

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
PROJETO DE PESQUISA PARA DISSERTAÇÃO**

**JANAÍNA RUVIARO DA SILVA**

**A participação dos setores de maior vulnerabilidade social como desafio dos processos  
de democracia participativa:  
Estudo baseado no Orçamento Participativo de Porto Alegre**

Porto Alegre

2012

## **I. TEMA**

A participação dos setores de maior vulnerabilidade social se insere no amplo tema dos atores efetivamente envolvidos nos processos participativos. O objeto de estudo está relacionado, portanto, com o tema das condições igualitárias da participação social, como um dos desafios da democracia participativa que se desenvolve no contexto contemporâneo.

## **II. OBJETIVO GERAL**

Investigar o grau de inclusividade e de poder decisório real dos segmentos sociais mais vulneráveis no processo de implementação de políticas públicas a partir das demandas originadas no processo do Orçamento Participativo (OP) que se desenvolve em Porto Alegre.

## **III. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Analisar se a estrutura de oportunidades configurada pelo OP é propícia ou não para atrair e permitir o acesso dos segmentos mais vulneráveis socialmente na discussão pública que escolhe as prioridades das demandas a serem executadas.

- Verificar a existência de assimetrias no processo participativo do OP e analisar as possíveis variáveis que mais influenciam para a sua reprodução.

- Analisar como se dá o processo de construção e de decisão das prioridades escolhidas pelos setores da população em situação de vulnerabilidade social em Porto Alegre.

- Identificar quais são os fatores que levam esses atores sociais a participar ou não do processo participativo do OP de Porto Alegre.

#### **IV. JUSTIFICATIVA**

A relevância do tema da participação dos setores de maior vulnerabilidade social da população, como desafio dos processos institucionalizados da democracia participativa justifica-se, do ponto de vista acadêmico e social, principalmente pela carência de pesquisas sobre os impactos e efeitos desses processos institucionalizados de participação social, como é o caso do OP de Porto Alegre. Para Lavallo (2011) há um grande descompasso entre a riqueza das experiências participativas no país e a precariedade do nosso conhecimento sobre seus efeitos. O Relatório do Banco Mundial (2008) sobre o estudo do OP de Porto Alegre afirma a carência de investigações a cerca do impacto dessa instância participativa no desenvolvimento social e redução da pobreza. Já Fedozzi (2002, p.18), aponta a necessidade de “comprovar a influência de variáveis ligadas a certas determinações materiais e/ou às formas ideológicas que sustentam a não-participação ativa dos cidadãos, especialmente das camadas populares que moram em áreas com infra-estrutura e serviços precários”. De acordo com Fedozzi (2009a, p.6) a questão proposta sobre o poder real de decisão é “‘prova de fogo’ sobre o verdadeiro significado do *adjetivo participativo* contido nos autodenominados OP’s”.

A importância do estudo também se justifica pelo fato de que o OP tornou-se uma referência nacional e internacional de democracia participativa, com um formato institucional que, regra geral, perdura há mais de 20 anos. Necessita, portanto, uma investigação que analise o impacto desse processo na qualidade da democracia e que avalie se o OP, apesar de mais de duas décadas de existência, se constitui numa estrutura de oportunidades capaz de incluir efetivamente os segmentos mais vulneráveis socialmente dentre os moradores de Porto Alegre.

#### **V. PROBLEMA SOCIOLÓGICO**

Considerando que as pesquisas sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre e a literatura sobre o tema da participação apontam a existência de iniquidades e de assimetrias inerentes às condições de partida dos indivíduos e grupos sociais nos processos participativos (BIRD, 2008; FEDOZZI, 2009b; FONSECA, 2011), oriundas, principalmente, da estratificação socioeconômica (como renda familiar e escolaridade), configurando maiores custos e barreiras para a participação dos setores de maior vulnerabilidade social, o problema sociológico da investigação define-se da seguinte forma:

*Quais são as condições de acesso à participação dos setores de maior vulnerabilidade social da população nos processos institucionalizados de participação social e qual é o poder real que esses segmentos sociais têm para influenciar as decisões públicas sobre as prioridades escolhidas, como é o caso do OP de Porto Alegre?*

Isto é, até que ponto as desigualdades socioeconômicas e culturais determinam desigualdades de inclusão na discussão pública sobre os bens urbanos e serviços nos processos participativos abertos aos indivíduos como o OP e, portanto, desigualdades na efetividade das demandas destes segmentos sociais no sistema decisório da gestão local?

## **VI. DELIMITAÇÃO DO OBJETO EMPÍRICO**

Para o tema da participação dos setores de maior vulnerabilidade social, será adotado como objeto empírico de análise, o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Dada a complexidade e a amplitude do projeto proposto, o estudo, de caráter exploratório, será realizado mediante um recorte empírico dentre as 17 Regiões e as 6 Temáticas que constituem o modo descentralizado de operacionalização do OP de Porto Alegre. Assim, serão tomadas para investigação três regiões que apresentam segmentos sociais em situação de vulnerabilidade social. A definição de vulnerabilidade social que será tratada no estudo refere-se ao:

resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. Esse resultado se traduz em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidade social dos atores (VIGNOLI, 2001; FILGUEIRA, 2001 apud AMBRAMOVAY, 2002, p.29).

A partir desta perspectiva, a vulnerabilidade social, traduz, de acordo com VIGNOLI apud AMBRAMOVAY (2002, p.30), a situação em que “o conjunto de características, recursos e habilidades inerentes a um dado grupo social se revelam insuficientes, inadequados ou difíceis para lidar com o sistema de oportunidades oferecido pela sociedade” para que possam melhorar os níveis de bem-estar ou reduzir as probabilidades de deteriorização das condições de vida desses segmentos.

Conforme os dados constantes no “Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Porto Alegre” (2007) e “Mapas e Indicadores das Vulnerabilidades Sociais”

(2007), ambos documentos disponíveis no Observatório da Cidade de Porto Alegre ((ObservaPOA) - <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/>) que comparam as Regiões do OP, Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) e Bairros em Porto Alegre, foram definidas a região denominada Ilhas, composta pelo Bairro Arquipélago, e as Regiões Centro-Sul e Extremo Sul.

A Região Ilhas, que tem a mesma delimitação geográfica do bairro Arquipélago, é classificada como o território com maior índice de vulnerabilidade social da capital gaúcha. Já as Regiões Centro-Sul e Extremo Sul possuem bairros heterogêneos em relação aos índices de vulnerabilidade social. A escolha dessas regiões, composta por bairros desiguais socioeconomicamente, se dá a fim de proporcionar comparação entre a ação social dos segmentos de maior vulnerabilidade social e de outros segmentos com melhores recursos materiais e simbólicos. Assim, as duas regiões que contêm acentuadas desigualdades internas servirão como espécie de grupo de controle no que diz respeito: a) à inclusividade dos segmentos de maior vulnerabilidade social na dinâmica interna de reivindicação das demandas, discussão e escolha das prioridades; b) à verificação de possíveis custos diferenciados da participação e c) ao conhecimento das variáveis que condicionam as motivações para participar ou não participar deste processo.

## **VII. HIPÓTESE**

Conforme o problema sociológico definido pelo estudo, a hipótese que guia a investigação é a seguinte:

Os segmentos da população com maior vulnerabilidade social possuem maiores dificuldades de acesso (inclusão) e de influência real nas decisões tomadas pelos processos participativos, ainda que estes tenham uma configuração, em seu desenho institucional, de abertura direta à participação de todos os indivíduos nas assembleias de base, como é o caso do OP de Porto Alegre. Devido, principalmente, ao menor capital social (Bourdieu,1998) e aos maiores custos da participação – em relação aos demais – estes segmentos não somente participam menos, proporcionalmente aos setores situados em lugares mais elevados do espaço social com maior acúmulo de capitais, como também, situam-se em condições de desvantagem que tendem a reproduzir iniquidades políticas e sociais nos procedimentos participativos. O OP, apesar de mais de duas décadas de existência, se constitui numa estrutura

de oportunidades que não modificou substancialmente esta relação, apesar de oportunizar um espaço público inclusivo de camadas sociais de baixa renda e menor escolaridade historicamente excluídas do processo decisório das prioridades orçamentárias da gestão local, como demonstram dados históricos sobre o perfil social dos participantes (Fedozzi e Observapoa, 2009).

## **VIII. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE PESQUISA**

A metodologia está baseada no estudo de caso, adotando-se técnicas complementares de caráter quantitativo e qualitativo. Por estudo de caso, entende-se um estudo empírico que “investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes [...] incluindo coleta e análise de dados” (YIN, 2010, p.39). Para Gil (2008, p. 57), o estudo de caso caracteriza-se pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado. Ele vem sendo utilizado com frequência para servir pesquisas com diferentes propósitos, tais como “explicar variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos” (GIL, 2008, p.58).

O estudo prevê ainda, de forma preliminar, as seguintes técnicas e procedimentos metodológicos em cada uma das Regiões pesquisadas:

1. Levantamento quantitativo do segmento com maior vulnerabilidade social da população de cada região a ser pesquisada e dentre o público participante do OP nas mesmas regiões. Análise do grau de representatividade desse segmento nas assembleias regionais do OP. Identificação comparativa do perfil social do público morador e também participante do OP. Os dados serão obtidos no Censo 2010 e na pesquisa sobre o perfil dos participantes (Fedozzi e Observapoa, 2009).
2. Levantamento de todas as demandas apresentadas pelos segmentos de maior e o de menor vulnerabilidade nas regiões definidas no período de 2009-2012. O período adotado justifica-se pela viabilidade do estudo (quatro anos constitui período mediano) e também temporalmente próximo dos dados produzidos pelo Censo em 2010.

3. Levantamento das demandas dos segmentos de maior e menor vulnerabilidade social que foram ou não acolhidas pelo sistema de prioridades do OP, em cada região pesquisada, assim como das demandas efetivamente realizadas pela Administração Municipal em cada ano dos Planos de Investimentos.
4. Observação das formas de ação social, de organização, de associativismo e de mobilização dos segmentos de maior vulnerabilidade social para definir suas demandas prioritárias e para participar das assembleias do OP. Trata-se aqui de verificar diferenças em termos de capital social, no sentido atribuído por Bourdieu, entre os segmentos de maior vulnerabilidade social e os demais segmentos.
5. Observação dos tipos de relações existentes entre as principais lideranças do processo do OP e os participantes dos segmentos em situação de vulnerabilidade social *vis-à-vis* com o segmento que apresenta melhores indicadores sociais.
6. Análise qualitativa do modelo discursivo e dos repertórios de ação presentes nas interações sociais dos segmentos em situação de vulnerabilidade social, comparativamente com o público que apresenta melhores indicadores sociais.
7. Observação densa das reuniões e aplicação de uma entrevista semi-estruturada dentre o público em situação mais vulnerável socialmente (participante e não participante do OP), dentre as lideranças formais (delegados e conselheiros do OP) e informais das mesmas regiões, que permita captar a percepção e a opinião dos diferentes segmentos sobre as principais dificuldades - objetivas e subjetivas - para a participação no OP e como percebem a estrutura de oportunidades oferecida por esta arena participativa.

## **IX. REFERENCIAL TEÓRICO**

Antes da chamada “viragem deliberativa” em torno da década de 1990, a noção de democracia que se tornou hegemônica durante o século XX foi o modelo liberal representativo. O ideal democrático definia-se em “termos de agregação de interesses ou preferências em decisões coletivas por intermédio de instrumentos como as eleições e de

princípios como o da representação política” (SILVA, 2004, p.2). Esse modelo sobrepôs-se aos demais pois conseguiu dar respostas mais contundentes ao dilema da democracia frente ao processo de complexificação da sociedade moderna. Dessa forma, o elitismo democrático foi a corrente teórica que destacou-se, pois sustentava-se no postulados da restrição da participação e delegação “às elites o papel de dar racionalidade às decisões” (PEREIRA, 2007, p.424).

À medida que a noção de autonomia como autolegislação e soberania popular prometida pelo ideário democrático tornou-se cada vez mais distante da prática real das democracias no mundo, intensifica-se o debate sobre as teorias democráticas participativas (FEDOZZI, 2008). A chamada “crise da representatividade política” fez com que as teorias hegemônicas até então, como o elitismo, o realismo e mesmo a teoria pluralista apresentassem limitações frente às exigências de ampliação da democracia e de sua qualidade (AVRITZER, 2002). Surgem, assim, novas teorias que incorporam a participação social, os movimentos sociais e a noção de esfera pública com intuito de promover uma visão maximalista da democracia, procurando levar a participação além do voto eleitoral periódico. Num primeiro momento entre as décadas de 1970 e 1980 na vertente de democracia participativa, com Carole Pateman e C.B. Macpherson, e num segundo momento, por volta da década de 1990 na vertente das teorias deliberativas como Habermas e J.Rawls (Silva, 2004).

A partir do final dos anos 70 e início dos anos 80 as novas formas de relacionamento entre Estado e Sociedade no contexto de redemocratização do país deram origem à novas experiências democráticas, dentre as quais os Orçamentos Participativos. Surgido no final dos anos 1980, os OPs vêm se destacando em escala internacional como uma das práticas inovadoras da democracia participativa, especialmente na esfera local (RIBEIRO E GRAZIA, 2003; FEDOZZI, 2002; SILVA, 2001; AVRITZER E NAVARRO, 2002; SINTOMER, Y, HERZBERG, C. RÖCKE, A. 2008). Torna-se importante investigar a efetividade da participação nas novas instâncias participativas, como é o caso do OP, abrangendo-se tanto a dimensão das formas de participação da sociedade civil, quanto a implementação e os resultados das políticas públicas (desenho institucional), pois, de acordo com Avritzer (2011, p.17), ao considerarmos as “duas dimensões em conjunto podemos entrever um arcabouço teórico-analítico significativo para compreensão, tanto do funcionamento, quanto dos resultados efetivos apresentados pelas instâncias participativas”.

Não obstante, novas teorias sobre a ação coletiva, como é o caso da teoria do processo político, permitem operacionalizar os fatores que interferem na efetividade da participação dos diversos atores e segmentos sociais nos processos participativos. Para tal, o conceito de estruturas de oportunidade política, cunhado por Tarrow (1994) poderá identificar em que medida o OP, apesar de mais de duas décadas de existência, se constitui numa estrutura capaz de permitir o acesso dos setores com menores recursos e capacidades ou se, ao contrário, vem ocorrendo a reprodução das desigualdades socioeconômicas e culturais no âmbito da participação popular. De acordo com Rennó (2003, p.71) “não são só motivações pessoais, como supõe grande parte da literatura sobre capital social, que afetam decisões individuais sobre o envolvimento com entidades da sociedade civil”. Estruturas de oportunidade política “são dimensões consistentes do contexto político que podem encorajar ou desencorajar pessoas de participarem em ações coletivas” (TARROW, 1994 *apud* RENNÓ, 2003), externos, portanto, da sociedade civil e afeta sua capacidade de mobilização e recrutamento de grupos sociais. Para Rennó (2003, p.80), em se tratando da América Latina “o que aparentemente condiciona o ativismo da sociedade civil nesses países é muito mais a existência de aberturas e garantias oferecidas por instituições formais do que os indicadores de capital social”. Diante da relativização da noção de capital social de Putnam para explicar, pelo menos nos países Latino-americanos, a participação em distintas formas de associações da sociedade civil organizada, é adotada assim a noção de Bourdieu (1998). Para o autor,

O capital social é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes, que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros e por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis. Essas ligações são irredutíveis às relações objetivas de proximidade no espaço físico (geográfico) ou no espaço econômico e social por que são fundadas em trocas inseparavelmente materiais e simbólicas cuja instauração e perpetuação, supões o re-conhecimento dessa proximidade. O volume de capital social que um agente individual possui dependa da extensão da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e do volume do capital (econômico, cultural ou simbólico), que é posse exclusiva de cada um daqueles a quem está ligado (BOURDIEU, 1998, p.67).

Resta, portanto, investigar a efetividade da participação desta instância participativa e seus efeitos tanto para a qualidade da democracia participativa, como especificamente para a inclusividade dos setores mais vulneráveis da população, tendo em vista que esses setores tem maiores custos para participar, devido, em grande medida ao reduzido acúmulo de capitais.

## X. REFÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Miriam et al. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília : UNESCO e BID, 2002.

AVRITZER, L. A Qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p.13-25.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo:Cortez, 2002.

Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. **Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre**. Washington, 2008. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/>>. Acesso em: 05 de nov. 2011.

BOURDIEU, P. O Capital social – notas provisórias. Tradução de Denice Barbara Catani e Afrânio Mendes Catani. In: NOGUEIRA, M.A.; CATANI, A.(Orgs.). **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 65-70.

FEDOZZI, Luciano. A invenção permanente da democracia: Contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do OP de Porto Alegre. In: VERLE, J.; BRUNET, L.(Orgs.). **Construindo um novo mundo: Avaliação da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre – Brasil**. Guayí, 2002, p. 165-201.

\_\_\_\_\_. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. In: FLEURY, S.; LOBATO, LENAURA de V. C. **Participação, Democracia e Saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009a. p. 204 – 228.

\_\_\_\_\_. **O Eu e os outros**. Participação e transformação da consciência moral e cidadania. Porto Alegre:Tomo Editorial e IPPUR/UFRJ, 2008.

\_\_\_\_\_. Orçamento Participativo de Porto Alegre: Gênese, avanços a limites de uma ideia que se globaliza. **Revista Cidades, Comunidades e Territórios**, Lisboa, n. 18, jun. 2009b.

FEDOZZI, L. E OBSERVAPOA (Coord.) **Observando o Orçamento participativo de Porto Alegre, perfil social e associativo, avaliação, formação de uma cultura política democrática e possíveis inovações**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2009.

FONSECA, Igor Ferraz da. Relações de Poder e Especificidades do Contexto em Fóruns Participativos. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p.159-169.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAVALLE, A. G. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. In: PIRES, Roberto Rocha A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p.33 - 42, 2005.

ObservaPOA. Observatório da Cidade de Porto Alegre. Endereço eletrônico: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/>>.

PEREIRA, Marcus A. G. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, E; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argós, 2007. p.421-452.

RENNÓ, L. R. Estruturas de oportunidade políticas e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p. 71-82, nov. 2003.

RIBEIRO, Ana C. T.; GRAZIA, de Grazia. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2003.

SILVA, F.C. **Democracia deliberativa: Avaliando os seus limites**. *Paper digital*. Disponível em <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/203/203.pdf>>. Acesso em 10 de out. de 2011.

SILVA, Marcelo K. **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. Tese de Doutorado em Sociologia. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

SINTOMER, Y.; Herzberg, C.; Röcke, A. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. Berlin: International Journal of Urban Regional Research. v. 32, n. 1, p. 164-178, 2008.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. Porto Alegre: Bookman. 2010.