expressam e também a idéia correspondente de que uma esfera *política* efetiva é a que equilibra responsabilidades sob forma otimizada entre os arranjos contidos no interior de tais fronteiras” (Cohen e Sabel, 1997, p. 314, ênfase acrescida). Existem situações, argumentam, em que os arranjos encontrados para a resolução de problemas não são nem públicos, sob sua definição convencional (isto é, estatal), porque operam em esferas autônomas em relação ao imposto pelo legislativo ou por agências governamentais, nem são convencionalmente privados (porque o exercício de resolução de problemas é coletivo) e sua operacionalidade deriva de debates e argumentação entre os cidadãos, e não a partir de direitos de propriedade. E nem pressupõe, adicionalmente, uma história organizacional densa, geradora de confiança, centrada em associações voluntárias. Pelo contrário, são situações que se tornam atraentes porque acentuam dois valores democráticos

¹⁰ A tese central de Putnam foi primeiramente exposta em seu conhecido livro (Putnam, 1993). Escapa aos objetivos deste artigo discutir detalhadamente as facetas analíticas da volumosa literatura decorrente da introdução do conceito de capital social nas abordagens acerca da relação entre Estado e

fundamentais, deliberação e participação dos cidadãos, que potencialmente oferecem soluções para os problemas existentes, o que mecanismos associados às formas democráticas convencionais não concretizam. O caso do OP de Porto Alegre poderia estar assim situado na órbita destas novidades, em termos de um arranjo inovador que pode se elevar acima de propostas tradicionais e pouco eficazes que antes foram implementadas. Tais arranjos, acentuam os autores, enfatizariam desta forma as deficiências do poder centralizador, as virtudes da descentralização e os valores intrínsecos e instrumentais da participação, além da crucial relevância das práticas sociais argumentativas dos cidadãos, como uma forma de política e, também, como um método de resolução de problemas.

Algumas facetas relativamente básicas e introdutórias, contudo, parecem ser necessárias para fundamentar os argumentos gerais. Por exemplo, por que a opção pela democracia? Definida genericamente, trata-se de um “(...) ideal político que se aplica primeiramente aos arranjos que tornam vinculantes as decisões coletivas” (Ibid., p. 316), mas tais arranjos somente serão efetivamente democráticos se a autorização para o exercício do poder (e o próprio exercício do poder) nascer de decisões coletivas determinadas por cidadãos sobre os quais tal poder é exercido. Portanto, o ideal democrático pode apresentar diversas variantes, exatamente a partir dos significados emprestados aos termos “autorização” e “decisão coletiva”. Decisões coletivas podem ser agregativas ou deliberativas, dependendo de como os cidadãos são tratados, enquanto livres e iguais. Agregativamente, uma decisão coletiva será democrática se os procedimentos adotados oferecerem igual consideração aos interesses de cada indivíduo: reconhece as pessoas como iguais ao ponderar seus interesses com igual peso, quando construindo uma decisão vinculante e compulsória (a regra da maioria). Deliberativamente, contudo, as decisões

sociedade. Uma referência central, não apenas por sintetizar o essencial desta literatura, mas porque oferece um contraponto crítico valioso, pode ser encontrada em Fine (2001).

serão coletivas somente se resultarem de uma argumentação pública e livre entre iguais e, desta forma, interesses que não conseguirem convencer os demais não terão encaminhamento concreto. A mera existência da maioria numérica, portanto, não é suficiente para ser entendida como democrática. Na forma deliberativa, a democracia vem a ser um arcabouço de condições sociais e institucionais que facilitam a discussão livre e informada entre cidadãos iguais, oferecendo condições favoráveis de expressão, de escolha e de associação, mas vincula a autorização para o exercício do poder ao resultado do prévio jogo argumentativo entre os participantes.¹¹

Em relação ao significado do termo “autorização”, também existem variantes interpretativas, pois nas democracias representativas a autorização popular recai sobre a escolha de representantes, os quais decidem sobre o conteúdo das decisões públicas, mas nas formas deliberativas apenas ocorre a autorização da ação pública quando se decide sobre os *conteúdos* das políticas. De tal distinção, extrai-se uma lição essencial para o caso do OP e o debate sobre a participação (discutida na seção seguinte), qual seja, “(...) a distinção essencial entre [a democracia] representativa e a direta *não é o nível de participação, mas o tópico da agenda*: a direta requer decisões substantivas, enquanto a representativa envolve escolhas sobre legisladores que irão decidir sobre os temas substantivos” (Cohen e Sabel, 1997, p. 319, ênfase acrescida).

Portanto, enquanto os arranjos democráticos respeitam as decisões coletivas, por tratarem os participantes como sujeitos livres e iguais, outras duas virtudes da democracia

¹¹ Os cidadãos são livres por possuírem, em grau suficiente, as capacidades que fazem as pessoas livres: regulam sua conduta a partir de referências a uma concepção de justiça e um conjunto de fins com os quais se identificam; usam a razão prática para se adaptarem às condutas coletivas e individuais, para refletir sobre o que é razoável em ambos os casos e, também, para ajustar seus objetivos aos imperativos da justiça (Cohen e Sabel, 1997, p. 317). É evidente que o exercício de tais capacidades exige as condições fundamentais típicas das poliarquias: proteção das liberdades constitucionais de

devem ser igualmente ressaltadas. Primeiramente, arranjos democráticos são também instrumentais, quando protegem direitos básicos e permitem que os cidadãos definam seus interesses e projetos com os quais se identificam. Se nas democracias representativas os meios para o exercício do poder que encaminhará tais interesses e projetos advém de eleições, nas formas diretas de democracia existem oportunidades adicionais para revisar decisões, avaliar o desempenho dos funcionários eleitos, implementar decisões, responsabilizar (tornar *accountable*) os governos ou ensejar transições pacíficas, assim ampliando as respostas governamentais aos cidadãos. E, finalmente, como uma virtude adicional das práticas democráticas, deve ser destacado que se trata de processo educativo, pois reforça a adesão a valores políticos fundamentais (igualdade, liberdade, entre outros), oferece informação ampla e assegura a sua circulação, criando as condições para a deliberação mais eficaz e socialmente conseqüente.

Para os autores citados, a forma mais adequada aos tempos modernos e seus impasses é uma variante que intitularam de “poliarquia diretamente deliberativa”, definida mais adiante. O termo “poliarquia”, neste caso, é extraído diretamente da obra de Robert Dahl (especialmente *Democracy and Its Critics*, publicada em 1991), noção que deveria cobrir os sistemas políticos em que todos as pessoas adultas têm direitos básicos de expressão, de voto e de associação, assim como acesso às fontes de informação, e onde os funcionários eleitos controlam as políticas do Estado, mas são os cidadãos que escolhem aqueles funcionários, em eleições livres e justas. Sem rejeitar tais qualidades obviamente essenciais de uma poliarquia, Cohen e Sabel, contudo, julgam-nas insuficientes para a construção de uma democracia plena porque, entre outras razões, mantidos apenas aqueles aspectos, tais poliarquias poderiam ser compatíveis com desigualdades em oportunidades

participação, livre associação, expressão política, controle indireto sobre os espaços públicos e acesso adequado às informações.

para exercer uma efetiva influência política, o que poderia *ex-ante* condenar qualquer declaração razoável do ideal democrático. Por tais razões, propõem uma forma de democracia que é uma variante radical e participativa, com capacidade de resolução de problemas, mas indisponível, atualmente, nas diversas formas políticas assumidas nos sistemas representativos. Para os autores, em uma poliarquia diretamente deliberativa,

“(…) as decisões coletivas são feitas através de deliberação pública em arenas abertas aos cidadãos que utilizam os serviços que são públicos ou que são, de outra forma, regulados através de decisões públicas. Mas ao decidirem, os cidadãos precisam examinar suas próprias escolhas à luz de deliberações relevantes e experiências de outros [cidadãos] que enfrentam problemas similares em jurisdições comparáveis ou subdivisões do governo. Desta forma, poliarquias diretamente deliberativas combinam as vantagens do conhecimento local e a maior responsabilização [*accountability*] política resultante, quando os efeitos de diversos experimentos concorrentes são cotejados, para permitir o escrutínio público da efetividade de estratégias e da ação dos dirigentes” (Cohen e Sabel, 1997, p. 313).

Certamente, tal proposição conceitual encontra críticas que poderiam ser dirigidas à formulação teórica ou aos “casos exemplares”, como o OP porto-alegrense, no estágio em que este experimento se encontra, treze anos depois. A primeira delas se refere às condições de escala que, asseguram os críticos, não tornam esta variante democrática plausível de ocorrência, exceto em situações paroquiais de menor expressão numérica com engajamento direto dos cidadãos. Poderia ocorrer assim o que um crítico intitulou de “inconsistência agregativa” (Giambiagi, 1997). Outra crítica se refere à suposta impossibilidade objetiva de ser atingida a mútua troca de argumentos que caracteriza a deliberação pública, em face de impedimentos gerados pela heterogeneidade cultural que caracteriza as sociedades modernas e, finalmente, uma terceira linha de argumentos salienta a inevitável

predominância do local sobre o global (ou a região sobre a cidade, no jargão do OP de Porto Alegre). Neste caso, salienta-se que o localismo típico das propostas da democracia radical e direta abandonam as minorias locais à marginalidade de seu próprio localismo. Em relação a tais críticas, a concepção teórica de uma emergente poliarquia diretamente-deliberativa, nos termos dos autores citados, oferece também respostas conjecturais e tentativas. Cohen e Sabel não refutam, por certo, as evidências de tais dilemas, mas apontam características dos Estados modernos que, empiricamente, sustentariam a maior adequação das formas diretas, se o objetivo é a resolução democrática dos problemas, pois julgam que as formas atuais de democracia constitucional bloqueiam as estratégias efetivas de solucionar os problemas, quando favorecem (ou requerem) soluções uniformes para um dado território, mesmo que muitos dos problemas, pelo contrário, estejam demandando soluções específicas. A montagem societária das nações mais modernas, insistem, demonstra o aprofundamento da diversidade e da volatilidade de muitas das pretensas soluções para os problemas, tornando errática a idéia de uma “coordenação geral” que, limitada por imperativos constitucionais, permanece apenas no terreno das diretrizes gerais, da regulação e das normas nacionais e universalizantes (confrontando-se, portanto, com a diversidade das formas concretas dos problemas, em sua configuração local). Poliarquias diretamente deliberativas pareceriam assim ideais, exatamente para “ajustar” as diretrizes gerais às particularidades locais.

Analogamente, devem ser analisados os problemas decorrentes dos processos de descentralização, típicos das sociedades modernas e mais complexas. Um regime político descentralizado, como seria esperado, é aquele que permite os “recortes locais”, dentro de um corpo normativo amplo e universal de regras estritas. Regimes descentralizados, genericamente, são aqueles que oferecem múltiplos centros de tomada de decisões, incluindo uma esfera central que também decide, mas determinando claras áreas de

responsabilidade das diferentes unidades. O OP, neste caso, pretendia obter esta capacidade de coordenação através do Conselho do Orçamento Participativo (COP), mas há aqui uma exigência ainda não satisfeita para que se alcance tais resultados: processos descentralizados como o OP requerem que as unidades de tomada de decisões comuniquem entre si suas decisões e estratégias e permitam a sua convergência em pontos de informação, não apenas o COP, mas os deliberantes como um todo, em todas as regiões. Isto não ocorrendo, as unidades (as regiões do OP, por exemplo), não conseguiriam explorar o quadro completo de possibilidades de ação e decisão e o processo como um todo acabaria perdendo, fortemente, em eficácia geral. Como acentuam os autores, “(...) a resolução ótima de problemas requer um esquema com operadores que, através de discussão institucionalizada, aprendem a partir dos sucessos e fracassos de outros esforços na resolução de problemas, em outros locais similares ao seu próprio” (Cohen e Sabel, 1997, p. 324).

Finalmente, não se estendendo mais na minuciosa análise dos referidos autores,¹² é também central perceber que outro dos limites nevrálgicos do processo se refere exatamente à “deliberação”, que é o sustentáculo fundante do processo. A participação, escapando ao meramente quantitativo, mas se centrando na argumentação e convencimento, exige cidadãos preparados para este intenso exercício algo socrático de se fundar na racionalidade argumentativa para sustentar todo o processo decisório instituído. Evidentemente, tal pressuposto é, no geral, idealista, mas pode se tornar também excludente, pois acaba consolidando um estilo até verborrágico, materializando práticas que evidenciam as facetas convencionais da racionalidade discursiva, que são formais, dedutivas e sem emoção, o que se diferencia da maioria dos comportamentos sociais. Ao formular crescentemente, no

debate público, os interesses e argumentos através de abstrações, há a exclusão, que se amplia, de pessoas do processo e da compreensão das informações necessárias, porque os cidadãos, pelo contrário, usualmente preferem os detalhes e as formas narrativas e emotivas. Provavelmente, este limite já ocorre no caso do OP, hoje uma sofisticada arquitetura operacional, que poucos *realmente* entendem, acabando, quem sabe, por se modificar numa “logocracia pluralista” (Ibid, p. 308), na qual todas as formas retóricas encontram sua plenitude, mas os mais quietos e reservados são marginalizados, em sua participação *argumentativa* no processo. Bastaria lembrar que o regimento do OP, depois de tantos anos, já é um manual com mais de 60 páginas, que raros participantes têm a disposição de ler e analisar. Entretanto, Baiocchi (2001), analisando a etnografia desta inovação, em duas regiões da cidade, ressaltou que ainda que a presença governamental seja dominante e o processo tornado mais complexo, tais domínios criados pelo OP permitem o aparecimento do que chamou de “cidadanias emergentes”, pois são espaços nos quais surgem práticas orientadas pelo sentido público resultantes do debate entre os participantes. Ainda mais importante, acentua o autor, o processo amplia e torna comum uma linguagem de “direitos e responsabilidades”, assim secundarizando enfoques que julgam necessária uma tradição liberal para permitir a emergência de uma linguagem voltada ao público e ao interesse comum.

2. A “lei de ferro” da participação

Provavelmente, o tema mais difundido acerca do OP seja os aspectos relacionados à “participação”, possibilidade incensada nos documentos propriamente políticos, mas também destacada e analisada na literatura, no geral, positivamente. Normalmente, tem sido

¹² Para um exame das sutilezas de tal debate, consulte-se o dossiê publicado na revista mexicana *Metapolítica* (2000) e, quanto à proposta habermasiana original e suas relações com o modelo aqui descrito, ver o

salientada a crescente participação de cidadãos nas reuniões, com os números de porto-alegrenses presentes nas rodadas quase sempre indicando um crescimento, ao longo dos treze anos de sua implementação. Além disto, como tem sido reconhecido, a “(...) participação produz melhores cidadãos. Acredito nisto, mas não posso prová-lo, e ninguém pode. Os tipos de mudanças sutis derivadas, lentamente, da participação ativa e poderosa em decisões democráticas não podem ser facilmente medidos com os rudimentares instrumentos das ciências sociais” (Mansbridge, 1995, p.1) e, assim, este fenômeno tem se concentrado mais em seus aspectos quantitativos e, menos, em seus impactos qualitativos. A imagem externa (mas também presente no imaginário local) do processo, portanto, conforme antes enfatizado, sugere uma participação bem mais ampla do que os números registrados indicam, como se a cidade vivesse em permanente estado de “euforia associacional e participativa”.

A “participação”, como processo social fundante de estratégias de mudança social ou como requisito operacional na implementação de políticas públicas, não é uma novidade, embora fazendo parte, mais enfaticamente, das tradições políticas da esquerda, como um de seus pilares centrais. Nos últimos trinta anos, contudo, a noção de participação vem sofrendo alterações expressivas, em relação ao seu significado e, curiosamente, nos anos noventa, o que parecia ser um processo estranho aos campos políticos mais conservadores, passou aos poucos a ser também um requisito de crescente aceitação, tanto por parte de governos como de instituições internacionais e agências financiadoras. Ao que indicam as evidências, “participação” pareceria ser um componente sobre o qual reinaria, atualmente, uma quase unanimidade, embora diversos estudos comecem também a analisar criticamente seus conteúdos em processos sociais concretos, analisando as diversas dimensões que determinam e afetam a participação propriamente dita (ver, por exemplo, os estudos

coletados em Cooke e Kothari, 2001). Especialmente devido à proeminência e à urgência dos debates recentes sobre a desigualdade sócio-econômica e o crescimento dos níveis de pobreza, a participação vinculada aos objetivos de mudança social e ao “desenvolvimento” *lato sensu* vêm alcançando crescente respeitabilidade e legitimação, inclusive científica (Evans, 2001). Para alguns, apenas a decorrência lógica de uma longa transição, iniciada no pós-guerra, na qual o envolvimento dos cidadãos diretamente interessados em processos de desenvolvimento foi sendo analiticamente modificado, período que parece estar atingindo sua culminação nos anos mais recentes, com o surgimento de termos potencialmente democratizantes e socialmente incluídores, como participação, mas também responsabilização (*accountability*), governança (*governance*) e, sobretudo, um dos mais escorregadios integrantes do novo dicionário das palavras recém-incorporadas, isto é, “empoderamento” (*empowerment*), cujo significado preciso é objeto de intensa disputa interpretativa na literatura recente (Cornwall, 2000).

Foi na década de 1970 que a exigência de participação surgiu com maior presença em processos de mudança social e na implementação de programas e políticas governamentais. Naqueles anos, diferentes declarações de intenções, por parte de instituições multilaterais ou de organismos de ajuda internacional, propiciaram espaços para a participação dos mais pobres (“beneficiários”, no jargão dos projetos internacionais). Seja na forma de envolvimento na formulação de políticas, seja até mesmo em processos mais amplos que ambicionavam mudanças estruturais, a “participação popular” tinha a intenção de oferecer novas oportunidades aos setores sociais mais pobres e a chance de exercer maior influência em ações governamentais a eles relacionadas. Na década, expressões como “desenvolvimento de comunidades”, “desenvolvimento participativo” e “participação no desenvolvimento” foram comuns, significando esforços que tentaram transformar os programas e políticas emoldurados pela idéia do desenvolvimento. Esta fase modificou-se a

partir dos anos oitenta, quando a emergência dos chamados “novos movimentos sociais” e, em especial, o surgimento da noção de sociedade civil, introduziu novos significados para o termo participação, dentro de um novo contexto de liberalização econômica, no qual a convergência de uma linguagem própria do neoliberalismo com noções de desenvolvimento participativo terminaram por alterar até mesmo o estatuto do público-alvo, que não sendo mais integrado por “beneficiários”, passou a ser formado por “consumidores” de projetos de desenvolvimento e políticas diversas na mesma direção.

Já na década passada, os anos noventa, emergiu um quase consenso que passou a demandar a participação em projetos diversos como um requisito necessário para garantir eficiência, efetividade e sustentabilidade. O motivador principal deste amplo movimento em direção a esta aceitação foi o surgimento de uma nova metodologia desenhada para analisar situações de pobreza, intitulada “Diagnóstico Rural Participativo”, pois foi aplicado em sociedades pobres nas quais ainda existem amplas parcelas da população envolvidas em atividades rurais (mais tarde ampliados e transformados em “Diagnósticos Participativos de Pobreza”). Esta nova técnica trouxe novos significados à idéia de participação, agora também implicando a busca de “equidade, representação e voz”, lentamente também institucionalizando a participação, não mais apenas como um direito, mas, igualmente, como um pressuposto dos processos de mudança social, ao mesmo tempo que produziu uma inesperada convergência entre agências multilaterais e setores mais radicalizados ligados aos projetos de desenvolvimento. Segundo Cornwall, na década de 1990, aceita a premissa referida, cada vez menos se contestou a necessidade da participação, mas como fazê-lo e sob qual escala. Para a autora, “(...) embora um truismo, não é tão óbvio que a maioria dos processos participativos literalmente não podem envolver ‘todos’. Um ‘profundo’ e ‘amplo’ processo participativo poderia ser o ideal, mas na prática pode

mostrar-se impossível de ser alcançado (...) faz mais sentido pensar em termos de uma participação ótima” (Cornwall, 2000, p.55).¹³

À luz da trajetória desta noção e sua ampla aceitação internacional, é pelo menos surpreendente que, em um processo como o OP de Porto Alegre, a participação receba ainda a contestação conservadora por este ângulo de “desconfiança” sobre a presença dos cidadãos em uma esfera decisória como esta, quando a tendência internacional, inclusive entre instituições e analistas conservadores passou a aceitar (e até demandar) crescentes vetores participativos, inclusive como forma de garantia de sucesso das políticas governamentais e das propostas de mudança almejadas. Como se argumentará em outras partes deste comentário, no caso específico do OP a explicação principal para tal recusa provavelmente possa ser relacionada à etiquetagem de tal mecanismo como próprio e específico da órbita do Partido dos Trabalhadores, assim impedindo que sua disseminação possa ocorrer mais rapidamente, em vista das polaridades partidárias existentes no país.

Além disto, examinar a participação da população porto-alegrense no âmbito do OP é exercício que pode ser realizado sob ângulos diversos e, portanto, pode-se igualmente atingir conclusões distintas. Em trabalho anterior, realizado em 1998, o autor deste documento examinou as características da participação sob um foco bastante específico, relacionando demandas e sua concretização no plano de investimentos do governo municipal à presença numérica dos moradores de uma determinada região (Navarro, 1998, p. 34-37). Quando construindo os dados de presença de moradores nas rodadas do OP, desde o primeiro ano e até o ano de 1997, verificou-se que em algumas regiões ocorreram aumentos proporcionais extremamente expressivos, de um ano para outro, mas mantendo

¹³ Sob outra ótica, Baierle argumenta ser este “(...) o novo consenso do neoliberalismo tardio: livre mercado, responsabilidade fiscal e comunitarização das políticas sociais” (Baierle, 2002, p. 138).

ainda uma proporção muito baixa em relação ao total da população residente naquela região. Em onze das dezesseis regiões do OP existentes, os níveis de participação eram mais baixos (variando de 0,18% a 1,87% dos totais da população em cada região), mas em outro grupo, formado por cinco regiões, as proporções alcançavam até 3,64% do total da população da região correspondente. O referido documento, cita, por exemplo, os casos das regiões “Restinga”, “Lomba do Pinheiro” e “Eixo da Baltazar”, distribuídas geograficamente em partes quase opostas da cidade, a última delas, porém, representando região mais antiga, onde prevaleciam níveis de renda mais elevados e relativamente mais próxima ao centro histórico de Porto Alegre (as outras duas, por sua vez, regiões mais periféricas e mais pobres). Enquanto nas duas primeiras regiões (Restinga e Lomba) a participação dos moradores locais aumentou 20 vezes e 24 vezes, respectivamente, entre os dois anos citados, as proporções de presença nas rodadas, em relação ao total da população, contudo, manteve-se em parâmetros que são significativos, mas não espetaculares, caso indicassem uma “efervescência participativa”, que tantos observadores externos julgam existir. No caso da Restinga, a proporção de participantes no processo saltou de 0,16% do total da população, em 1990, para 3,17%, em 1997, e na Lomba do Pinheiro, de 0,15% para 3,64%, no segundo ano citado. Enquanto isto, na região do “Eixo”, referida acima, a participação tem sido permanentemente baixa, atingindo 0,03% do total da população daquela região, em 1990 e saltando para apenas 0,32% do total, em 1997 (um aumento, entre as duas datas, de mais de mil por cento, mas sem maior significado absoluto, em face da pequenez numérica para esta dada região). É importante salientar que tais dados, em anos recentes, elevaram-se apenas modestamente, sem alterar as conclusões referidas.¹⁴

¹⁴ Estes cálculos referem-se aos dados totais de apenas uma rodada, em cada ano citado (aquela onde se verificou a maior presença) em relação à população total da região determinada, excluindo-se os menores de 16 anos (aproximadamente 35% do total), que não são autorizados a votar-deliberar nas reuniões, de acordo com o regimento do OP. A população restante constituiria, portanto, a “população-alvo” do processo. Verificados os números dos anos de 1998 e até 2001, os aumentos totais em cada região modificaram-se apenas levemente, sem prejudicar os argumentos apresentados.

Sobre tais dados, somados à verificação de manutenção de um teto de participação que provavelmente deve se manter em torno de 20 a 25 mil participantes, em cada ciclo anual (tomando-se uma das duas rodadas, enquanto existiram, e a única rodada atualmente realizada, a partir de 2002), que conclusões tirar? Neste ponto, duas possibilidades interpretativas parecem sobressair-se. Primeiramente, a mais corriqueira na literatura, e que indica uma “predisposição participativa” cujas evidências não parecem ser tão robustas. Tal suposta vontade de presenciar e intervir nas reuniões do OP, em cada ciclo, representaria uma característica social e política invulgar, comparada com outras situações brasileiras e, provavelmente, é exaltada na literatura menos por seus números absolutos (que são relativamente baixos) e, mais, pelo notável déficit participativo em nossa história política, assim se destacando fortemente, em relação a um passado em que as populações raramente intervieram em processos decisórios sobre a ação governamental, que não fossem aqueles meramente eleitorais. Argumenta-se neste artigo que o OP representa, principalmente, um espaço de apresentação de demandas que se adaptou melhor às regiões da cidade habitadas por grupos sociais que, sociologicamente, seriam definidos como pertencentes à “baixa classe média”, com destaque para as regiões onde uma história prévia de organização comunitária já existia, o que contribuiu decisivamente para a presença numérica de participantes.

Secundariamente, em outras regiões onde tal história associacional era mais débil e/ou inexistente, a presença do OP e seu lento crescimento ao longo dos anos representou, em particular, o resultado de uma ação política que se assemelha a um tipo de clientelismo, de quadros (ou partidário), que será mencionado na seção seguinte deste artigo. O caso da Restinga, citado acima, talvez seja o mais emblemático desta última possibilidade, pois era região inteiramente dominada pelo partido que na década de oitenta era o majoritário na

cidade (o Partido Democrático Trabalhista), amplamente vitorioso nas eleições de 1984, mandato que antecedeu a eleição de Olívio Dutra, em 1988. Implantado o OP e mantida a mesma coalizão de partidos, desde então, aos poucos aquele partido foi quase dizimado não apenas na cidade como um todo, mas mesmo em algumas de suas regiões mais fortes (como na Restinga), com a ascensão do Partido dos Trabalhadores, que se tornou o partido majoritário na capital. Embora um campo de controvérsias, inclusive devido à falta de pesquisas adequadas sobre tal assunto, é provável que tal reversão tenha sido construída a partir, precisamente, da perda de controle clientelístico tradicional então existente naquela região (mantido o sistema anterior da mediação realizada por vereadores) e a gradual passagem, através do OP, para um novo tipo de clientelismo, mediado igualmente por vereadores ou operadores governamentais, responsáveis por uma ação de recrutamento de lideranças comunitárias que definem, concretamente, os debates e as demandas no plano das reuniões do OP. Um atento e experiente observador do mecanismo instituído na cidade, contrapondo-se às leituras mais otimistas, revelou com crueza numérica e com lógica argumentativa o processo e suas nuances ao longo dos anos, insistindo que, a partir do segundo mandato do bloco político citado (1993-1996), ocorreria uma mudança rápida de orientação da ação político-partidária, pois

“(...) tendo em conta o enorme sucesso popular e internacional, todas as correntes [do PT] passam a voltar as suas atenções para o OP como um espaço privilegiado para a seleção de novos quadros. Internamente ao governo da Frente Popular, multiplicam-se as contratações de assessores vindos do campo comunitário (...) a simples ampliação do campo de possibilidades profissionais tornava a participação em movimentos comunitários duplamente atrativa: econômica e politicamente (...) Com o deslocamento massivo de quadros para compor o governo, o eixo de discussões sobre políticas e estratégias, tanto partidárias como governamentais, vai se deslocando para as secretarias de governo. O

município de Porto Alegre emprega mais de 600 cargos em comissão, ou seja, quase 10% dos filiados porto-alegrenses do PT em 1990 poderiam ser contratados (...) Se é certo que o OP contribuiu para o desenvolvimento de novas entidades comunitárias e para a ampliação do número de participantes nestas entidades, também é certo que a maioria delas encontra-se pautada pelas oportunidades de ação social proporcionadas pelo governo da Frente Popular” (Baierle, 2002, p. 155-156).

Outro aspecto digno de menção refere-se à identificação dos grupos sociais da cidade que, principalmente, acorrem ao OP, inscrevendo-se como seus participantes mais destacados. Fedozzi apontava, em 1995, o “típico participante” como o público “(...) constituído de forma paritária entre homens e mulheres que, majoritariamente, tem até 41 anos de idade, cor branca, possuem uma renda familiar de até cinco salários-mínimos e nível de escolaridade até o primeiro grau completo” (Fedozzi, 1997, p. 146). Três anos depois, uma outra pesquisa, mais ampla, evidenciou mudanças importantes em relação ao perfil dos participantes, alterando em alguma medida os limites sociais antes citados. Segundo tal pesquisa, o perfil típico do participante do OP, considerando-se as maiores proporções de cada atributo, levantado havia sido modificado e, agora, o participante mais usual era “(...) uma mulher, casada, com mais de 34 anos, renda familiar de até quatro salários mínimos, escolaridade até o primeiro grau, trabalhadora manual sem qualificação, no setor privado, e com jornada semanal de trabalho entre 40 e 44 horas (...) atuando na associação de moradores, ela participou do OP em anos anteriores, porém não foi escolhida ainda como delegada ou conselheira” (Cidade, 1999, p. 13). Este último perfil, de acordo com nova pesquisa, desta vez realizada em 2000, não foi alterado de forma significativa (PMPA, 2002), mantendo as características anteriores. Tais evidências empíricas, consolidadas em bancos de dados atualmente disponíveis, igualmente confirmam uma participação também muito rigidamente delimitada, do ponto de vista sócio-econômico,

além dos números globais não tão significativos, já referidos. Neste sentido, a participação, antes de ser enclausurada em uma “lógica de ferro”, que parece motivar especialmente o governo municipal, em cada ano, procurando ampliar os números finais de presença nas reuniões, deveria centrar-se na busca do aperfeiçoamento democrático (e, em especial, suas características deliberativas) do processo, procurando desvendar as razões pelas quais os demais grupos sociais da cidade não têm sido motivados para acorrer ao mecanismo instituído. Menos do que os aspectos quantitativos, como antes salientado, talvez a importância da história do OP em Porto Alegre tenha sido, nestes anos, a disseminação de uma linguagem de direitos, cidadania e oportunidades, antes citada e já evidenciada em pesquisas, como o referido estudo de Baiocchi (2001).

Outro exemplo ilustrativo e sintomático da “rotinização das regras” e dos impedimentos tornados rígidos do processo, impedindo o acesso de determinados grupos sociais, seja o caso da Vila dos Papeleiros. Situada na parte central da cidade, trata-se de área que foi irregularmente ocupada por uma população de aproximadamente 170 famílias extremamente pauperizadas (entre 500 a 600 pessoas), vivendo da coleta do lixo, e realizando a seleção no próprio local onde habitam, minúsculas áreas onde se misturam o lixo e o espaço de moradia. Segundo consta, nenhuma família sequer consegue ter renda acima de um salário mínimo e o local não dispunha de acesso à água, rede de esgoto ou banheiros. Apesar de suas precaríssimas condições de vida, em 1999 os moradores conseguiram, com o apoio de religiosos, organizar uma parte da população e até conseguiram eleger um delegado em reunião do OP, passando a reivindicar uma unidade de triagem do lixo na região onde atuam. Como seria esperado, não tiveram atendida a sua reivindicação (pelo peso numérico maior de outras sub-regiões participantes), confirmando a situação de um mecanismo que não abriga soluções para o transitório ou o emergencial. Neste caso específico, por decisão pessoal do prefeito da cidade, foram instalados pontos de

distribuição de água e banheiros coletivos, as vielas foram semi-pavimentadas e providenciada uma rede emergencial de coleta do esgoto, esta decisão sendo tomada contra o voto de operadores governamentais ligados ao OP, diga-se de passagem, os quais, fundamentalistas do processo, defendiam que o princípio da organização comunitária como premissa para a disputa no processo era imutável. Este caso, emblemático em si mesmo, ilustra vividamente não apenas a rigidez de um processo que submete-se meramente à lógica da maioria e não imprime a “lógica deliberativa”, conforme discutido na primeira seção deste artigo, mas também não permite uma flexibilidade que atenda à necessidade de participação, por parte daqueles que estão ausentes do processo.

3. Esfera pública não estatal?

Por fim, ainda neste comentário-problematizador, é relevante rediscutir, ainda que sumariamente, também a pertinência da compreensão do OP como uma real esfera pública, em seu significado mais ligado à tradição habermasiana. O conceito de esfera pública, como se sabe, é um dos componentes teóricos centrais da teoria democrática contemporânea e especialmente relacionado à emergência do conceito de sociedade civil. Nascendo a partir dos impasses da teoria neomarxista e do republicanismo radical, a esfera pública, segundo Arato e Cohen,

“(…) se refere a espaços e processos de comunicação societária abertos, *autônomos* e politicamente relevantes (...) um espaço juridicamente privado no qual indivíduos sem estatuto oficial buscam persuadir uns aos outros por meio de argumentação racional e de crítica sobre os assuntos de interesse geral. Além de ser um veículo ideal de comunicação do público civil, a discussão crítica racional tem o importante propósito de controlar e influenciar a formação de políticas (...) a esfera pública é universalmente

acessível, incluída e *está protegida das deformações do poder econômico, político e de status social*. A concepção normativa da discussão racional crítica (...) inclui os princípios de autonomia individual, igualdade de status, paridade entre os participantes, problematização livre e aberta de assuntos antes não questionados, que se convertem em assuntos de preocupação comum, e a crítica racional” (Arato e Cohen, 1999, p. 37-39, ênfase acrescida).

Especificamente em relação ao caso do OP, um relevante esforço analítico de relacionar esta inovação ao conceito citado foi o proposto por Fedozzi. Sólido conhecedor do processo e um de seus operadores governamentais, nos primeiros anos, salientou em textos recentes a relação correspondente entre o significado de esfera pública e o processo instituído no período, em Porto Alegre. Conforme o autor, o OP se constituiria em uma “esfera pública ativa de co-gestão dos fundos públicos municipais” (Fedozzi, 2000a, p. 69), pois fundado em uma dinâmica procedimentalista fundamentada em um “regramento compartilhado”, o qual instituiria formas de legitimação e validação das decisões tomadas, insistindo ainda que este espaço público configuraria uma “(...) forma de democracia participativa que pressupõe o reconhecimento dos indivíduos como *iguais* na própria produção das regras e nas normas e das regras de procedimento e deliberação” (Ibid., p.70, ênfase acrescida). Tomado ao pé da letra, trata-se, assim parece, de irrepreensível verificação analítica do processo, mas a usual associação entre o OP e uma esfera pública, no sentido mais aceito da expressão, quase sempre não tem considerado que esta inovação, ao longo dos anos, foi sendo apropriada por uma deformação do poder político, com a qual tal esfera pública se relaciona, qual seja, o governo municipal e o bloco político que lhe oferece sustentação. Conforme antes indicado, os espaços de mobilização social do OP, particularmente a partir de meados da década passada, passaram gradualmente a serem vistos como espaços privilegiados de *reprodução política*, aproveitando-se da intensa

imbricação de operadores partidários-governamentais com as lideranças comunitárias e, por extensão, com os cidadãos (e eleitores). Sem surpresa, a manutenção do OP como uma “inovação petista” tem igualmente o propósito instrumentalista de manter tal mecanismo preso a uma órbita partidária específica, bastando acompanhar os resultados das sucessivas eleições para perceber seus resultados práticos. Quebrando os padrões de clientelismo típicos do passado, o OP aos poucos re-instituiu, contudo, um outro tipo de clientelismo, desta vez “de quadros” (ou “partidário”) que, infelizmente, vem bloqueando a potenciação do processo.¹⁵ A inexistência de uma isenção de cunho partidário tira sua potencialidade universalizante e, ao mesmo tempo, impede que outros interesses adentrem tais espaços, disputem suas demandas e arranjos societários e, também, estabeleçam formas procedimentais que efetivamente possam alcançar representatividade social e, portanto, irrepreensível legitimação social. Assim, o OP, como esfera pública real, requer, em face da concretude de sua história em Porto Alegre, uma releitura mais criteriosa, pois a construção de uma plena esfera pública, ainda que compartilhada (ou “não estatal”), não encontrou ainda suas possibilidades objetivas de materialização, pois viu-se obstada por um particularismo partidário.¹⁶

Não ampliando a discussão além deste ponto, o decorrente tema da autonomia dos ambientes sociais típicos criados por esferas públicas, como o OP, passa a ser decisivo não apenas para a sua sustentabilidade, mas igualmente para a conquista de um foro legítimo, do ponto de vista social e político. É assim oportuno o comentário de Santos, quando salienta

¹⁵ Este tema, politicamente explosivo, vem sendo objeto de cuidadosa pesquisa comparativa, realizada por Andrade, conforme seu projeto de tese de doutoramento, estudo que deverá ser concluído no ano corrente (ver Andrade, 2000).

¹⁶ “(...) Legalmente separada do Estado, esta esfera e seus membros mantêm uma relação polêmica, crítica, argumentativa, mais do que uma relação diretamente participativa, com o governo (...) Desde esta perspectiva normativa, a formação da vontade coletiva ocorre através de uma via de comunicação racional irrestrita, na qual o *público civil detêm autoridade crítica vis-à-vis a gênese do poder e a legitimidade das normas*” (Arato e Cohen, 1999, p.39, ênfase dos autores).

que todos os partidos, se pudessem, tentariam controlar as organizações comunitárias, e adverte que “(...) A autonomia não pode, portanto, ser concebida como espontaneidade popular (...) No contexto brasileiro, a autonomia é medida pela capacidade de desenvolver força e eficácia organizativas, manobrando entre influências políticas externas que competem entre si (...) a questão da autonomia do OP deve ser formulada como a capacidade real de os representantes populares nessas instituições moldarem as agendas, os prazos, os debates e as decisões” (Santos, 2002, p. 534). Ora, não se argumenta, nesta sucinta seção, que a criação de espaços públicos, em especial no Brasil, possa ser um processo linear e sujeito a alguma orientação padronizada, pois, pelo contrário, são esferas cuja materialização têm sido errática, fragmentada e sujeitas a uma multiplicidade de fatores, impedindo assim o entendimento sobre a sociedade civil como uma espécie de “demiurgo do aprofundamento democrático” (Dagnino, 2002, p. 279). Mais limitadamente, embora igualmente relevante, o que se aponta aqui, contudo, é que a vitalidade e o crescimento do processo, tornado tão influente em vista de suas repercussões, que extrapolam o ambiente puramente local, têm sido minados através de um *viés instrumentalista*, de cunho eleitoral, visível a qualquer observador. A mecânica de funcionamento, as formas de recrutamento de operadores comunitários, as escolhas realizadas nas reuniões, com inquietante frequência, expressam menos uma “potencialidade universal” inscrita nas regras e procedimentos, e mais os interesses políticos em jogo, o que seria esperado, conforme a citada advertência do consagrado sociólogo, mas torna-se problemática, se circunscrita a apenas uma visão política da sociedade. Ironicamente, o pessimismo do “mundo da vida” lentamente parece sobrepujar o otimismo da razão teórica.

4. “OP *cum grano salis*” — à título de conclusão

Treze anos depois, acomodado às rotinas estabelecidas, em especial no que tange à internalização administrativa e à decorrente efetivação dos procedimentos internos ao governo municipal, e atingidos os patamares superiores prováveis de participação dos cidadãos, a caminhada do OP parece ter chegado à frente do Rubicão. Cruzá-lo ou evitá-lo?, esta parece ser a questão. O que este comentário procurou brevemente analisar é que o mecanismo instituído em Porto Alegre a partir de 1989, *sic et simpliciter*, materializou apenas parcialmente, quem sabe até modestamente, um sem-número das promessas originais, de um lado e, por outro, não permitindo que fosse tornado autônomo, ainda não se concretizou como sinônimo da expressão das vontades e dos interesses da cidadania local, pois foi feito refém de uma agenda política e partidária e, como mecanismo operacional, tornou-se rígido em seus contornos.¹⁷ Boaventura de Sousa Santos, apropriadamente, sugere que as leituras sobre o OP sofrem de duas possibilidades, igualmente equivocadas, pois “(...) há a tendência a ser demasiado complacente com o que existe e nos é familiar, e excessivamente reticente ou desconfiado em relação ao que é apenas emergente e, por isso, fora do comum ” (Santos, 2002a, p. 546). Uma possibilidade que decorre da segunda postura analítica, argumenta, é entender que as facetas destas realidades emergentes são passos em direção a um fracasso inevitável, pois são excessivamente desconectadas do cotidiano da vida social. Espera-se, desta forma, que a listagem de limites apontados neste texto sejam entendidos como passos necessários para o desbloqueamento desta inovação e seu aprofundamento, no sentido ainda mais conseqüente de uma cidade que radicalmente se democratiza, em todos os seus âmbitos societários.

¹⁷ Assumindo a forma de um comentário *crítico*, este artigo poderia transmitir a impressão de ser uma avaliação que entende o OP como algo irrelevante ou por demais problemático, preso aos seus impasses, alguns deles aqui discutidos. Na opinião deste autor, o maior e mais extraordinário mérito do processo é a sua “lógica redistributiva”, em que cidadãos moradores de regiões mais favorecidas pagam mais impostos, que por sua vez (via OP) são redistribuídos às regiões mais pobres, reduzindo pela contribuição de todos uma parte das assimetrias sociais existentes em Porto Alegre. A evidência empírica deste mecanismo redistributivo, antes apenas enunciado, é finalmente demonstrado no estudo de Marquetti (nesta coleção). Os demais impactos do processo, em especial em relação aos

Em conseqüência, o exame criterioso do processo e sua estrutura, agora também fundado em literatura mais ampla, a qual vem desvendando os mistérios do OP, revela impasses e dilemas de várias ordens. De um lado, os limites de um mecanismo que parece ter abandonado o ideal de construção de um espaço democrático “diretamente deliberativo”, pois se mantém apenas formalmente universal, conformando-se com as aparentes impossibilidades práticas de tornar concreta a existência de uma poliarquia nos termos apresentados neste artigo. Sem oferecer chances de disseminar as informações entre os cidadãos acerca do aprendizado de todas as regiões (o que criaria uma lógica de interdependência agregativa entre as unidades do processo), sem criar oportunidades para recolher todas as formas discursivas e, especialmente, sem ter, de fato, criado um ambiente *realmente argumentativo*, onde o processo de deliberação se materializa sobre os fundamentos da troca racional de proposições submetida à discussão pública, a promessa da democracia deliberativa, no caso do OP de Porto Alegre, ainda se encontra distante da realidade, presa ao localismo paroquial do chamado “OP demandista”, o qual vem caracterizando tal inovação desde o seu nascimento. Ao que parece, o processo parece ter se resignado a uma definição por demais estreita de democracia direta, meramente presencial, na qual os cidadãos se encontram com um rol de opções sobre as quais votam e o processo aí, na prática, se encerra para quase todos. As velhas perguntas de advogado parecem passar ao largo: quem participa, como e por que participam? Ou então, ainda mais criticamente, a quem interessa a manutenção do formato operacional atingido, se tais interferências forem mantidas?

processos sócio-políticos e à mudança “virtuosa” de comportamentos sociais, adentram campo mais espinhoso de controvérsias.

Desta forma, a idéia ufanista da “cidade que participa” também não se sustenta, nem nos números e nem na realidade do processo. Parece mais do que empiricamente evidente que tem sido atingido um limite numérico de participação, cuja ampliação é improvável, se mantido o formato do processo como atualmente se organiza. Continuará, se assim persistir, a atrair setores bem delimitados da população da cidade, em regiões igualmente bem definidas, subjugando eventuais interesses outros, não contemplados neste processo, inclusive perpetuando uma crítica quanto à representatividade do processo, usualmente ignorada até aqui no debate acadêmico. A participação restringida encontra, como sua provável justificativa, exatamente a etiqueta partidária que vem marcando o processo desde sua origem, o que também impede que o OP possa ser caracterizado como uma efetiva esfera pública, também discutido neste sintético comentário.

O que fazer? Os diferentes estudos contidos nesta coleção oferecem abundantes elementos analíticos de correção de rota (bem como, por certo, de afirmação de muitos dos componentes do processo, cuja implementação vem sendo bem sucedida), mas há um requisito crucial e decisivo para começar a romper com os limites mais gerais que prendem o OP a uma dimensão bem menor do que sua imagem pública. Rejeitando o apelo, claramente populista, que afirma ser tal processo efetivamente popular e, se ameaçado, “será defendido pela cidadania”, refere-se tal imperativo à necessidade de tornar o processo *efetivamente autônomo*, finalmente institucionalizando-o e, ao fazê-lo, liberá-lo das amarras partidárias e do controle governamental que até aqui subordinam o processo e sua estrutura. Neste sentido, repete-se nesta parte, como conclusão, a mesma advertência já publicada em outro momento recente:

“(…) O sucesso relativo dessa inovação, contudo, não permite que seja esquecido que o OP é, ainda hoje, largamente induzido pela ação

governamental, que estimula, a cada ano, a montagem das reuniões, fomenta a participação através de assessores que atuam em cada uma das regiões da cidade, prepara a logística de cada evento, realiza a propaganda das rodadas, aloca espaços físicos e recursos técnicos para a montagem do orçamento, entre tantas outras ações que nasceram *a partir do governo*, ações estas que, de certa forma, *subordinam a cidadania* ao processo. Talvez seja este o momento de uma inversão política essencial, que poderia coroar a ousadia política típica dos tempos de mudança que caracterizam a presente década em Porto Alegre, isto é, *transferir inteiramente o controle da inovação aos cidadãos, autonomizando completamente o OP de toda e qualquer presença da ação governamental* na estrutura de decisões do processo, mesmo que realizada sob a forma de uma indução desinteressada. O OP poderia, assim, ser institucionalizado, tornando formal a sua existência a partir do controle social efetivo e, como resultado, subordinando completamente a ação governamental à lógica de um processo *agora comandado de forma incontestável pela cidadania*, instituindo a democracia direta em sua plenitude (...) se institucionalizado, na forma de uma ampla discussão e negociação política na cidade, submetida à legitimação formal (...) teria o significado de um gigantesco passo na irreversível democratização da vida social da cidade” (Navarro, 2000, p. 228-229, ênfase acrescida).

Bibliografia citada

Abers, Rebecca (2002), “Orçamento Participativo: alguns pensamentos sobre seu aperfeiçoamento e avaliação”, in Verle, João e Brunet, Luciano (orgs.). Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre - Brasil. Porto Alegre, Editora Guayí, p. 25-36.

Andrade, Edinara T. (2000), “Democracia participativa, Orçamento Participativo e clientelismo: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre (RS) e Blumenau (SC)”. Projeto de qualificação (doutoramento), Programa de Doutorado em Ciência Política da UFRGS, Porto Alegre.

Arato, Andrew e Cohe, Jean L. (1999), “Esfera pública y sociedad civil”, in *Metapolítica*, volume 3, número 9, p. 37-56, México.

Avritzer, Leonardo (2002), “O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte”, in Dagnino, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 17-45.

_____ (2000), “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”, in *Metapolítica*, México, volume 4, número 14, p. 76-87.

Baierle, Sérgio (2002), “OP ao termidor?”, in Verle, João e Brunet, Luciano (orgs.). Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre - Brasil. Porto Alegre, Editora Guayí, p. 132-164.

Baiocchi, Gianpaolo (2001), “Emergent citizenhips: Talking and Practicing Politics in Participatory Governance” (no prelo).

Cidade (1999). Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, porque participa e o que pensa do processo. Porto Alegre, CIDADE (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos) e Prefeitura de Porto Alegre (Coordenação de Relações com a Comunidade).

- Cohen, Joshua e Sabel, Charles (1997), “Directly-Deliberative Polyarchy”, *in* European Law Journal, volume 3, número 4, p. 313-342.
- Cooke, Bill e Kothari, Uma, orgs. (2001). Participation. The New Tyranny? Londres, Zed Books
- Cornwall, Andrea (2000). Beneficiary, Consumer, Citizen: Perspectives on Participation for Poverty Reduction. Estocolmo, “SIDA Studies”, número 2
- Dagnino, Evelina (2002a), “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades”, *in* Dagnino, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 279-301.
- Elster, Jon, org. (1998). Deliberative Democracy. Cambridge, Cambridge University Press
- Evans, Peter (2001), “Beyond ‘Institucional Monocropping’: Institutions, Capabilities, and Deliberative Development”. Trabalho apresentado na conferência “Blending Local and Global Knowledge”, patrocinada pelo Global Development Network, Rio de Janeiro, dezembro.
- Fedozzi, Luciano (2000). O poder da aldeia. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Rio de Janeiro, Tomo Editorial.
- _____ (2000a). “Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual”, *in* Fischer, Nilton Bueno e Moll, Jacqueline (orgs). Por uma nova esfera pública. A experiência do Orçamento Participativo. Petrópolis, Vozes, p. 37-82.
- _____ (1997). Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro, Tomo Editorial.
- Fine, Ben (2001). Social Capital Versus Social Theory. Londres, Routledge

Fung, Archon e Wright, Erik Olin, org (2002). Deepening Democracy. Londres, Verso (no prelo)

Genro, Tarso (2000). O futuro por armar. Porto Alegre, Artes e Ofícios.

_____ (1994). A utopia possível. Porto Alegre, Artes e Ofícios.

Giambiagi, Fábio (1997), “O mito do orçamento participativo”, in *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 4 de junho, p. 9.

Hardt, Michael (2002), “Today’s Bandung?”, in *New Left Review*, Londres, número 14, março/abril, p. 112-118.

Mansbridge, Jane (1995), “Does participation make better citizens?”. Texto não publicado, disponível na página www.cpn.org/cpn/cpn.html (acessada em novembro de 2001).

Metapolítica (2000). Volume 4, número 14, México. Dossiê “Democracia deliberativa” (p. 24-112).

Navarro, Zander (2000), “Inventando o futuro das cidades: pequena história do Orçamento Participativo em Porto Alegre”, in Rattner, Henrique (org.) Brasil no limiar do Século XXI. São Paulo, Edusp, p. 211-230.

_____ (1998a), “Democracia y control social de fondos públicos. El caso del ‘Presupuesto Participativo’ de Porto Alegre (Brasil)”, in Bresser Pereira, Luiz Carlos e Cunill Grau, Nuria (orgs.). Lo público no estatal en la reforma del Estado. Buenos Aires, Paidós, p. 291-332.

_____ (1998b), “Affirmative Democracy and Redistributive Development: The Case of Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil (1989-1997)”. Cartagena (Colômbia). Trabalho apresentado no seminário “Social Programs, Poverty and Citizen Participation”, promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (não publicado).

_____ (1997), “Uma análise do Orçamento Participativo. Sua implantação e desenvolvimento”, *in* Genro, Tarso (org). Porto da cidadania. Porto Alegre, Artes e Ofícios, p. 179-235. Originalmente apresentado (1996) na conferência “Descentralização na América Latina. Inovações e implicações para as políticas públicas”, realizado em Caracas, patrocinado pelo Banco Mundial, Organização dos Estados Americanos e a Agência Espanhola de Cooperação.

PMPA (2002). Quem é o público do Orçamento Participativo 2000. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre e Cidade (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos)

Putnam, Robert (1993). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, Princeton University Press

Santos, Boaventura de Sousa (2002), “Seis razões para pensar”, *in* Lua Nova, São Paulo, número 54, p. 13-23

_____ (2002a), “Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva”, *in* Santos, Boaventura de Sousa (org). Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, p. 455-560

Silva, Marcelo Kunrath (2001), “Construção da ‘Participação Popular’: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul”. Tese (doutoramento), Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFRGS, Porto Alegre, 342p.

Texto GT (2002), “Rompendo os limites. Uma primeira avaliação dos pontos de estrangulamento que vivemos no processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre”, *in* Verle, João e Brunet, Luciano (orgs.). Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre - Brasil. Porto Alegre, Editora Guayí, p. 12-24.

Verle, João e Brunet, Luciano, orgs. (2002). Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre - Brasil. Porto Alegre, Editora Guayí