

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**Orçamento Participativo de Porto Alegre e a democratização do Estado:**

A configuração específica do caso de Porto Alegre: 1989-2004.

Cesar Beras

Porto Alegre, 2008.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**Orçamento Participativo de Porto Alegre e a democratização do Estado:**  
a configuração específica do caso de Porto Alegre: 1989-2004.

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Cesar Beras

Orientador:  
Professor Doutor Enno Dagoberto Liedke Filho

Porto Alegre, 2008

CESAR BERAS

**Orçamento Participativo de Porto Alegre e a democratização do Estado  
-A configuração específica do caso de Porto Alegre: 1989 -2004.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Sociologia.

*Em memória de (Astro) Gildo Lima, construtor inigualável do OP.*

## Agradecimentos

Diz Hegel que “Nada de Grande se faz sem paixão”. Foi este o sentimento que senti por parte de todas as pessoas que tornaram a presente tese uma realidade. A todas elas meus mais profundos agradecimentos. Sem este esforço coletivo o resultado que ora apresento não seria possível. Foram explosões emocionais constantes, inúmeras dificuldades, afinal estudar e trabalhar é algo complicado, mas necessário, logo a tese só foi possível graças a construção coletiva. Assim a primeira pessoa, verdadeira responsável por eu ter voltado a estudar e que literalmente me agüentou e sofreu ao meu lado toda a caminhada que temos realizado: Mairi Arezi, eterna esposa e amiga, eu te amo.

Academicamente, o responsável pelas inúmeras versões realizadas, conselheiro sempre presente: Prof. Enno Liedke Filho. A difícil articulação entre o corpo teórico e a análise da experiência empírica não seria possível sem a sua orientação. Agradeço também o Prof. Luciano Fedozzi pela inspiração e pelos produtivos diálogos que realizamos e a professora Soraya Cortes pelas orientações metodológicas. Muitas sugestões acadêmicas foram ouvidas com atenção e incorporadas, por elas agradeço aos professores Carlos Winckler, e a Erwig Cleuren da Universidade de Leiden na Holanda.

Agradeço ao apoio cotidiano de Gustavo Mahler e Pati, Jonatas Dorneles, Jorge Maciel, Gabriel Centeno, Roberto Jacobosco, Felizberto Luigi, Regina Martins, Rui, Antonio sanzi e Ana Rita, Professora Núbia Martins, Diogo Bitencourt e Erenice Oliveira colaboradores incansáveis. Minha eterna amiga Clarides Rahmeyer. As sobrinhas, eternas parceiras da construção de um novo horizonte: Kassia e Kizi e aos sobrinhos Felipe Arezi, Fabio, Mathias, Daniela, Joãzinho e Sergio, sempre me agüentando. Não posso esquecer a primeira geração: Camila, Juliana e Mana (Cris). Ao meu Irmão: Rubens e toda a família. A toda a família de minha esposa pelo companheirismo.

Aos amigos (as): Francisco Xavier, Todeschini, Jairo Jorge, Paulo Ritter, Joceane Gasparetto, Nilson, Ana Paula e Isadora, Jose Valdir, Paulo Cezar Rosa, Pazin e Denise, Cesar Filomena, Ridi e Maira Picawy. A uma galera histórica e inesquecível: Jose Carlos de Moraes, Marlene Steffen, Virgilio e Zula,

A todos os meus colegas de trabalho da PRODIC, que viabilizaram o meu tempo para escrever.

A todos os conselheiros (as) do Orçamento Participativo de Porto Alegre, pela colaboração e paciência para com trabalho realizado, responsáveis diretos pela sobrevivência da experiência. Enfim, obrigado.

## **Meu País**

Zé Ramalho

Composição: Livardo Alves - Orlando Tejo - Gilvan Chaves

Tô vendo tudo, tô vendo tudo  
 Mas, bico calado, faz de conta que sou mudo  
 Um país que crianças elimina  
 Que não ouve o clamor dos esquecidos  
 Onde nunca os humildes são ouvidos  
 E uma elite sem deus é quem domina  
 Que permite um estupro em cada esquina  
 E a certeza da dúvida infeliz  
 Onde quem tem razão baixa a cerviz  
 E massacram - se o negro e a mulher  
 Pode ser o país de quem quiser  
 Mas não é, com certeza, o meu país

Um país onde as leis são descartáveis  
 Por ausência de códigos corretos  
 Com quarenta milhões de analfabetos  
 E maior multidão de miseráveis  
 Um país onde os homens confiáveis  
 Não têm voz, não têm vez, nem diretriz  
 Mas corruptos têm voz e vez e bis  
 E o respaldo de estímulo incomum  
 Pode ser o país de qualquer um  
 Mas não é com certeza o meu país

Um país que perdeu a identidade  
 Sepultou o idioma português  
 Aprendeu a falar pornofonês  
 Aderindo à global vulgaridade  
 Um país que não tem capacidade  
 De saber o que pensa e o que diz  
 Que não pode esconder a cicatriz

De um povo de bem que vive mal  
 Pode ser o país do carnaval  
 Mas não é com certeza o meu país

Um país que seus índios discrimina  
 E as ciências e as artes não respeita  
 Um país que ainda morre de maleita  
 Por atraso geral da medicina  
 Um país onde escola não ensina  
 E hospital não dispõe de raio - x  
 Onde a gente dos morros é feliz  
 Se tem água de chuva e luz do sol  
 Pode ser o país do futebol  
 Mas não é com certeza o meu país

Tô vendo tudo, tô vendo tudo  
 Mas, bico calado, faz de conta que sou mudo

Um país que é doente e não se cura  
 Quer ficar sempre no terceiro mundo  
 Que do poço fatal chegou ao fundo  
 Sem saber emergir da noite escura  
 Um país que engoliu a compostura  
 Atendendo a políticos sutis  
 Que dividem o brasil em mil brasis  
 Pra melhor assaltar de ponta a ponta  
 Pode ser o país do faz-de-conta  
 Mas não é com certeza o meu país

Tô vendo tudo, tô vendo tudo  
 Mas, bico calado, faz de conta que sou mudo

## RESUMO

O estudo visa à análise configuracional do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA) de 1989 a 2004. Enfoca a possibilidade, ou não, de experiências de participação popular na co-gestão dos recursos orçamentários do Município democratizar as relações entre o Poder Público Local (Estado) e a comunidade (Sociedade Civil), possibilitando um equilíbrio de poder mais horizontal entre os participantes e gerando novos hábitos de participação popular.

Parte-se de um referencial teórico constituído de três dimensões analíticas: (1) a produção de uma nova configuração no processo de institucionalização da participação popular na gestão dos recursos orçamentários municipais, que se fundamentam na proposta de análise configuracional de Elias e no conceito de Institucionalização de Berger e Luckmann. (2) Os processos de participação popular da co-gestão de instituições públicas no Brasil e seus limites para a cidadania, com base em Oliveira, Buarque de Holanda, Murilo de Carvalho e outros autores nacionais. (3) As possibilidades da configuração de novos hábitos democráticos, que refletem-se sobre os modelos normativos de Democracia e as motivações para a participação em processos de democratização do Estado, com referência básica em Habermas e Cohen e Arato.

Postularam-se duas hipóteses de investigação. De um lado, uma tendência à democratização político-social, expressa em novas formas de tecnologias institucionais, e conseqüentemente, na instituição de novos hábitos democráticos a partir de uma nova dinâmica participativa que estimula as ações coletivas autônomas. De outro lado, a tendência à trivialização político-social do Orçamento Participativo, que se caracteriza por uma hiper-especialização da participação no processo, de forma pragmática e fragmentária.

Os resultados encontrados indicam o acontecimento de duas situações configuracionais diferenciadas ao longo dos 16 anos de realização da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Uma tendência à democratização político-social e uma tendência à trivialização político-social do processo de participação com ênfase na fragmentação e no reforço de ações pragmáticas.

**Palavras-chave:** Configuração, Institucionalização, Cidadania, Democracia, Democratização, Trivialização, Patrimonialismo, Equilíbrio de poder, Hábitos democráticos, Orçamento Participativo de Porto Alegre.



## ABSTRACT

The study aims a configurational analysis on Porto Alegre's Participatory Budget (OPPA) from 1989 to 2004. It has brought the possibility, or not, of such popular participation experiences in the co-management of the budgetary city resources, to democratize the relationship between the local public power (Province) and the community (Civil Society), making possible a more horizontal balance power between the participants and generating new habits of popular participation.

Starting from a theoretical reference constituted of three analytical dimensions: (1) the production of a new configuration in the process of institutionalization of the popular participation in the management of the city budgetary resources, which is based on Elias configurational analysis proposal and on the Institutionalization concept of Berger and Luckmann. (2) The processes of popular participation in the co-management of public institutions in Brazil and its limits for the citizenship, based in the works of Oliveira, Buarque de Holanda, Murilo de Carvalho, among others important national authors. (3) The configurational possibilities of new democratic habits, that reflect on the normative models of democracy and the motivations for the participation in processes of democratization of the Province, by basic reference on Habermas, Cohen and Arato.

In this context, two hypotheses of inquiry were postulated. At one side, a **tendency to social political democratization** expressed on new forms of institutional technologies and, due to that, for the institution of new democratic habits starting from new participatory dynamics that stimulate the independent collective actions. On the other side, the accomplishment of a **tendency to the social political trivialization** that is, inversely, characterized by a hiper-specialization of the participation in the process in a pragmatic and fragmentary way.

The obtained results indicate two different situations concerning the configurations throughout the 16 years of the accomplished experience: the event of a tendency to the social political democratization and, inversely, a tendency to the social political trivialization of the participation process with emphasis on the fragmentation and reinforcement of pragmatic actions.

**Key words:** Configuration, Institutionalization, Citizenship, Democracy, Democratization, Trivialization, Patrimonialism, Power Balance, Democratic Habits, Budget Participatory in Porto Alegre.

## LISTA DE ABREVIATURAS

AP	Administração Popular
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CROP	Coordenador Regional do Orçamento Participativo
FROP	Fórum Regional do Orçamento Participativo
OPPA	Orçamento Participativo de Porto Alegre
PI	Plano de Investimento e Serviços
RI	Regimento Interno

## LISTA DE FIGURAS

<b>Gráfico 1:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Distribuição da Amostra dos Conselheiros (as) por mandato.....	37
<b>Gráfico 2:</b> Evolução do sentimento de independência entre conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA).....	191
<b>Gráfico 3:</b> Evolução das motivações de conselheiros (as) do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA).....	200

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Características dos modelos normativos de Democracia.....	61
<b>Quadro 2:</b> Características do Mundo da Vida.....	65
<b>Quadro 3:</b> Diferenças na resolução dos conflitos por tipo de discurso.....	70

<b>Quadro 4:</b> A construção da cidadania no Brasil. Características do 1º período.....	83
<b>Quadro 5:</b> A construção da cidadania no Brasil. Características do 2º período.....	85
<b>Quadro 6:</b> A construção da cidadania no Brasil. Características do 3º período.....	90
<b>Quadro 7:</b> A construção da cidadania do Brasil. Características do 4º período.....	93
<b>Quadro 8:</b> As oscilações entre a afirmação dos direitos constitutivos da cidadania....	96
<b>Quadro 9:</b> Comparação entre as diferentes abordagens do OPPA.....	108
<b>Quadro 10:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Operacionalização das Variáveis .....	169
<b>Quadro 11:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Síntese do perfil analisado (forma predominante por elemento pesquisado e classificação da evolução durante os quatro mandatos). Variável operacional: equilíbrio de poder.....	193
<b>Quadro 12:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Síntese do perfil analisado (forma predominante por elemento e classificação da evolução durante os quatro mandatos) - Variável operacional: novos hábitos democráticos .....	210
<b>Quadro 13:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): comparação entre as duas variáveis operacionais .....	214

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Gênero.....	171
<b>Tabela 2 :</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Ocupação.....	172
<b>Tabela 3:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Escolaridade .....	173
<b>Tabela 4:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Renda familiar .....	173
<b>Tabela 5:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Perfil associativo antes de participar do OPPA.....	174

<b>Tabela 6:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Perfil associativo depois de participar do OPPA.....	174
<b>Tabela 7:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Perfil participativo: ocupação de mandatos no OPPA.....	175
<b>Tabela 8:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Perfil participativo: frequência de repetição de mandatos no OPPA.....	175
<b>Tabela 9:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Perfil participativo: distribuição da amostra por mandato Administrativo da Prefeitura.....	176
<b>Tabela 10:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Perfil participativo: Comparação entre distribuição da amostra e grau de ocupação de mandatos no OPPA.....	177
<b>Tabela 11:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Percepção sobre o poder de decisão da comunidade .....	179
<b>Tabela 12:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Comparação da percepção sobre poder de decisão da comunidade nos quatro mandatos .....	180
<b>Tabela 13:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Percepção sobre as formas de colaboração entre OPPA e co-gestão.....	182
<b>Tabela 14:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Percepção sobre as formas de colaboração entre OPPA e co-gestão; abertura de espaços, independente de entidade nos quatro mandatos.....	183
<b>Tabela 15:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Percepção sobre as formas de colaboração entre OPPA e co-gestão. Abertura de espaços, via entidade, nos quatro mandatos .....	184
<b>Tabela 16:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Forma de deliberação para a obtenção de demandas.....	186
<b>Tabela 17:</b> Conselheiros (as) do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): comparação das formas deliberação OPPA - nos quatro mandatos.....	187
<b>Tabela 18:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): classificação das reuniões do OPPA .....	189

<b>Tabela 19:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): comparação da classificação das reuniões do OPPA - nos quatro mandatos.....	190
<b>Tabela 20:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): objetivos da participação .....	196
<b>Tabela 21:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): comparação dos objetivos de participar - preocupação com o local de moradia - nos quatro mandatos. ....	198
<b>Tabela 22:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): comparação dos objetivos de participar- Sociedade mais justa e solidária- nos quatro mandatos. ....	199
<b>Tabela 23:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): formas de organização antes da participação no OPPA .....	200
<b>Tabela 24:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): formas de organização depois da participação no OPPA.....	202
<b>Tabela 25:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): comparação da evolução das três principais opções de organização.....	203
<b>Tabela 26:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): Classificação dos atores participantes do OPPA.....	205
<b>Tabela 27:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre: comparação da classificação dos atores - Conselheiro (nos quatro mandatos) .....	206
<b>Tabela 28:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre: comparação da classificação dos atores: item assembléias- nos quatro mandatos.....	207
<b>Tabela 29:</b> Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre: comparação da classificação dos atores: item delegados nos quatro mandatos .....	208

## SUMÁRIO

Agradecimentos .....	5
RESUMO .....	8
ABSTRACT .....	9
LISTA DE ABREVIATURAS .....	10
LISTA DE FIGURAS .....	10
LISTA DE QUADROS .....	10
LISTA DE TABELAS .....	11
SUMÁRIO .....	14
Introdução.....	16
1. Democracia e Sociedade: As bases Conceituais.....	42
1.1 Configuração e relações sociais de poder .....	44
1.2 O processo de Institucionalização da Ordem Social: a criação de hábitos, a legitimação e a reificação.....	50
1.3 A Democracia e seu significado configuracional.....	54
1.4 A Democracia e seus modelos normativos: lições para a análise.....	60
1.5 As possibilidades de participação da Sociedade em processos de institucionalização: os tipos de motivações subjacentes .....	67
2.Patrimonialismo, Cidadania e Movimentos Sociais no Brasil: um mal-entendido e uma inversão .....	76
2.1 A gênese não democrática da sociedade brasileira: principal herança da sua formação cidadã .....	77
2.2 Os períodos de desenvolvimento da cidadania brasileira: convivendo com a herança .....	82
2.2.1 - 1º Período - 1822 a 1930 – O início da cidadania brasileira .....	83
2.2.2 - 2º Período – 1930-1964 – Os primeiros períodos democráticos e as ditaduras.....	85
2.2.3 - 3º Período – 1964-1985 – Da ditadura militar a reabertura democrática.....	89
2.2.4 – 4º Período - 1985-2007: A cidadania e o terceiro momento democrático.....	93
2.2.5 –Breve comparação entre os quatro períodos e seus efeitos para a cidadania brasileira .....	95
2.3 A não Democracia Brasileira e os movimentos sociais de participação .....	97
2.4 Olhares teóricos sobre a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. ....	101
2.4.1 - Uma síntese comparativa das diferentes reflexões .....	108
3 Diferentes configurações do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): 1989 - 2004....	112
3.1 Breve panorama geral dos antecedentes à implantação da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre: .....	115
3.2 Primeiro mandato 1989 – 1992: o início de um novo processo de institucionalização nas relações entre comunidade e Prefeitura .....	117
3.3 Segundo Mandato - 1993-1996: consolidando a participação popular na co-gestão municipal .....	134
3.4 Terceiro Mandato - 1997-2000: consolidando a normatização .....	145
3.5 Quarto mandato – 2001-2004: De volta a preocupação da Institucionalização.....	158

4.O OPPA e as situações de equilíbrio de poder e os novos hábitos democráticos: observando os resultados de campo.....	167
4.1 Perfil geral da amostra .....	170
4.1.1 Perfil socioeconômico.....	171
4.1.2 Perfil associativo.....	174
4.1.3 Perfil participativo .....	175
4.2 Observando a variação do equilíbrio de poder e dos novos hábitos democráticos .....	178
4.2.1 Observando o equilíbrio de poder: decisão, formas de deliberação e abertura de espaços.....	179
4.2.2 Síntese: O Orçamento participativo de Porto Alegre (OPPA) e o equilíbrio de poder e os novos hábitos democráticos .....	195
4.3 Percepções dos conselheiros (as) acerca da experiência do OPPA.....	219
4.3.1.Os dilemas da participação: a busca por demandas x a autonomia da comunidade .....	219
4.3.2 Democracia Participativa: .....	222
4.3.3 Breve síntese da discussão do grupo focal sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA).....	223
Conclusão .....	226
BIBLIOGRAFIA .....	247
BIBLIOGRAFIA SUGERIDA.....	253

## Introdução

Esta tese pretende colaborar com a reflexão sobre as possibilidades de experiências de participação popular como o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA), contribuírem, efetivamente, para a democratização simultânea do Estado e da Sociedade. Pretende-se, assim, refletir sobre as alternativas de Democracia Participativa no Brasil. Assim, será feita uma análise das configurações do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA) durante os 16 anos em que a Frente Popular governou a cidade (de 1989 a 2004<sup>1</sup>), considerado, pela bibliografia corrente, uma das formas mais duradouras de discussão pública do Orçamento do Município por meio da participação popular. Para construir a problemática expressa nesta tese, buscar-se-á realizar cinco reflexões:

1. A condição implícita em uma proposta de análise configuracional, da exigência da compreensão simultânea e articuladora dos diferentes elementos envolvidos em dado processo social. Neste sentido, o estudo deste tipo de experiência social, exige observar a forma metodológica de abordagem, a qual, não pode ser somente a partir de um de seus elementos constitutivo tomado em separado, nem tomado como o único elemento explicativo, mas sim em permanente interação

Assim quer seja o aparato administrativo do Estado e as novas tecnologias ensejadas (uma vez que estamos falando de uma experiência em nível local, a Prefeitura), quer sejam as instâncias e mecanismos da Sociedade Civil (especificamente o conjunto de comunidades participantes e suas diferentes formas de organização coletiva) ou ainda as esferas públicas produzidas na interação entre o Estado e a Sociedade (Conselho do Orçamento - COP, Fórum Regional do Orçamento-FROP), são todos elementos interdependentes entre si.

---

<sup>1</sup> A Frente Popular, coligação composta basicamente por Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Verde (PV) e Partido Comunista do Brasil (PC do B), após com Partido Socialista Brasileiro (PSB), elegeu-se em 1989, quando implantou o OPPA. Reelegeu-se consecutivamente em três mandatos administrativos - 1993-1996; 1997-2000 e 2001-2004 - com diferentes variações partidárias a cada mandato. Em 2005, uma nova composição partidária, tendo à frente o prefeito José Fogaça, do PPS, assumiu a Prefeitura. A nova administração manteve o OPPA e instituiu simultaneamente a Governança Solidária Local.



A partir do conceito de configuração de Elias (1970), percebe-se, nesta tese, o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA) como um novo modelo de participação e decisão, estabelecido pela interação entre os diferentes atores envolvidos e provocado por efeitos reticulares nas tensões sociais e políticas. Esse modelo seria fruto das diferentes tentativas de equilíbrio de poder, compreendidas como a busca da satisfação de diferentes necessidades materiais e/ou simbólicas. Este trabalho realiza uma análise configuracional para perceber a totalidade da experiência, não de forma linear, mas em seu *continuum*, no conjunto do seu processo de desenvolvimento durante o período analisado.

**2.** Neste tipo de análise proposta, o objetivo é compreender a complexidade própria do processo de institucionalização da participação popular, possibilitada pela realização do OPPA, entendido como o agente que proporcionou o surgimento de novos hábitos de participação da comunidade na gestão dos recursos orçamentários do poder público local, que criaram: tipificações recíprocas<sup>2</sup>, ou seja, novos padrões de promover a democratização do acesso ao Poder Público Municipal (parcela do Estado Brasileiro), o que caracteriza o processo inicial de sedimentação da experiência analisada.

O estudo aponta a criação em Porto Alegre de uma nova institucionalidade política, gerada pelo advento do OPPA, que se desenvolve em um processo, construído com estabilidade e permanência durante 16 anos. O processo de legitimação do OPPA ocorreu pela transmissão contínua dos significados das tipificações recíprocas constituídas, enfim, pelo processo de tradicionalização da experiência em si. A intenção da análise configuracional é saber o que ocorreu entre o processo de emergência e sedimentação da experiência e a sua posterior legitimação.

**3.** A terceira reflexão, sobre a qual este trabalho se estrutura, parte do pressuposto normativo habermasiano de que a afirmação de processos de democratização do Estado, referenciados pelo modelo de Democracia Deliberativa, implica em resistir ao

---

<sup>2</sup> Sobre o processo de institucionalização e suas características centrais, ver Berger e Luckmann (2002), cuja discussão mais detalhada desenvolvemos no Capítulo 1.

processo de colonização do mundo da vida pelo mundo sistêmico<sup>3</sup>. Ou seja, na capacidade que se tenha de inculcar no mundo objetivo, no mundo cotidiano e no mundo subjetivo a produção de um diálogo livre, democrático e autônomo, sem a interferência sistêmica dos subsistemas do Estado e do mercado. Questiona-se neste trabalho como o OPPA comportou-se em relação à permanente tentativa de colonização sistêmica do mundo e da vida, ou seja, como a experiência enfrentou essa tentativa, possibilitando mudanças no mundo objetivo, cotidiano e subjetivo.

4. A quarta reflexão discute as motivações subjacentes aos processos de participação popular, que podem ser divididas em motivações valorativas e motivações pragmáticas<sup>4</sup>. Considera-se que as experiências de democratização tendem a comportar duas motivações básicas, uma balizada por objetivos e atitudes de cooperação e outra sustentada pela competição e afirmação de interesses.

O modelo Político Deliberativo, uma das bases fundadoras da concepção e da metodologia do OPPA, tem exigências normativas bem rigorosas, como a necessidade de autonomia constante da Sociedade Civil, que alimenta a sua participação nas esferas públicas e quer o equilíbrio entre motivações pragmáticas e valorativas. Analisar, como essas motivações básicas se relacionaram, durante o processo do OPPA, se de forma equilibrada ou não, é uma das propostas deste trabalho.

5. A última reflexão que compõe a problemática desta pesquisa relaciona-se com as condições estruturais não democráticas vinculadas à formação histórica brasileira, que condicionam - como um elemento tensionador cotidiano - a possibilidade da existência de experiências de Democracia Participativa em nosso País. Há no Brasil uma sociedade Civil frágil. Por isso, experiências como o OPPA tornam-se uma forte possibilidade de contribuição para o seu necessário fortalecimento, desafiando a cultura política patrimonialista. Parte-se do pressuposto de que a realização da Democracia é uma novidade em construção no País, tornando-se uma exceção no desenvolvimento histórico da formação social brasileira.

---

<sup>3</sup> Habermas (2002). Discussão aprofundada no Capítulo 1.

<sup>4</sup> Ver Habermas (2002) e Cohen e Arato (1996). Discussão aprofundada no Capítulo 1.

As origens desse fenômeno estão em uma cultura política e social patrimonialista (fruto de um sistema democrático que, em sua gênese, não teve uma Sociedade Civil) e, conseqüentemente, em um processo de afirmação dos direitos políticos, sociais e civis, imposto de “cima para baixo”, a partir do Estado. Dessa constatação, verifica-se a existência de tensões culturais, políticas e sociais permanentes que criam mecanismos cotidianos que desconstituem a afirmação de valores democráticos, adaptando-os à lógica patrimonialista. Ora, pergunta-se de que forma experiências como o OPPA se relacionam com esse fenômeno? São capazes de forçarem a superação desta lógica, ou ao contrário, acabam por amalgamar-se e submeter-se a ela?

Para dar conta da problemática de pesquisa construída e de suas reflexões constitutivas, o trabalho está organizado a partir de três dimensões analíticas que compõem a sua abordagem teórico–metodológica:

- **Primeira Dimensão:** a nova configuração sócio-política gerada pelo processo de institucionalização da participação popular na gestão dos recursos orçamentários municipais, possibilitada pela emergência do OPPA.

Neste sentido, retoma-se criticamente o conceito de configuração proposto por Elias (1970) e, de forma correlata, o conceito de institucionalização formulado por Berger e Luckmann (2002).

A primeira reflexão proposta tem como centro o modelo analítico apresentado por Norbert Elias, convencionalmente denominado de análise configuracional. Na medida do possível, será estabelecido um diálogo com Simmel e o conceito de socialização, na perspectiva de perceber as influências deste na obra de Elias e de assim completar a reflexão pretendida.

A configuração é concebida por Elias como o padrão mutável das ações interdependentes em uma sociedade (Elias, 1970). Há três implicações desse modelo que conformam o tipo de análise a que este trabalho se propõe: (i) a não dicotomização entre estrutura social e ação; (ii) a compreensão das relações sociais como conflituosas e de poder; e (iii) a noção de efeito reticular, ou o efeito das ações dos indivíduos dentro

da sociedade, fruto e (ao mesmo tempo) resposta às tensões geradas na rede de interdependências funcionais. Detalhando:

i. Trata-se de uma visão que não dicotomiza a relação entre a estrutura social e a ação social, pois parte da existência de um *continuum* histórico entre ambas, expresso em uma rede funcional das relações sociais, em que todos os seres são interdependentes e se auto-definem constantemente (Elias, 1990). Logo, não há uma sociedade criada isoladamente *a priori*, quer pela ação humana, quer pelo conjunto das estruturas sociais (instituições). Qualquer uma dessas alternativas implicaria em compreender a sociedade de forma reificada:

Tal reificação é um encorajamento constante à idéia de que a sociedade é constituída por estruturas que nos são exteriores -os indivíduos – e que os indivíduos são simultaneamente rodeados pela sociedade e separados dela por uma barreira invisível (ELIAS, 1970, p. 160).

Na visão de Elias (1970) que as pessoas, através de suas disposições básicas, são orientadas uma para as outras das mais diversas maneiras, constituindo “teias de interdependência”, estando em constante estado de interação.

ii. Uma segunda implicação dessa abordagem analítica, diz respeito ao vetor estruturante das configurações. São as relações de equilíbrio de poder entre os indivíduos e os grupos sociais. Esses estão sempre envolvidos em provas constantes de força e buscam nas relações sociais satisfazer suas necessidades materiais e simbólicas. Quanto mais satisfeitas suas necessidades, mais poder os indivíduos teriam. Estudar, então, uma configuração significa percebê-la não só como uma rede de interações sociais, mas, principalmente, como formas intrínsecas de lutas pelas oportunidades de distribuição de poder, a saber, de equilíbrio de poder:

É perfeitamente possível que, devido às suas próprias ações, haja grupos conscientemente orientados para a conservação e manutenção da configuração presente, mas que de facto fortalecem a sua tendência para a mudança. É igualmente possível que grupos orientados conscientemente para uma mudança fortaleçam a tendência de sua configuração para se manter tal como está (ELIAS. 1970:161).

Essa percepção implica reconhecer as relações sociais como sendo essencialmente conflituosas<sup>5</sup>, compreendendo, logo, o conflito como uma força motora fundamental dos processos sociais. O poder é entendido aqui como uma relação recíproca e constante de satisfação das necessidades primárias e secundárias. Tem-se mais poder quando se é menos dependente de alguém e vice-versa (Elias, 1970). Simmel (1980) trabalha esse aspecto em sua noção de sociação, enquanto formas conflitivas cotidianas de interação,<sup>6</sup> necessárias e constitutivas do processo de integração social. A sociabilidade baseia-se neste fundamento, há um dualismo convergente entre sociação e dissociação<sup>7</sup>.

iii. Finalizando, há uma terceira implicação na utilização do modelo de Elias a noção de efeito reticular que acontece na inter-relação dos indivíduos, “tensões que emergem dentro da rede humana” (1990). Tem como característica central o fato de “as pessoas mudarem uma em relação às outras e, através de sua relação mútua, estarem continuamente moldando-se e remoldando-se em relação às outras.” (Elias, 1990, p. 29). A partir das tensões sociais, os indivíduos estão constantemente se modificando. Essa noção nos permite compreender as ações humanas, livres da dicotomia acima assinalada entre estrutura e ação, percebendo a atividade humana não como algo pré-determinado, mas fruto, consciente ou não, do processo de interação social. A questão colocada é: se as sociedades humanas são uma rede de relações e não um ato intencional isolado de alguém ou algo, como ficam as possibilidades de ação?

Elias (1990) vai situar esse problema a partir da noção de ações reticulares. Há nas relações sociais um conjunto de tensões permanentes, gerado por questões imediatas (se alimentar ...) e depois seqüencialmente por questões mediatas (aumentar a riqueza...). Essas tensões geram ações reticulares, ou seja, impulsionam o indivíduo ou o grupo de indivíduos a resolver tais situações, criando novos ambientes sociais com mais ou menos equilíbrio de poder. As mudanças estruturais de uma sociedade advêm dessas ações.

---

<sup>5</sup> Ver Elias 1970, Simmel (1983), e Weber (1999).

<sup>6</sup> Ver Simmel (1983).

<sup>7</sup> Vide no detalhe no Capítulo 1.

...mas as oportunidades entre as quais a pessoa assim se vê forçada a optar não são, em si mesmas, criadas por essa pessoa. São prescritas e limitadas pela estrutura específica de sua sociedade e pela natureza das funções que as pessoas exercem dentro dela e seja qual for a oportunidade que ela aproveite, seu ato entremeará com os de outras pessoas; desencadeará outras seqüências de ações, cuja direção e resultado provisório não dependerão desse indivíduo, mas da distribuição do poder e da estrutura das tensões em toda essa rede humana móvel (ÉLIAS, 1990, p. 48).

Nesta Tese, entende-se o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA) como um fenômeno reticular, fruto de diversas tensões que produziram determinadas mudanças estruturais não planejadas de antemão, mas resultado da interação produzida em um *continuum* histórico.

Associado ao conceito de configuração, uma segunda reflexão a que este trabalho se propõe dentro desta dimensão analítica e no sentido de completá-la, é a reflexão sobre o conceito de institucionalização, proposto por Berger e Luckmann (2002). Esse é no nosso entender, um conceito fundamental para a análise de experiências de democratização do Poder Público local através da participação popular, como o OPPA.

A institucionalização pode ser entendida como a “tipificação recíproca das ações habituais por tipo de atores”. Em linhas gerais, é um processo em que se parte da compreensão das ações humanas primeiro como “lá vai ele de novo”, depois como “lá vamos nós, de novo” e, ainda como “é assim que as coisas são feitas” (Berger e Luckmann, 2002).

A relação entre Estado e Sociedade Civil constitui processos de institucionalização que implicam na consolidação do hábito de determinadas relações sociais, ou seja, na constituição da própria ordem social. Esses processos geram um cenário de possibilidades paradoxais entre a afirmação/consolidação de um hábito,. Um exemplo seria a democracia, mas também a sua trivialização, no caso, a reificação da própria democracia.

Todo processo de institucionalização, então, parte da conformação de hábitos. Nossa hipótese central, com base nesta dimensão analítica, postula que, como houve uma nova institucionalização das formas de participação popular na gestão dos recursos orçamentários municipais, gerada pelo processo do OPPA, houve uma re-

configuração dos hábitos democráticos (incluindo as formas e motivações de participar). Afinal, “o fundamento da atividade tornada habitual abre o primeiro plano para a deliberação e a inovação” (Berger E Luckmann -2002).

Tem-se, no processo de institucionalização, uma dimensão objetiva da sociedade analisada, pois é o momento quando compreensões da sociedade (formas de controle social, historicidade e coletividades) plasman-se em hábitos reconhecidos por todos de forma impessoal e universal. Busca-se, pois, realizar uma análise configuracional do OPPA, apreendendo-se o específico processo de institucionalização da participação popular.

- **Segunda Dimensão:** a participação popular na co-gestão de instituições públicas no Brasil e seus limites.

A segunda dimensão analítica desta pesquisa quer refletir sobre as condicionantes estruturais para a realização da democracia no Brasil, partindo de uma compreensão de que a sua realização, como condição *sine qua non* para a efetiva realização da liberdade e da igualdade entre os seres humanos, é um desafio histórico colocado permanentemente em cada época<sup>8</sup>.

Cada sistema surgido leva a marca da cultura de seu país e de suas interdependências próprias. No Brasil, não foi e nem é diferente. Ocorreu no País um processo de construção democrática singular. Isto pode ser explicado por, no mínimo, dois grandes motivos:

Primeiro, a tradição político-cultural patrimonialista obstruiu por séculos as possibilidades do surgimento de uma esfera pública<sup>9</sup>. A gênese do sistema democrático brasileiro não é liberal, mas um arranjo oligárquico<sup>10</sup>. Nos primórdios da construção do sistema democrático nacional, não houve esferas públicas e logo uma distinção nítida entre público e privado. O Brasil nasce de uma sociedade escravagista e oligárquica, em que a violência doméstica foi naturalizada, as relações políticas patrimonializadas e

---

<sup>8</sup> Há um vasto trabalho sobre este tema. Indicamos alguns escritos dos quais nos utilizamos: Giddens (2000 e 2002), Habermas (2002) Mouffe (1996), Chauí (1999) entre outros.

<sup>9</sup> Ver Faoro (1959 – tomo I e II) e Holanda (2004).

<sup>10</sup> Ver Buarque de Holanda (2004).

a ética do trabalho secundarizada. Houve, assim, a construção de um sistema democrático sem Sociedade Civil.

Segundo, por consequência do primeiro motivo, há o fato de no Brasil ter ocorrido a construção de um fenômeno que Carvalho (2002) classifica como uma cidadania invertida. Ao observar-se os países, tendo como parâmetro, as formas clássicas de construção da cidadania, (Marshall, 1965), verifica-se que nesses se afirmaram primeiro os direitos civis, após os sociais e por último os políticos. No nosso País, inversamente, afirmaram-se primeiro os direitos sociais após os políticos e recentemente os civis (Carvalho 2002).

O efeito direto dos fenômenos identificados acima é que as liberdades e os direitos individuais (e logo responsabilidades) não tornaram-se a base do sistema democrático brasileiro. Essa situação obscurece as relações entre público e privado e as possibilidades da afirmação de uma cultura democrática. Pode-se inferir, então, que a cidadania invertida observada no Brasil é fruto e, ao mesmo tempo, condição do histórico processo de formação social e sua gênese não democrática. Daí, surgem dois problemas centrais para a consolidação de experiências de participação popular na gestão do Estado, tais como o OPPIA.

Primeiro, o fato de que não houve na história do País a elaboração de uma cultura democrática fortemente arraigada. Tal fenômeno reinicia com força somente na década de 1970 do século XX. Logo, os traços hegemônicos dominantes da cultura brasileira são o de uma não democracia.

Segundo, no Brasil, como contraponto, há um reforço maximizado do papel do Estado, pela ausência inicial de uma Sociedade Civil forte, autônoma e organizada. Isso configura uma Estadania (Carvalho, 2002), processo em que a Sociedade fica pautada, organizada e dependente do Estado. Para evidenciar os traços mais gerais deste complexo processo, a formação da cidadania brasileira será apresentada em cinco momentos (os antecedentes colocados pela colonização e os quatro períodos de desenvolvimento da cidadania propriamente dita):

O processo de colonização e seus efeitos patrimonialistas estão impressos na cultura político-institucional do País. Nele, percebem-se seus traços mais gerais,



caracterizados por meio da sociabilidade nacional: a violência, o patrimonialismo, a cordialidade e a secundarização da ética do trabalho (Oliveira, 2003; Holanda, 2004; Carvalho, 2002).

Segundo Carvalho (2002), com a Independência em 1822, após 322 anos de Colônia, ocorre a emergência no Brasil de um longo processo de desenvolvimento da cidadania, constituído por quatro períodos distintos. O primeiro período pode ser caracterizado pela constituição dos primeiros direitos, a partir da Independência até 1930. Inicia-se aí a afirmação dos direitos civis em um ambiente de corrupção política e pouquíssimos direitos sociais, que começam a ascender gradualmente.

O segundo período, de 1930 até 1964, caracteriza-se pela Era Vargas - (1930 - 1934 –governo provisório, 1934 – 1937 – governo constitucional, 1937 – 1945 – Estado novo e de 1951-1954 segundo mandato democrático, seguido por Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart e finalizando com a Ditadura Militar. Nessa época, crescem os direitos políticos e, enormemente, os direitos sociais, ficando os direitos civis secundarizados. Há aqui os dois primeiros momentos de afirmação de um Regime Democrático no País: De 1934 a 1937, quando se vota uma constituição, e de 1946 a 1964, com os governos civis entre a ditadura Vargas e a Ditadura Militar que se avizinha.

O terceiro período, de 1964 a 1985, é caracterizado pela Ditadura Militar e culmina em um processo que leva à reabertura política. Destaca-se a combinação do milagre econômico com uma forte repressão até 1974, quando inicia-se um lento e gradual processo de redemocratização. Nesse momento, os movimentos sociais adquirem um papel emulador muito importante. Os direitos políticos são praticamente desconsiderados assim como os civis. Entretanto, os direitos sociais continuam estáveis.

No quarto período, de 1985 a 2007, destacam-se a retomada dos direitos políticos, a manutenção dos direitos sociais e o início de um processo de afirmação mais sólida dos direitos civis. É quando se inicia o terceiro momento democrático da história brasileira, que permanece estável até hoje. Esse já é, até agora, o maior período democrático de toda a história brasileira.

Na seqüência desta dimensão analítica, será discutido brevemente o papel dos Movimentos Sociais Organizados que, a partir da década de 1970, são constituídos por setores da Igreja Católica, dos movimentos sindical e estudantil, além de grupos organizados de esquerda, entre outros. Tais grupos irão compor as novas possibilidades de organização e luta política, afirmando-se como um novo tipo de cultura participativa e estabelecendo relações orgânicas horizontais e “de baixo para cima”, o que impulsiona a Sociedade Civil e contrasta com a cultura política tradicional vigente.

Não obstante, esses movimentos não constituíam um bloco homogêneo e continham em si diferentes visões, que foram expressando-se ao longo do tempo e iam desde uma postura anti-estatal, advinda da luta política contra a ditadura, até posturas que se pautavam pela afirmação da cidadania e concebiam o diálogo com o Estado.

Por último, será feita uma breve revisão sobre a literatura do OPPA, a partir de uma análise<sup>11</sup> das reflexões de Silva (2001), Fedozzi (2001) e Baierle (2006), que apresentam formas básicas e sugestivas de abordagem conceitual e empírica do processo, constituindo-se em análises originais, e, ao mesmo tempo, diferenciadas, as quais vão auxiliar na compreensão da experiência e na sua contextualização teórica, pelo fato de serem autores locais contemporâneos da experiência em curso(ou seja a vivenciaram “in loco”).

A partir de Silva (2001), grosso modo, há uma construção institucional da estrutura de oportunidades, que geram a participação popular e permitem o desenvolvimento da cidadania. Ocorre uma opção por querer participar, que sustenta-se em uma rede associativa, um dos pilares fundamentais existentes. O ato de participar é uma decisão espontânea dessa rede. Orientado pela resolução de seus problemas, o ato pode gerar uma consciência crítica ou não. A vontade de participar ou não é um destaque nesta reflexão.

---

<sup>11</sup> Será realizado uma análise sintética da contribuição dos autores de inteira responsabilidade nossa, que não necessariamente poderá abarcar toda a complexidade de suas obras, mas nos servir como referencia tópica para a discussão

Em Fedozzi (2001), o elemento central, não obstante o conjunto mais geral e complexo de sua obra, da articulação teórica conceitual do OPPA passa pelo processo de indução de novas tecnologias institucionais. Essas precisam desafiar a herança patrimonialista e possibilitar a existência de uma arena articuladora da participação da Prefeitura, da Sociedade Civil e das instâncias produzidas. É necessário considerar esse processo como uma forma de racionalização democrática, que afirme a universalidade e a impessoalidade na discussão do Orçamento Municipal. O papel indutor do Estado é muito importante nesta elaboração.

Por último, em Baierle (2006), verificamos entre outras reflexões, a centralidade dos movimentos organizados, que possibilitam, a partir do OPPA, um espaço “plebeu” que, por sua vez, garante “aos de baixo” (da pirâmide social) o acesso e o controle sobre a gestão do município. A Sociedade Civil organizada é central nesta posição.

Será apresentada, criticamente, no Capítulo 2, cada uma das abordagens conceituais referidas acima, como forma de completar a contextualização sobre o tema.

Nesta dimensão analítica, portanto, serão apresentados e discutidos os efeitos da histórica e específica formação social brasileira nos processos de democratização do Estado, com base na participação popular, compreendendo esses como uma novidade em construção, que se coloca na contramão da cultura política.

- **Terceira Dimensão:** a emergência de novos hábitos democráticos e as possibilidades de sua afirmação – que realizam a reflexão sobre o conceito e os modelos normativos de democracia e as motivações para a participação em processos de democratização do Estado.

A terceira dimensão analítica permite estabelecer uma reflexão sobre: a) as propriedades configuracionais do conceito de democracia, b) os modelos normativos de democracia e c) as motivações para participar de processos democráticos, consolidando assim a discussão sugerida pela problemática da pesquisa.

A preocupação inicial - uma vez que a proposta é realizar uma análise de caráter configuracional com base em Elias - era demonstrar que o próprio conceito de

democracia é configuracional. Sua definição geral de “governo do povo” indica isso, pois estabelece um princípio normativo que só pode ser explicado à luz da definição dos elementos da própria norma. Isso significa questionar de que povo e de que governo se está falando.

Com base na evolução dos governos democráticos na história brasileira e suas conseqüências para o conceito, serão percebidas algumas características configuracionais gerais: (i) a democracia como um processo em contínuo movimento (instável e em aberto); (ii) como conseqüência de tensões e conflitos, considerando o efeito reticular da interação social, a partir de disputas de poder pelo acesso a bens materiais e simbólicos; e (iii) como uma multiplicidade de formas de governar, uma combinação ou não de diferentes concepções e metodologias de realização dos governos (Dahl, 1994).

Na seqüência da reflexão, será retomada a discussão sobre as diferentes vertentes conceituais possíveis para os modelos democráticos, a partir de Habermas (1994) e sua reflexão sobre os três modelos normativos de democracia: o Liberal, o Republicano e o Deliberativo. Analisando cada modelo a partir de quatro categorias (o papel conferido: ao Estado, a Sociedade, a ação política e ao Cidadão), podemos perceber que:

O modelo Liberal compreende o Estado como um aparato administrativo passivo, conferindo mais importância ao mercado como ambiência principal do arranjo de interesses privados. O cidadão, nesse caso, é o possuidor de direitos negativos (subjativos e por força de lei).

O modelo Republicano vê o Estado como um estimulador da sociabilidade em comunidade, percebendo a Sociedade Civil como autônoma e independente do Estado e do mercado. Aposta no auto-entendimento ético e no cidadão como possuidor de direitos (principalmente o de participar ativamente na sociedade).

O modelo Deliberativo, proposto por Habermas, em contraponto aos outros dois modelos clássicos, compreende o Estado de direito como poder administrativo, na Sociedade Civil a fonte de uma opinião pública não institucionalizada. Aposta, portanto, nos procedimentos democráticos racionais e na rede de formação da opinião pública informal.

Será estabelecida uma comparação entre os diferentes modelos e seus traços distintivos principais. São modelos que estão presentes na reflexão contemporânea sobre a Democracia e suas possibilidades de aplicação. Também será feita uma análise crítica referente à análise habermasiana em virtude de sua síntese propor a articulação de outros dois modelos clássicos, que têm como características centrais respectivamente o Mercado (no caso Liberal) e o Estado (no caso Republicano). Entretanto, ao realizar a síntese, o modelo Deliberativo, também vai recair sobre um princípio central, o da Sociedade Civil. Isso prejudica a noção de equilíbrio entre Sociedade e Estado, necessária para a compreensão da complexidade das experiências democráticas de participação. A preocupação está em ter cuidado ao utilizar essas experiências para não reificar a discussão a partir de um de seus princípios envolvidos, quer Mercado, Estado ou sociedade Civil.

Para finalizar esta dimensão analítica, discutem-se as motivações para a participação nos processos de institucionalização, buscando apreender as diferentes motivações e a problemática da autonomia, elementos que caracterizam as possíveis tensões e o porquê participar da co-gestão do Estado.

Em uma discussão a partir de Cohen e Arato (2000) e Habermas (1994 e 2002), enfoca-se as duas motivações básicas e antitéticas entre si: cooperação x competição, ou motivações pragmáticas x altruístas. Uma com base em interesses, inspirada no modelo normativo Liberal, a outra com base em valores, inspirada no modelo Republicano. Para Habermas (2003), é possível compreender os dois princípios em um mesmo modelo, o Deliberativo, enquanto formas complementares. O fato é que tais diferentes motivações estão presentes e podem, embora simultâneas, ser uma preponderante à outra.

Habermas, ao concordar que a condição para a realização da participação deliberativa autônoma é a realização argumentativa das deliberações de forma pública e inclusiva e a partir de um acordo racional não coercitivo (proposto por Cohen e Arato) (1996), reflete que esse acordo é incompleto se não se conectar com o processo de formação informal da opinião e da vontade.

Aqui, aparece a essência do conceito de autonomia em Habermas, a condição *sine qua non* da existência de “um complexo selvagem” não institucional. São esferas

públicas, não executivas e não deliberativas diretamente, mas com poder de influência suficiente para tematizar a ação Estatal, sem serem colonizadas por ela.

Nesta dimensão analítica, então, vai-se resgatar a característica configuracional do conceito de democracia, ressaltando-se que ele não possui uma essência fixa; pois irá discutir os modelos normativos de democracia e tipos ideais com capacidade heurística para nos auxiliar na reflexão sobre a experiência concreta que estamos analisando. E, por último, vai refletir sobre as motivações possíveis e a condição *sine qua nom* para que o mundo da vida não seja colonizado, ou seja, que a autonomia perante o Estado seja garantida.

Buscando responder a problemática geral desta tese, formula-se, a partir da proposta de abordagem teórico-metodológica, o seguinte problema operacional de pesquisa. **Em que medida processos de participação popular na co-gestão dos recursos do Estado, tais como o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA) em seus primeiros 16 anos, produzem uma nova configuração no processo de institucionalização entre a Prefeitura e a comunidade participante, gerando novos hábitos democráticos, expressos na realização efetiva de uma experiência de democratização em nível local?**

Para dar conta do problema da pesquisa, afirma-se duas hipóteses antitéticas entre si, uma que postula uma tendência à democratização político-social ocorrida no OPPA e outra que postula a ocorrência de uma tendência à trivialização político-social da experiência.

A realização de uma tendência à democratização político-social pelo advento da participação popular no OPPA possui duas grandes características:

- O acontecimento de uma nova configuração nas relações entre Estado e Sociedade, Civil propiciado pelo Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA), expresso nas novas formas de tecnologias institucionais construídas, que permitem um novo tipo de participação por parte da sociedade, a partir de espaços e universais de participação e critérios gerais de distribuição de recursos;

- A instituição de novos hábitos democráticos a partir da configuração de uma nova dinâmica participativa propiciada pelo Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA), que estimula as ações coletivas autônomas, quer de entidades quer de indivíduos, e possibilita o surgimento de novos atores democráticos.

Teoricamente, isso significa a existência - a partir da participação no Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA) - de relações sociais configuradas por um novo equilíbrio de poder, em que os setores participantes da comunidade tiveram amplificadas as suas oportunidades de incidência e controle sobre o Estado. Isto oportunizou uma re-configuração da teia de interdependência funcional existente, tornando esta, a partir de uma nova racionalidade democrática, mais objetiva e universal e assim democrática e transparente.

Ocorrem, também, novas tipificações recíprocas de hábitos, que demarcam a cultura política patrimonialista e colaboram para a instituição de novos valores e formas de organização e participação. Por isso, há uma aproximação dos pressupostos do modelo normativo de Democracia Deliberativa, que pressupõe o fortalecimento da Sociedade Civil Autônoma e a construção dialógica de novos valores que equilibram as motivações éticas e pragmáticas.

O resultado é o desafio à gênese não-democrática e ao processo de Estadadania - processo em que a instituição da Democracia advém “de cima para baixo”- características da sociedade brasileira. Enfim o processo de co-gestão, propiciado pelo Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA), possibilita uma nova configuração entre Estado e Sociedade Civil, colaborando para o fortalecimento da construção de experiências de participação popular e uma nova cultura democrática.

Por sua vez, a tendência à trivialização político-social, inversamente, caracteriza-se por:

- Uma progressiva trivialização político-social da experiência de participação no OPPA, que teria se hiper-especializado, tornando-se meramente instrumental e configurando-se como uma colagem entre diferentes objetivos: o de organizar a

sociedade e o de organizar o processo de discussão do orçamento. Nessa colagem, o apelo pragmático foi mais forte e os objetivos de organização da comunidade acabaram por subsumir nos objetivos operacionais de participar e organizar o processo;

- Uma participação no processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA), que crescentemente deixaria de gerar novos hábitos democráticos e os produtores do processo virariam seu produto, uma vez que a participação acontece como um fim em si mesmo, se reificando e se apartando da realidade. Cindiram-se as motivações pragmáticas e valorativas, prevalecendo as primeiras.

Teoricamente, haveria, um desequilíbrio de poder em que grupos organizados se apropriam da experiência, tornando-se especialistas no processo, concentrando um poder maior em suas ações. A cooperação, situação mais propícia a formas de equilíbrio de poder, dá lugar ao aumento da competição e as regras tornam-se mais complexas e seletivas, aumentando as tendências pragmáticas. Isso permite lentamente uma separação entre os aspectos valorativos que fundamentam a experiência, no caso a motivação para a participação, que buscavam não só organizar, mobilizar e fortalecer o processo, mas simultaneamente organizar a sociedade e também fortalecê-la de forma autônoma e independente. Essa separação reifica o processo tornando-o uma ação ou um hábito apartado de um dos seus componentes genéticos originais, a organização autônoma da sociedade.

Ocorre, então, um recuo em relação à aproximação da experiência com um modelo Normativo de Democracia Deliberativa, que ao se tradicionalizar, começa a capitular a cultura política patrimonialista. Enfim, os processos de co-gestão não possibilitariam uma nova configuração democrática.

Partindo, das três dimensões analíticas apresentadas e das duas hipóteses explicativas, o problema da pesquisa vai ser estudado a partir de duas variáveis operacionais. A intenção é identificar as possibilidades de realização das diferentes hipóteses e suas explicações teóricas:



- **A variável equilíbrio de poder** - entendida como a dinâmica das situações, constituídas por relações sociais caracterizadas por formas de participação, de decisão e competição mais horizontais, logo coletivas e distribuídas entre todos os participantes. Inversamente, há situações de desequilíbrio em que as possibilidades de participação e deliberação se concentram e ficam mais seletivas.
- **A variável construção de novos hábitos democráticos** - entendida como a afirmação de novos tipos de participação, mobilização e organização da sociedade que afirmem a Democracia Participativa como um valor coletivo ou, inversamente, como a re-afirmação das formas tradicionais de participação, organização e mobilização existentes na sociedade.

O objetivo é identificar as possibilidades de uma tendência à democratização para ter mais equilíbrio de poder e o surgimento de novos hábitos democráticos ou, inversamente, a consolidação de uma tendência à trivialização das ações sócio - políticas, em que não houve nem equilíbrio de poder nem novos hábitos democráticos.

Para avaliar hipóteses explicativas e dar conta da metodologia configuracional de pesquisa proposta, foram utilizadas três procedimentos conjuntos de coleta, sistematização e análise dos dados primários, e dos dados secundários extraídos da literatura sobre o OPPA:

- Análise documental, para a realização da reconstrução histórica da experiência,
- Realização de uma pesquisa quantitativa, tipo sondagem de opinião para verificar a relação entre as variáveis de equilíbrio de poder e construção de novos hábitos democráticos,
- Realização de um grupo focal com o objetivo de agregar qualitativamente opiniões sobre o tema de nossa pesquisa a partir dos depoimentos e verbalização dos participantes do processo.

Para estabelecer as diferentes configurações do processo do OPPA, ao longo dos 16 anos analisados, utilizou-se a técnica de análise documental. Esse foi o primeiro procedimento analítico empregado e possibilitou a organização da base de investigação a partir da ordenação dos fatos no tempo e no espaço, respeitando e demonstrando o contexto específico em que se desenvolveu a experiência. Neste sentido, considera-se que:

[...] a investigação histórica ao pretender estabelecer sínteses sistemáticas dos acontecimentos históricos serviu, sobretudo às ciências sociais, no sentido da reconstrução crítica de dados que permitam inferências e conclusões. Enfim, a possibilidade de a partir de dados passados, perspectivar o futuro e a partir deste compreender os seus antecedentes, numa espécie de *reconstrução* (COHEN e MANION, 1990).

Este método caracteriza-se, principalmente, pela coleta e verificação de dados. Neste caso, foram utilizados dados considerados de fonte primária, isto é, material histórico diretamente da época estudada. Desta maneira, construiu-se um quadro histórico dos quatro mandatos da Frente Popular: 1989-1992; 1993-1996; 1997-2000 e 2001-2004 que permitiu comparar diferentes momentos da experiência entre si e supor formulações. Tudo isto alicerçado pelo estudo de diferentes documentos que permitiram entrar no clima do ambiente de cada época e compreender os acontecimentos. Cada documento apareceu como um fato constitutivo da experiência, buscando-se: “Considerar os documentos (escritos ou não) como verdadeiros *factos de sociedade*”. (Saint-Georges, 1997, p. 17).

Os procedimentos adotados para a operacionalização da técnica foram: (i) da identificação das fontes ordenadas a partir do problema e hipóteses de investigação e (ii) análise crítica de tais documentos, buscando seu enquadramento no contexto histórico em que aconteceu. Buscou-se reviver as principais tensões e seus reflexos no desenvolvimento da experiência. Objetivo este, que tal técnica propicia, como evidencia Saint Georges, ao se referir ao que os indivíduos exprimem nos documentos que escrevem:

O que os indivíduos e grupos exprimem é o reflexo da sua situação social, dos seus pólos de interesse, da sua vontade de afirmarem o seu poder, do seu sistema de crenças, dos seus conhecimentos (SAINT-GEORGES, 1997, p. 41).

Foram pesquisadas cinco diferentes fontes documentais, cada qual com um objetivo específico. Vejamos:

<b>Documentos</b>	<b>Descrição</b>	<b>Período</b>	<b>Objetivo</b>
Dados históricos do desenvolvimento do OPPA no site <sup>12</sup> da ONG CIDADE e em obras de autores locais (FEDOZZI 2000) e SILVA - 2001)	Organização dos dados já existentes focando: <ul style="list-style-type: none"> <li>• A participação no processo e os espaços de co-gestão a partir da identificação das formas de: Coordenação institucional, as instâncias de co-gestão</li> <li>• A participação no processo, normas e objetivos, a partir de três aspectos: As formas de eleição de delegados e conselheiros , o conjunto de mudanças no Regimento Interno, e a composição dos eixos temáticos.</li> </ul>	1989-2004	Compor um quadro estruturante das principais mudanças institucionais que ocorreram no processo
Jornal Porto Alegre Agora	Primeiro Jornal oficial da Prefeitura, sob o comando da Frente Popular, era de publicação bi-mensal	1989-1990	Perceber a visão oficial dos fatos da época e a forma da presença do discurso sobre a participação popular
<b>Resoluções e Relatos do PT</b>	Documentos internos do PT relativos ao seu Encontro Municipal realizado em 1989 e dos relatos das reuniões da Executiva e do Diretório Municipal	1988-1990	Perceber a posição do PT sobre a forma de gestão na cidade e a forma de discurso sobre a participação popular
<b>Planos de Investimentos – PI's</b>	Trata-se do documento que sintetiza as conquistas da população no orçamento por região é de publicação anual, sendo lançado no início de cada ano como síntese das conquistas do ano que passou	1992-2004	Analisar a fala do Prefeito de cada época, expressa em forma de editorial em cada PIs
<b>Regimentos Internos</b>	É, em conjunto com os PI's, a outra publicação do OP lançada anualmente com todas as regras do processo	1995-2004	Analisar a transformação conceitual -normativa do OP

<sup>12</sup> site [www.cidade.org.br](http://www.cidade.org.br)

Simultaneamente ao processo de reconstrução histórica, trabalhou-se com a realização de uma sondagem de opinião com o objetivo de captar quantitativamente as opiniões dos conselheiros do Orçamento Participativo ao longo dos quatro mandatos. Testaram-se as hipóteses de uma tendência à democratização político - social ou de uma tendência a trivialização da participação no processo, de acordo com o comportamento das variáveis operacionais: a realização do equilíbrio de poder e a construção de novos hábitos democráticos.

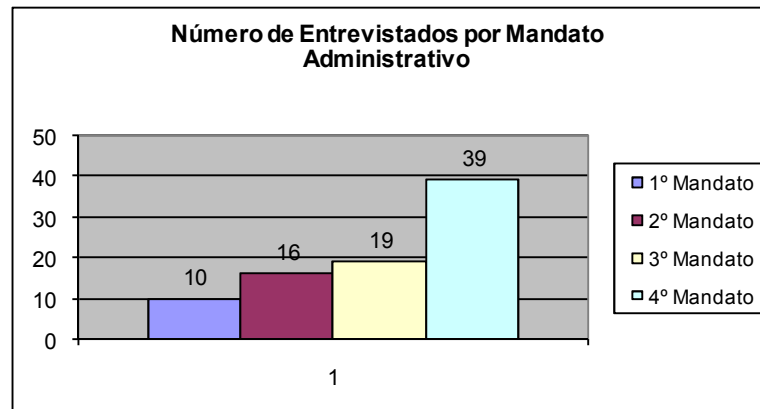
Esta técnica caracteriza-se, conforme Cortes , a partir de um:

tipo de questionário estruturado. Nela são apresentadas, ao entrevistado um rol de perguntas cujas respostas são pré-fixadas. Frequentemente as respostas a esse tipo de entrevista ou questionário e expressam qualidades tais como sexo, etnia, opinião.(CORTES, 1998, p. 18) .

O questionário foi estruturado com 21 perguntas, distribuídas em conjuntos de questões articuladas tematicamente da seguinte forma:

- Perfil socioeconômico dos entrevistados
- Perfil associativo
- Perfil participativo

A amostra foi composta por 84 conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA) distribuídos nos quatro mandatos da Frente Popular, analisados:



**Gráfico 1:** Conselheiros o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Distribuição da Amostra dos Conselheiros (as) por Mandato

O critério básico, que permitiu trabalhar com os conselheiros (as), foi o fato de eles integrarem a camada dirigente central do processo, pois fizeram e/ou faziam parte e coordenavam a principal instância decisória, o Conselho do Orçamento Participativo, que estrutura o processo como um todo instituindo as formas de participação e suas regras. A percepção de sua compreensão pode vir a permitir a visualização dos diferentes rumos e sentidos da experiência a partir da camada dirigente principal do processo.

A seleção da amostra deu-se com base em dois critérios: o de número de repetição de mandatos, em que se buscaram diferentes perfis, desde aquele conselheiro com somente um mandato até aqueles que possuíram seis mandatos. Houve uma ênfase maior nos entrevistados que repetiram mandatos, como forma de apreender mais informações com pessoas que têm uma experiência maior de participação. No Capítulo 5, apresenta-se o perfil socioeconômico (renda, situação de emprego e desemprego, gênero e escolaridade), participativo (tempo de participação e grau de repetição) e associativo (participação em entidade comunitários) geral de toda a amostra

O tamanho da amostra - 84 entrevistas-, corresponde a 13% do total dos mandatos existentes, excluindo-se naturalmente a taxa de repetição. Foram 1008 mandatos ao longo dos 16 anos da experiência. Foi identificada uma taxa de repetição de mandatos de 57,6%, ou seja, 361 mandatos foram ocupados mais de uma vez pelo

mesmo conselheiro, fruto de uma reeleição. A taxa de repetição variou de uma a seis vezes, sendo a frequência média maior, a de 2 vezes.

A terceira e última técnica utilizada para a coleta de dados primários, foi a do grupo focal, entendida como:

Uma técnica qualitativa, não-diretiva, cujo resultado visa o controle da discussão de um grupo de pessoas. Foi inspirada em técnicas de entrevista não-direcionada e técnicas grupais usadas na psiquiatria. Os participantes não se conhecem mas possuem características comuns. Nesta técnica o mais importante é a interação que se estabelece entre os participantes. O facilitador da discussão deve estabelecer e facilitar a discussão e não realizar uma entrevista em grupo. (TANAKA e MELO, 2001).

Trata-se de uma técnica qualitativa, que visava complementar a sondagem de opinião e a análise documental e que pode ser caracterizada sinteticamente da seguinte maneira<sup>13</sup>:

- Uma reunião com um moderador;
- Um grupo de até 10 pessoas;
- Um perfil pré-montado dos participantes, com base em critérios de participação pré-definidos;
- Um roteiro pré-montado,
- Um registro completo

Desta maneira, explorou-se com um pouco de profundidade as opiniões, as preferências, os conflitos e sentimentos, assim como, as necessidades do grupo pesquisado. Neste sentido, foi composto o grupo focal, a partir dos conselheiros(as) do OP, novamente pelo critério de representarem a camada dirigente central, sendo que trabalhou-se de forma proporcional com dois conselheiros(as) para cada mandato administrativo, totalizando oito componentes para o grupo focal.

---

<sup>13</sup> Maiores detalhes: <http://www.fae.ufmg.br/escplural/grupofocal.htm>.

O grupo, composto por oito componentes, discutiu, durante duas horas, o seguinte roteiro:

1. A importância do OPPA para a Sociedade Civil: Houve autonomia?
2. Houve democratização?
3. A importância da Democracia participativa e de participar no OPPA

A reunião foi gravada, totalmente, e filmada parcialmente. A análise foi organizada a partir das categorias conceituais mais utilizadas pelos participantes: autonomia, busca de demandas, cooptação e clientelismo e democratização do Estado.

Quanto as técnicas de análise de dados, foi construído para os dados primários da sondagem de opinião, um banco de dados dos participantes atuais do processo que permite, utilizando o programa *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS), a geração das freqüências e dos cruzamentos de dados necessários.

Em relação à análise de conteúdo da análise documental, da sondagem de opinião e do grupo focal utilizou-se a análise temática, pois conforme Cortes (1998, p.33):

O elemento tema é menos preciso que a palavra, pois pode aparecer expresso em três palavras ou em três páginas, por isso ele implica em uma análise mais interpretativa e menos precisa, porém, ao mesmo tempo, mais flexível e facilmente aplicável a diversos tipos de materiais.

Desta forma, então, pela quantidade de fontes e de materiais, a análise temática permite uma melhor organização e síntese das idéias centrais contidas em cada objeto estudado. Também pode-se articular a necessária relação entre uma análise quantitativa e uma análise qualitativa, elementos complementares e que possibilitam uma análise mais aprofundada.

As categorias centrais utilizadas para o desenvolvimento da análise foram as de: institucionalização, configuração, conflitos, poder, modelos normativos de democracia (Liberal, Republicano e Deliberativo), possibilidades de autonomia e deliberação e gênese não democrática e cidadania invertida. Todos são conceitos

utilizados nas três dimensões teórico-metodológicas identificadas, e que, servirão como referência para as nossas conclusões.

Este trabalho está organizado em seis partes: a presente Introdução, quatro capítulos e a Conclusão. No primeiro capítulo, serão apresentadas e desenvolvidas quatro reflexões teórico-conceituais: (i) O conceito e a análise configuracional em Elias(1970); (ii) o conceito e o processo de institucionalização em Berger e Luckmann(2002); (iii) a discussão sobre a noção de Democracia e seus modelos normativos e (iv) as motivações para a participação em processos de democratização, retomando as contribuições de Habermas(1994 e 2002), Cohen e Arato(2000), e Berger e Luckmann(2002), principalmente.

Pretende-se, assim, dar conta de duas dimensões teórico-metodológicas constitutivas de nossa abordagem. A primeira é a produção de uma nova configuração pelo processo de institucionalização da participação popular na gestão dos recursos orçamentários municipais, possibilitada pela realização do OPPA. A segunda é sobre as possibilidades de nesta configuração surgirem novos hábitos democráticos.

No segundo capítulo, discute-se a terceira dimensão analítica constitutiva da abordagem. É a questão da gênese não democrática da formação histórica social nacional e as suas implicações no processo de formação da cidadania. Nessa parte, destaca-se a frágil cultura democrática e o processo de cidadania invertida nacional; assim como, a constituição dos movimentos sociais e lutas da década de 1970 e sua influência na cultura democrática nacional contemporânea. Concluindo o capítulo, será realizada uma breve revisão sobre o OPPA, com base em três autores, que, de forma diferenciada, permitem a visualização de um amplo e complexo panorama sobre o tema: Silva (2001), Fedozzi (2001) e Baierle (2006).

No terceiro capítulo, o OPPA será discutido, a partir de uma re-construção histórica da experiência, que permitirá evidenciar suas diferentes configurações ao longo dos quatro mandatos analisados, através da análise documental.

No quarto capítulo, estarão os resultados de campo, obtidos na aplicação da *survey* e do grupo focal, através de tabelas, citações e opiniões sobre as questões encontradas.



Por último, será apresentado o conjunto de conclusões sobre os resultados das análises realizadas, tanto teóricas (a partir das três dimensões analíticas já referidas) quanto dos “achados” do campo de pesquisa, realizando a necessária síntese, discutindo a pertinência ou não das hipóteses explicativas formuladas no início do trabalho e que são referência geral do conjunto do estudo.

Pretendemos, de forma geral, a partir das orientações teóricas e metodológicas propostas por esta Tese, dar conta de duas tarefas.

Em primeiro, dar seqüência e conseqüência, a pesquisa realizada na dissertação de mestrado, quando estudávamos em Viamão<sup>14</sup>, a possibilidade de processo como o Orçamento Participativo, possibilitarem tanto um cenário de democratização, com base na elaboração Harbemasiana, mas também um cenário de dominação, com base nos tipos-ideais Weberianos. A proposta geral era a de apreender criticamente as possibilidades da realização de experiências de democracia participativa e de assim sugerir novos procedimentos que qualificassem as experiências em curso ou as novas experiências que viessem a ser implementadas. Nosso interesse crítico, desde o início esteve ligado a nossa trajetória de participante e protagonista das experiências de Porto Alegre e de Viamão, como, respectivamente coordenador regional e coordenador geral da experiência.

Em segundo, continuar, agora em forma de Tese, a colaborar de forma efetiva para a construção de uma análise configuracional da experiência do OPPA (1989-2004) que permita, na verificação do processo empírico perceber elementos que contribuam para o necessário aprofundamento do debate teórico e epistemológico sobre a Democracia Participativa.

Quais as virtudes que tal modelo enseja? E, uma vez aplicado na prática, no específico cenário brasileiro, quais as vicissitudes que demonstra?

Compreender as virtudes e as vicissitudes é uma reflexão fundamental para a afirmação da democracia enquanto um ideal normativo de vida em uma sociedade contemporânea, preocupação central desta Tese.

---

<sup>14</sup> Ver Beras (2003). Dissertação de mestrado

## 1. Democracia e Sociedade: As bases conceituais

A problemática desta pesquisa enfoca as possibilidades de a participação popular no Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA) ter, de forma inovadora, configurado o surgimento de relações institucionais entre a comunidade participante e o poder Público local, na perspectiva de democratização deste e da simultânea criação de novos hábitos democráticos por parte dos participantes.

O recorte está embasado em uma abordagem teórico-metodológica organizada em três dimensões:

- **Primeira Dimensão:** a nova configuração sócio-política gerada pelo processo de institucionalização da participação popular na gestão dos recursos orçamentários municipais, possibilitada pela emergência do OPPOA.
- **Segunda Dimensão:** a participação popular na co-gestão de instituições públicas no Brasil e seus limites.
- **Terceira Dimensão:** a emergência de novos hábitos democráticos e as possibilidades de sua afirmação – que realizam a reflexão sobre o conceito e os modelos normativos de democracia e as motivações para a participação em processos de democratização do Estado.

Cada uma destas dimensões analíticas busca estruturar o estudo sobre o OPPOA, visando explicar a problemática de pesquisa e evidenciar nossas opções metodológicas e operacionais.

Neste capítulo, serão fundamentadas a primeira e a terceira dessas dimensões que compõem a totalidade da análise sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPOA) e abordam os conceitos estruturantes da análise em nível geral. A segunda dimensão analítica, que salienta a discussão conceitual à luz da realidade nacional e local (Porto Alegre) será apresentada e discutida no Capítulo 2.

A primeira dimensão analítica traz a discussão geral sobre as possibilidades da produção de uma nova configuração sócio-política no processo de institucionalização

da participação popular na gestão dos recursos orçamentários municipais, a partir dos conceitos de configuração e de institucionalização. O primeiro conceito advém da obra de Norbert Elias. Vamos buscar demonstrar o diálogo deste conceito com o de socição de Georg Simmel, para completar nossa análise

O conceito de configuração pressupõe como modelo de análise perceber a sociedade como relações sociais caracterizadas pelo conflito, disposto em padrões sociais mutáveis, determinados pelo processo de interação entre os indivíduos. As relações sociais serão tratadas como relações de poder, em que os indivíduos disputam a satisfação de suas necessidades (materiais e simbólicas).

Parte-se da compreensão de que os fenômenos não são explicados somente pela estrutura ou a soma exterior das ações individuais e muito menos somente por essas ações. O objetivo é perceber o OPPA como um efeito reticular em aberto, um processo que ensejou diferentes combinações sócio-políticas é fruto da interação da totalidade de seus participantes. Quais novas configurações sócio-políticas foram produzidas? A partir de que tensões sócio-políticas surgiram? São algumas das questões levantadas.

Para completar o conceito de configuração sócio-política, parte-se de Berger e Luckmann e sua proposta de institucionalização, questão central também para as nossas análises. Em linhas gerais, o processo de institucionalização começa com a afirmação de um hábito, que é consagrado de forma compartilhada por todos os membros de uma sociedade.

Parte-se do princípio de que o OPPA é um processo de participação popular das comunidades na gestão dos recursos orçamentários com o Poder Público local e se constituiu em um novo tipo de institucionalização. Isso, pois, criou novos hábitos e novas rotinas compartilhadas pelo conjunto dos atores envolvidos e influenciou na dinâmica social como um todo, o que se legitimou em seu processo de desenvolvimento no decorrer dos 16 anos analisados. Que novos hábitos sócio-políticos o processo pode ter gerado? Como se sedimentaram esses hábitos? Como, nesse processo, legitimou-se o OPPA? É esse o questionamento para se explorar as possibilidades teórico-analíticas desta abordagem.

A outra dimensão analítica abordada neste capítulo enfoca a discussão sobre a possibilidade de configuração de novos hábitos democráticos, a partir de três reflexões. A primeira reflexão trata de um breve comentário sobre o conceito de Democracia e suas propriedades configuracionais, isto é, seus diversos acontecimentos históricos, conforme cada realidade em que venha a operar.

A segunda reflexão destaca três modelos normativos de Democracia, propostos por Jürgen Habermas - o modelo Liberal, o Republicano e o Deliberativo, e suas implicações. Por último, completando o exame desta dimensão analítica, surgem as motivações subjacentes à participação dos indivíduos em processo de democratização do Estado. Será considerada tanto a motivação pragmática quanto a valorativa, além da síntese dos dois tipos de motivação com base em Habermas, Cohen & Arato, Berger & Luckmann.

Assim, serão evidenciados os pressupostos teóricos que sustentam o estudo do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA) e as conseqüentes conclusões.

### ***1.1 Configuração e relações sociais de poder***

Elias define o conceito de configuração como o “padrão mutável criado pelos jogadores (intelecto e seres concretos) a partir da totalidade das suas ações nas relações que sustentam uns com os outros” (ELIAS, 1970, p.142). Esse conceito sustenta-se em três elementos constitutivos centrais: a noção de equilíbrio de poder; a noção de interdependência funcional e a de interação das ações dos indivíduos.

Parte-se do pressuposto de que as relações sociais são relações de poder. Permanentemente, os seres humanos realizam provas de força. O poder é visto aqui não como uma coisa, mas uma relação em que todos os sujeitos buscam ampliar sua capacidade de independência perante o outro, como, pode ser visto, na passagem abaixo:

Característica estrutural de uma relação, que a penetra totalmente; como característica estrutural que é, não é boa nem má. Pode mesmo ser boa e má. Dependemos dos outros; os outros dependem de nós. Na medida em que

somos mais dirigidos pelos outros do que por nós, estes têm poder sobre nós, quer nos tenhamos tornado dependentes deles pela utilização que fazem da força bruta ou pela necessidade que tenhamos de ser amados, necessidade de dinheiro, de cura, de estatuto, de uma carreira ou simplesmente de estímulo (ELIAS, 1970, p. 101).

O conceito de configuração proposto por Elias não busca dar conta somente da mobilidade extremamente fluida das relações sociais, mas nas palavras de Heinich (1997) ser: “[...] um conceito de geometria variável”. É isso, uma postura epistemológica bem definida porque expressa uma negação à separação “irreal” entre indivíduo e sociedade.

Pensar as relações sociais como configurações, portanto, é pensar a interdependência constante entre ação e estrutura. Isso significa não cair nas armadilhas das concepções unilaterais, que não consideram simultaneamente os pólos constitutivos das análises sociológicas. O cuidado deve ser tanto de um lado, com o estruturalismo que pressupõe um sistema social coercitivo e conformador das individualidades, quanto de outro com uma concepção acionalista que vê todas as estruturas e fatos como fruto da ação humana direta. Elias preocupa-se com a interação ou “a estrutura social observada no nível do indivíduo”. Verifica-se que “o que designamos como estruturas, quando consideradas as pessoas como sociedades, são configurações quando as consideram-se indivíduos (HEINICH, 1997, p.126)”.

A partir das tensões sociais, os indivíduos estão constantemente se modificando. Essa noção permite compreender as ações humanas livres da dicotomia acima assinalada entre estrutura e ação e percebe-se a atividade humana não como algo pré-determinado, mas conseqüência, consciente ou não, do processo de interação social.

A questão colocada é se as sociedades humanas são redes de relações e não meros resultados de atos intencionais individuais isolados. Pergunta-se, então, como ficam as possibilidades de ação? Nesse contexto, Elias (1990), vai desenvolver o conceito de ações reticulares entendidas como “tensões que emergem dentro da rede humana”, as quais têm como característica central o fato de “as pessoas mudarem uma em relação às outras e através de sua relação mútua, de estarem continuamente moldando-se e remoldando-se em relação às outras [...]” (Elias, 1990, p. 29).

As mudanças estruturais de uma sociedade advêm destas ações:

Mas as oportunidades entre as quais a pessoa assim se vê forçada a optar não são, em si mesmas, criadas por essa pessoa. São prescritas e limitadas pela estrutura específica de sua sociedade e pela natureza das funções que as pessoas exercem dentro dela e seja qual for a oportunidade que ela aproveite, seu ato entremeará com os de outras pessoas; desencadeará outras seqüências de ações, cuja direção e resultado provisório não dependerão desse indivíduo, mas da distribuição do poder e da estrutura das tensões em toda essa rede humana móvel (ELIAS, 1990, p. 48).

Nesse sentido, a busca pelo equilíbrio de poder é o direcionador, o sentido de fluxo do padrão mutável criado pelos indivíduos, a configuração. Junto com o conceito de ações reticulares, emerge o conceito de função, que adjetiva e constitui o cerne da noção de interdependência: “Quando a alguém (ou a um grupo de pessoas) falta algo que outro alguém ou grupo de pessoas possui, o último desempenha uma função relativamente ao primeiro” (Elias, 1970, p. 102).

Na mesma medida que o equilíbrio de poder é o sentido de fluxo do padrão mutável, a interdependência funcional é o cerne da totalidade das ações. Ou seja, o conjunto de funções que um representa para outro. Dentro desse processo, realizam-se as diferentes interações, que, por sua vez, são a dinâmica da interdependência. Esse é o padrão de envolvimento de cada indivíduo, o modo como as suas ações e experiências se cruzam. Por ele, se dá a constituição das diferentes ações reticulares, como busca constante e cotidiana de formas de equilíbrio de poder, entendido como a realização de diferentes necessidades básicas (materiais e/ou simbólicas).

Um pressuposto normativo da perspectiva teórica de Elias é a necessidade de perceber o conflito como um elemento constitutivo dos processos de interação social. Isso implica em não partilhar visões que unilateralizam e isolam o conflito, transformando-o em uma leitura conceitual pragmática do bem contra o mal, ou que o tornem, essencialmente, o destruturador do tecido social. Ao contrário, o conflito (visto como as situações de luta cotidiana por idéias, valores e/ou bens materiais) é uma força unificadora e configuracional da realidade.

Portanto, para dimensionar a reflexão teórica, explorou-se a noção de conflito e interação com base no pensamento de Simmel (1983), apontando para algumas influências de sua análise na de Elias. Explicitou-se também a conexão do conceito de

conflito com o conceito de configuração, o que vai conformar os diferentes padrões mutáveis possíveis, expressos na busca por equilíbrio das relações de poder.

Assim, Simmel (1983, p.122) concebe o conflito como uma forma de sociação:

Se toda interação entre homens é uma sociação, o conflito-afinal, uma das mais vividas interações e que, além disso, não pode ser exercida por um indivíduo apenas - deve certamente ser considerada uma sociação. E de fato os fatores de dissociação – ódio, inveja, necessidade, desejo – são as causas do conflito; esse irrompe devido a essas causas.

Verifica-se que o conflito é uma forma de sociação e uma dimensão constitutiva da realidade “inter-humana”. É um elemento dinâmico constitutivo da sociedade. Para Simmel, a Sociologia é idêntica à Geometria quando se propõe a explorar as formas das relações sociais e não o seu conteúdo. Seu conceito de sociação baseia-se no reconhecimento de que a sociedade é “algo que acontece, que está acontecendo” (Moraes Filho, 1983, p.21).

Três são os elementos fundamentais na análise simmeliana: (i) o conflito se propõe a resolver a tensão entre dualismos divergentes - sociação x dissociação; (ii) este é parte constitutiva da interação social; e (iii) esta interação é dinâmica e fluída.

Duas considerações se fazem necessárias: primeira, estes três elementos são referências fundamentais para a Sociologia Configuracional de Elias, tanto em relação à preocupação com o dinamismo das relações sociais quanto na construção dos modelos analíticos de interação com base no conflito.

Na polarização conceitual (dissociação versus sociação), verifica-se uma preocupação em refutar o aparente paradoxo entre integração e conflito, como se fossem pólos absolutamente antitéticos entre si. Simmel (1983, p. 122) vai realizar a refutação em dois níveis de análise, reconhecendo que “o conflito está assim destinado a resolver dualismos divergentes; é um modo de conseguir algum tipo de unidade, ainda que através da aniquilação de uma das partes conflitantes”.

No primeiro nível de análise, é reconhecido que no momento em que o conflito busca resolver as suas causas profundamente dissociativas produz certa unidade, que tem como caso limite a aniquilação. Aqui, percebe-se influência teórica direta sobre Elias, quando discute a questão da competição primária, a qual “[...] apresenta-se como

um caso de fronteira. Nela, um dos lados tem como fim privar o outro, não só de suas funções sociais como também da sua própria vida” (Elias, 1970, p. 86).

Elias, ao discutir os modelos de jogos como forma de aproximação das possibilidades de interação social utiliza o modelo de competição primária como um caso real. No momento que se torna um modelo sem regras, fica como uma “advertência daquilo que é e se torna socialmente regulado” (Elias, 1970, p.83).

Percebe-se, tanto em Simmel como em Elias, a preocupação com o limite da integração social: os conflitos radicais sem norma que buscam ser evitados e assumem neste movimento as formas de cooperação, que não eliminam os conflitos, mas permitem a convivência em uma mesma esfera social. No segundo nível de análise (a questão da sociação x dissociação), Simmel (1983, p. 28) aprofunda o tema indicando:

Mas o próprio conflito resolve a tensão entre contrastes. O fato de almejar a paz é só uma das expressões - e especialmente óbvia - de sua natureza: a síntese de elementos que trabalham juntos, tanto um contra o outro, quanto um para o outro.

Surge, então, a noção de síntese, quer em uma noção antitética quer em uma noção convergente. Assim, Simmel explica os nexos sociológicos constitutivos entre conflito e unidade. Ele parte do seguinte fato:

O indivíduo não alcança a unidade de sua personalidade exclusivamente através de uma harmonização exaustiva – segundo normas lógicas, objetivas, religiosas ou éticas – dos conteúdos de sua personalidade. A contradição ao contrário, não só precede esta unidade como opera em cada momento da sua existência (SIMMEL, 1983, p. 124).

O autor destaca que a unidade ou harmonia não são possíveis sem a existência de contradições e conflitos que vão constituir tal unidade enquanto síntese:

Assim como o universo precisa de “amor e ódio”, isto é de forças de atração e de forças de repulsão, para que tenha uma forma qualquer, assim também a sociedade, para alcançar uma determinada configuração, precisa de quantidades proporcionais de harmonia e desarmonia, de associação e competição, de tendências favoráveis e desfavoráveis (SIMMEL, 1983, p.124).

Novamente, surge a influência em Elias: a noção de configuração, no sentido de luta pelo equilíbrio de poder, relativo à harmonia e desarmonia e a noção de



interdependência funcional, expressa nas situações de associação e competição. Também fica nítido o porquê de o conflito ser uma dimensão constitutiva da interação social no momento em que a busca do equilíbrio se articula constantemente entre si.

Simmel, completando sua análise, vai trazer à tona a oposição como elemento vital da sociação humana:

Nossa oposição nos faz sentir que não somos completamente vítimas das circunstâncias. Permite-nos colocar nossa força a prova conscientemente e só dessa maneira da vitalidade e reciprocidade as condições das quais, sem esse corretivo nos afastaríamos a todo custo (SIMMEL, 1983, p.127).

O ser humano tem uma necessidade de colocar sua força à prova de forma consciente. Esta análise nos remete diretamente, a Elias:

Todos os modelos se baseiam em duas ou mais pessoas que medem suas forças. Esta é a situação básica que encontramos sempre que os indivíduos se encontram em relação uns com os outros [...] Constantemente se sucedem provas de forças maiores ou menores: serei eu o mais forte? Ser tu o mais forte? Passado algum tempo poderemos chegar a um certo equilíbrio de poder que, de acordo com circunstâncias pessoais e sociais, poderá ser instável ou estável (ELIAS, 1970, p. 80).

Elias também reconhece a oposição como disputa de força e fundamento da busca de equilíbrio do poder entre os indivíduos. Simmel parte do conceito de competição primária, a competição sem normas, que leva ao aniquilamento e aponta, alternativamente, para competições com base em regras e com possibilidades de serem pacíficas. Nesta analogia, através do “modelo de jogos”, visualiza-se “a força relativa dos jogadores”, encarando-se o poder como um elemento relacional, constitutivo das relações sociais. Nos diversos modelos, que Elias apresenta, verificam-se as seguintes características centrais:

- Em todos os jogos (relações sociais), há controle mútuo dos participantes. Há uma proporção de poder igual ou desigual, e há um controle maior ou menor sobre o jogo (sobre o outro participante e sobre o jogo em si) - há então interdependência.

- As combinações entre as formas de interdependência e interpenetrações constituem uma ordem própria, uma configuração específica. Conforme Elias (1970, p.106):

[...] no entanto este processo e entrecruzamento e o estado ou configuração actuais do jogo, pela qual o jogador individual se orienta, revelam uma ordem própria. Esta ordem é um fenómeno com estruturas, relações e regularidades de indivíduos e para além deles, sendo antes o resultado da sua combinação e entre cruzamentos constantes.

- Quanto mais as diferenças de poder diminuem, diminui a capacidade de controle individual e aumentam as interações.

Teoricamente, aponta-se para as seguintes grandes características de uma configuração, que vão orientar a análise do objeto desta pesquisa:

- São padrões mutáveis, a partir das diferentes interdependências funcionais produzidas no processo de interação social, que é extremamente fluido;
- Desenvolvem-se imersas em relações sociais de poder e desenvolvidas dentro de um processo de sociação, que tem necessariamente uma dimensão conflitiva, expressa em lutas cotidianas pela satisfação das necessidades, materiais e simbólicas;
- O elemento constitutivo central, que padroniza as diferentes configurações e explica as interdependências funcionais básicas. São as buscas por equilíbrio de poder que vão conformar as diferentes e possíveis ações reticulares.

## ***1.2 O processo de Institucionalização da Ordem Social: a criação de hábitos, a legitimação e a reificação***

Uma vez definidos os parâmetros conceituais e normativos de análise configuracional proposta e de sua conexão com as relações sociais de poder em

processos de interação social constituídos pelo conflito social, enfoca-se o processo de institucionalização como elemento constitutivo central da configuração analisada.

Institucionalização refere-se diretamente ao próprio processo de construção da ordem social. Esta é produto da atividade humana exteriorizada e se caracteriza por um conjunto de organizações que estabilizam as possibilidades de convivência humana.

Os processos de institucionalização dão conta da emergência, da manutenção e da transmissão de uma ordem social. São frutos, antes de tudo, de um hábito que tipifica e constitui-se enquanto *médium* das ações humanas em sociedade. Lembra diretamente o mundo objetivo de Habermas(2001), assim como, os sub-sistemas do Mercado e Estado.

Conforme Berger & Luckmann (2002, p. 77), “toda a atividade humana está sujeita ao hábito”, ou seja, a gênese das instituições encontra-se na estabilidade oferecida pelas possíveis tipificações de atitudes habituais mutuamente reconhecidas. A origem das atitudes encontra-se no processo de conhecimento do mundo realizado pelo indivíduo. Pois, este amplia suas possibilidades cognitivas a partir da incorporação de novos hábitos: “em outras palavras, o fundamento da atividade humana tornada habitual abre o primeiro plano para a deliberação e a inovação” (Berger & Luckmann, 2002, p. 78).

O hábito vai possibilitar a antecipação da atividade humana, uma espécie de capacidade de previsibilidade:

[...]. A institucionalização ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores [...]. O mundo institucional pode ser experimentado como realidade objetiva (BERGER & LUCKMANN, 2002, p. 79-86).

Esta síntese revela quatro grandes características centrais dos processos de institucionalização:

(i) tipificações partilhadas, ou seja, compreensões mútuas dos indivíduos entre si, que implicam em acessibilidade comum do grupo as tipificações, simultaneidade nas suas aplicações e interiorização da divisão de papéis inerentes a cada tipificação;

(ii) historicidade de cada instituição, pois são produtos não só da experiência biográfica do indivíduo, mas têm seu ponto de partida na atividade humana anterior e objetiva aos indivíduos;

(iii) capacidade de controle social, visto que as instituições criam mecanismos de controle que variam de um nível primário até mecanismos mais sofisticados. E por último:

(iv) instituições se manifestam em coletividades, visto que os hábitos proporcionam um comportamento predizível e por sua vez possibilita que as pessoas empreguem um sentido comum às suas relações cotidianas, transformado em aceitação e realização da divisão de tarefas.

As articulações dessas quatro características constituem o mundo social que mantém e reproduz a construção de situações sociais duradouras, que dependem de duas condições: (i) o hábito cada vez mais institucionalizado de processos de comunicação entre os indivíduos e, (ii) que neste processo se produzam as instituições enquanto objetividade, em que se complete o ciclo do “lá vai ele”, passando pelo “lá vamos nós” e chegando ao “assim é” (aceitação do hábito externamente - processo de objetivação).

A síntese desse processo dialético, entre os momentos da institucionalização<sup>15</sup>, pode ser expressa como “A sociedade é um produto humano. A sociedade é uma realidade objetiva, o homem é um produto social” (Berger e Luckmann, 2002, p. 87). Duas considerações que têm uma relação direta com a análise se fazem necessárias quanto aos processos de institucionalização da ordem social: as formas de legitimação do processo, que o tradicionalizam e a produção do conhecimento enquanto elemento que institui a realidade objetiva. Vejamos:

O conhecimento da realidade tem a forma de uma realidade histórica, quer dizer, já se nasce imerso em situações objetivas: instituições prontas e tradicionalizadas. A biografia dos indivíduos não é então um fator único de seu desenvolvimento social, mas condicionado pela realidade já existente. Com isso, verifica-se que há uma diferença entre os processos de sedimentação da experiência(seu início), quando ela é

---

<sup>15</sup> Interessante frisar que esta reflexão, serve de base para a elaboração harbemasiana, da sua concepção de mundo da vida, que utilizaremos mais adiante (Habermas, 2002)

institucionalizada e os processos de sua legitimação já existentes e funcionando de forma objetiva, pois funcionam como tradição.

A questão colocada é como tal tradição aparece a partir de processos lingüísticos, muitas vezes, ela é reificada, perdendo seu contato com a realidade original que a criou. Ela adquire um novo significado a partir de outros contextos. O processo de legitimação chega a seu ápice quando a tradição trivializa e rotiniza os hábitos<sup>16</sup>. Logo, as instituições em seu contínuo processo de tradicionalização necessitam legitimar-se em algum momento e o que pode significar um processo de separação entre a origem da instituição e sua função atual. Enfim, torna-se um processo de reificação.

Em relação ao processo de produção do conhecimento, verificamos que é a base da conformação da realidade objetiva, pois, através da linguagem, programa as condições de objetividade e configura as diferentes biografias, considerando os pontos de vista consolidados dentro do processo de socialização. Isso significa que “no nível pré-teórico, porém, toda instituição tem um corpo de conhecimento que fornece as regras de conduta institucionalmente adequadas”. (Berger & Luckmann, 2002, p. 93).

O conhecimento adquire, então, um *status* de mecanismo conformador da realidade social:

Sendo este conhecimento socialmente objetivado como conhecimento, isto é, como um corpo de verdades universalmente válidas sobre a realidade, qualquer desvio radical da ordem institucional toma caráter de um afastamento da realidade. Este desvio pode ser designado como depravação moral, doença mental ou simplesmente ignorância crassa (BERGER & LUCKMANN, 2002, p. 93).

Compreender, então, o processo de conhecimento subjacente aos processos de institucionalização é entender as possíveis configurações de cada sistema político como um processo histórico em fluxo. Ou seja, é identificar sua trajetória histórica como geradora de novas condições para novas rotas não necessariamente iguais às anteriores.

---

<sup>16</sup> Ver Berger & Luckmann, 2002.

Postas as duas considerações dos processos constitutivos das formas de institucionalização, a tradição (que possibilita a sua persistência no tempo) e o conhecimento (que viabiliza suas formas de mudança), retorna-se ao perigo da reificação, que aponta a perda de sentido da noção inicial, da base do processo de objetivação do qual surgiu a instituição. O indivíduo passa de produtor para produto da instituição. Cria-se um “*status* ontológico” independente do indivíduo, ou seja, as instituições isolam-se de seus produtores e adquirem uma pretensa naturalidade para além do universo humano.

Uma idéia central e constitutiva da idéia de colonização do mundo da vida é retomada posteriormente por Habermas e verificada no momento em que os subsistemas assumem um papel independente e coercitivo sobre os seres humanos. Esse movimento bloqueia as possibilidades comunicativas e emancipatórias da sociedade quando as instituições se reificam.

De forma sintética, portanto, as principais características de um processo de institucionalização podem ser assim descritas:

- Estes processos são a tradução de hábitos comuns em uma realidade objetiva à toda a sociedade;
- Caracterizam-se por terem uma história, um compartilhamento, um controle mútuo e comum à toda a coletividade envolvida;
- Podem trivializar-se e reificar-se, a partir de determinados processos de legitimação, que apartam o processo de institucionalização, dos hábitos iniciais que o geraram;
- Podem modificar-se, a partir dos processos de construção do conhecimento, subjacentes à ordem social e conformadora da realidade objetiva, expressos principalmente nas formas de linguagem.
- 

### **1.3 A Democracia e seu significado configuracional**

A presente reflexão trata sobre a terceira dimensão analítica, a Democracia e as possibilidades de conformação de hábitos democráticos. Para isso, busca-se compreender o próprio conceito de Democracia.

Dizer que a Democracia é um conceito histórico e em aberto não significa dizer que não tem conteúdo, mas que foi e é atravessada por diversos conteúdos. Isso significa, primeiro, reconhecê-la como um processo interdependente que foi ao longo da história definindo seus aspectos centrais. Estas definições não se constituíram de forma linear e tranqüila, mas são frutos de tensões e conflitos. Na maioria das vezes, os conceitos permanecem até hoje, como visões em disputa sobre o melhor modelo democrático a ser adotado.

Entender essas tensões e os conflitos é um passo necessário para uma análise configuracional do desenvolvimento dos processos democráticos. O conceito clássico de Democracia já permite compreender de forma nítida a problemática: “Governo do Povo”<sup>17</sup>. O conceito em si é figuracional, pois não define *a priori* que povo e, logo, nem que forma/método de governo. Define a regra: o povo governa, que foi replicada pelas Revoluções Francesa e Americana: “governo do povo, para o povo e pelo povo”, mas deixa em aberto as formas específicas, que ao longo da história foram diversas e dependentes das tensões locais (lutas), fruto de diferentes interdependências funcionais<sup>18</sup>, do conjunto de necessidades que os diferentes participantes buscavam e representavam uns para os outros.

Na intenção de ilustrar a dinâmica configuracional do conceito, apresentam-se referências históricas centrais. Assim, os primórdios do surgimento da idéia de Democracia, na Antigüidade, apontam para a dinâmica processual assinalada. Quando a Monarquia foi instituída entre os Hebreus, surgiram de um lado saudades das formas anteriores de tribalismo, a partir de alguns profetas (Isaías, Amós). Também paradoxalmente, foi criado um modelo de sociedade justa, de forma diferenciada, dos modelos do passado: “Amós [...] teve a coragem de dizer quais os caminhos que a sociedade deveria tomar para superar a injustiça e criar uma sociedade com direitos individuais e sociais”. (Pinsky 2003, p.27).

Verifica-se, primeiro, o tipo de conflito político gerado entre tradição e inovação e, por outro lado, o surgimento dos rudimentos cognitivos da moderna Democracia. Na

---

<sup>17</sup> Conceito clássico, referente à Democracia Ateniense cunhado por Heródoto. Vide, entre outros, Darnton & Duhamel, 2001.

<sup>18</sup> Vide arcabouço conceitual de Elias (1970a).

Grécia, sinônimo até hoje das possibilidades de uma Democracia direta, o traço diferencial foi o surgimento de uma organização social–peculiar: a cidade-estado<sup>19</sup>:

De modo geral, podemos dizer que as cidades - estado formavam associações de proprietários privados da terra. Só tinha acesso a terra, no entanto, quem fosse membro da comunidade. As cidades–estado foram o resultado do fechamento gradual e ao longo de vários séculos, de territórios agrícolas específicos, cujos habitantes se estruturaram, progressivamente como comunidades, excluindo os estrangeiros e defendendo coletivamente suas planícies cultivadas da agressão externa. (GUARINELLO. 2003, p.32-3).

Há aqui três aspectos centrais: o desenvolvimento socioeconômico, que transformou gradualmente as relações sociais condensando-as em comunidade; o surgimento de instituições de participação e o contato direto entre Estado e Comunidade. Também ressalva-se que Israel e Judá, no desenvolvimento da Democracia grega, conviviam com vários conflitos: não somente externos (guerras, lutas de integração), mas relativos à conformação da regras de exclusão e inclusão no espaço público. Eram três as principais fontes de conflito: o gênero, a idade e a posse da terra (Guarinello, 2003, p. 33-6).

A experiência romana, por sua vez, se tornou o *continuum* histórico em relação às experiências de cidade-estado mais complexas. No momento em que adquire a característica de um império que congrega e domina os outros sistemas existentes, o conflito primordial foi o da redistribuição de terras. Nesses conflitos, há uma universalização do processo de cidadania:

[...] a cidadania deixou de representar a comunidade dos habitantes de um território circunscrito, para englobar os senhores de um império, fossem ricos ou pobres, habitassem em Roma, na Itália, ou nos territórios conquistado (GUARINELLO 2003, p. 43).

Tanto na Grécia quanto em Roma surgem os valores básicos da Democracia: a Igualdade (política e econômica)<sup>20</sup> e a liberdade<sup>21</sup> (não submissão ou sujeição à outra

<sup>19</sup> Ver. Guarinello (2003, p. 31-3). As cidades nesta época eram territórios agrícolas bem diferenciados de como as conhecemos hoje.

<sup>20</sup> Para aprofundar vide Guarinello (2003, p. 42).

<sup>21</sup> Para aprofundar vide Funari (2003, p. 72-3).



pessoa). São os dois pilares constitutivos das formas democráticas em geral (Antiga e moderna, embora articulados em cada uma delas de forma bem diferenciada: na Antigüidade, a Democracia como unidade e na modernidade como exterioridade) a soberania popular e a igualdade política<sup>22</sup>.

Está posta a questão da Democracia como afirmação da liberdade (soberania) e da igualdade, na relação entre formas de governo e governados. Isso pressupõe a autonomia enquanto esfera de realização dos direitos e deveres, de forma livre e igualitária. Eis a síntese da problemática teórica da Democracia. Como realizá-la ou como as diferentes sociedades realizaram e buscam realizar esta tentativa?

A evolução das idéias políticas sobre a Democracia responde de diferentes formas ao problema, especialmente em sua fase moderna, a partir das Revoluções Francesa, Americana e Inglesa. De forma geral, a Modernidade pode ser caracterizada como a substituição de um trinômio: particularismo, organicismo e heteronomia (fundados em uma sociedade hierarquizada e sagrada) pelo novo trinômio: universalidade, individualismo e autonomia (que se fundam nas possibilidades de uma sociedade mais fluída e criativa). Muda-se o projeto civilizatório<sup>23</sup>, reformulam-se os princípios constitutivos da sociedade: mercado, estado e comunidade e logo reformata-se a cidadania como fonte de direitos. Esse processo fluiu em diferentes momentos simultâneos.

Na Inglaterra, afirmam-se os direitos civis, em um contexto conformado pelas seguintes ações: soberania parlamentar, monarquia limitada, política externa imperialista – “um mundo seguro para os homens de negócio” (Mondaini, 2003, p. 127). Surgem as bases do liberalismo moderno:

[...] a afirmação de uma nova concepção, que não apenas indicasse o indivíduo como o início de tudo, mas que também pusesse no indivíduo a prevalência das relações pós-contratuais, protegendo-os das próprias ações despóticas do Estado (MONDAINI, 2003, p.129).

---

<sup>22</sup> Wolf (2003, p. 34-36).

<sup>23</sup> Mondaini (2003, p. 115-117).

A Revolução Inglesa e seu desenvolvimento histórico traz idéias que conformam e influenciam os sistemas democráticos até hoje. A noção de contrato social, a partir das idéias de Hobbes e Locke é um poderoso exemplo disto. Em Hobbes, vê-se um Estado Absolutista que ao substituir o Estado de Natureza realiza entre os indivíduos um contrato social balizado e avalizado como ente acima de todos e para todos. Em Locke, contrariamente, destaca-se a concepção de poder do Estado como “limitado, divisível e resistível”<sup>24</sup>, ou seja, o cerne das visões liberais modernas em que o Estado tem o papel de fazer as leis que afirmem e defendam a propriedade privada dos indivíduos.

O advento da Revolução Americana, em 1776, consagra transformações cruciais como o conceito de autonomia com ênfase na liberdade. Esse processo contou com um desenvolvimento anterior de aproximadamente 100 anos e teve duas características centrais: a grande ausência da Inglaterra, que, involuntariamente, deixou a colônia mais livre para se autodeterminar, e o conflito entre os próprios colonos com os índios pela ampliação da posse de terra<sup>25</sup>.

Esses elementos foram os dinamizadores que culminaram na Independência. Quando o comportamento da Inglaterra mudou, iniciou-se o choque com as colônias, que já tinham uma certa cultura provocada pelas disputas por Democracia. Isso resultou no processo de independência e culminou com a sua declaração, que, inspirada nos colonos puritanos<sup>26</sup>, fundou-se na afirmação dos direitos básicos da liberdade. Entretanto, a exemplo da Democracia Ateniense, este regime democrático que se iniciava era limitado: mulheres e homens brancos pobres não votavam, permanecia um regime de produção baseado no escravagismo<sup>27</sup>.

Por fim, a Revolução Francesa de 1789, apresenta suas idéias seminais de liberdade, igualdade e fraternidade. É o período do Iluminismo, da consolidação do pensamento científico e racional, da afirmação do direito natural, um momento agudo de um conjunto de profundas transformações, precedentes do período histórico iniciado

---

<sup>24</sup> Mondaini (2003 p.128)

<sup>25</sup> Para aprofundar ver Karnal (2003:136-139).

<sup>26</sup> No Mayflower Compact. In Karnal (2003). Era necessário um mito fundador para expressar desejos de liberdade, que diversos outros atores do processo de colonização não representavam.

<sup>27</sup> Ver Karnal (2003).

em meados do século XV, com o advento da Revolução Comercial. A partir daí, inicia-se um lento e gradual processo de desintegração do mundo feudal. O advento francês acelera este processo e universaliza os direitos do homem e do cidadão (Odalía, 2003), enquanto direitos civis assegurados, indiferente da cor, credo e nacionalidade.

Os conflitos subjacentes e dinamizadores do processo se constituem na desordem pública generalizada: matança, fome e miséria. Dada a profunda resistência do Rei às inovações, iniciam-se rebeliões populares, como a queda da Bastilha, que materializa disputas pelo poder político e culmina em uma assembléia constituinte. Em paralelo, surge a Declaração dos Direitos do Homem:

Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos [...] tais direitos são naturais e imprescindíveis e cabe a toda e qualquer associação política sua defesa e conservação (ODALIA, 2003, p. 167).

Surge uma nação soberana, com um cidadão livre e igual perante os outros e com direitos naturais inalienáveis<sup>28</sup>. Cabe ressaltar a contribuição fundamental neste processo das idéias iluministas, como uma condição *sine qua non* da Democracia moderna. É nesse momento que se afirma a necessidade fundamental da convivência coletiva fundada na liberdade humana de “iguais em dignidade e direito” (Baczko, 2001, p.34-5) que buscam a felicidade e a razão. Logo, na tensão entre o bem comum e a razão ou entre valores universais e a pluralidade e a diversidade da humanidade, temos que: “Jamais concluída, a democracia é um sistema político submetido ao inevitável e permanente confronto de suas realidades com seus valores de base” (Baczko, 2001, p.36).

A partir desta brevíssima retrospectiva<sup>29</sup>, observam-se as possibilidades da utilização do conceito de Democracia de forma configuracional:

- O sentido construído para o conceito aqui abordado – Democracia -, realiza-se em contextos diferentes. Há, porém, certas conexões do ponto de vista dos fins pretendidos: a realização da liberdade e da igualdade, que se materializam

---

<sup>28</sup> A liberdade é “o direito de fazer tudo que não prejudique os outros”- Declaração dos Direitos do Homem, em Odalia (2003).

<sup>29</sup> Atentar-se que há profundas diferenças históricas, e logo culturais, políticas, sociais e econômicas, entre a Antiguidade e a Modernidade, são dois mundos diferentes. Ver Guarinello (2003).

operacionalmente nas idéias de soberania e autonomia ao longo da história, de forma diversa, contraditória e inacabada. Não há uma essência da Democracia que seja imutável, pronta e final, mas um *continuum* de possibilidades inscritas nos processos históricos concretos.

- Retoma-se a noção inicial e central da Democracia como um conceito figuracional, que se estabelece como o governo do povo. Basta definir que governo e que povo e qual a sua relação entre si.

- Compreende-se a Democracia a partir de um conceito configuracional, que se expressa como o padrão mutável de diferentes movimentos históricos tencionados por disputas de poder que podem se configurar em diferentes e variadas formas de governo do povo.

#### **1.4 A Democracia e seus modelos normativos: lições para a análise**

Serão analisados os modelos normativos de Democracia sugeridos por Habermas (2002): o modelo Liberal, o Republicano e o de Política Deliberativa. Cada um permitirá tornar mais nítido os elementos em disputa, oriundos das tensões que buscam afirmar princípios democráticos nas diferentes sociedades ocidentais: Para que serve a Democracia? E como deve funcionar? Para isso, o quadro 1 apresenta uma síntese dos três modelos, a partir de quatro níveis analíticos: o papel do Estado, o papel da Sociedade, o papel da ação política e o papel do Cidadão.

Em relação ao Estado, (vide quadro 1) na perspectiva Liberal há a possibilidade de um Estado regulador mínimo, que não interfira em demasia na sociedade, que se auto-regula por si só. Na perspectiva Republicana, verifica-se um Estado auto-regulado, pois é condicionado pela sociedade garantidora de um “processo inclusivo de formação da opinião e da vontade” (HABERMAS, 2002). E, no modelo Deliberativo, há um Estado de direito que afirma os direitos mínimos, informalmente ou não, a partir da sociedade.

**Quadro 1:** Características dos modelos normativos de Democracia

<b>Funções</b>	<b>Modelo Liberal</b>	<b>Modelo Republicano</b>	<b>Modelo da Política Deliberativa</b>
<b>Papel do Estado</b>	Aparato da Administração Pública	Estimulador de uma Comunidade Ética	Estado de direito\poder administrativamente aplicável
<b>Papel da Sociedade</b>	Sociedade Econômica	Base social autônoma (sociedade civil) que independa do Estado e do Mercado	Sociedade civil como fonte da opinião pública não institucionalizada (esfera pública)
<b>Papel da ação política</b>	Arranjo de interesses	Auto-entendimento ético	Procedimentos democráticos racionais e comunicativos.
<b>Papel do cidadão</b>	Possuidor de direitos individuais perante o Estado e os outros indivíduos – direitos negativos (subjativos e por força de lei).	Possui direitos de cidadania, participação e comunicação – direitos positivos (participação em uma práxis comum).	Rede de formação da vontade política informal.

Fonte: quadro elaborado pelo autor, com base na leitura de Habermas (2002).

Em relação à sociedade, os fluxos do mercado devem estar livres, pois possibilitarão a boa vida, conforme a primeira visão. Constituem-se em um sistema de circulação de pessoas, estruturado em leis de mercado que afirmam as liberdades civis e legitimam o exercício do poder político. Há um *input* de votos e um *output* de poder (Habermas, 2002).

Na segunda visão, destaca-se a esfera autônoma (a Sociedade Civil) como fonte da liberdade e que constitui a sociedade enquanto uma coletividade política auto-regulada. Na terceira visão, percebe-se a principalidade da Sociedade Civil como a

formação de uma opinião não institucionalizada, ou seja, não colonizada pelo mundo da vida<sup>30</sup>.

Em relação à ação política, conforme o quadro acima se percebe as principais contradições entre os três modelos: para os liberais o nexos desta ação está na congregação e imposição de interesses sociais para fins coletivos uma “luta de posições pela disposição do poder administrativo” (Habermas,2002).

Para os republicanos, a questão central é a da realização de uma reflexão sobre um contexto ético de vida. A ação está constituída na afirmação do bem comum e, logo, da solidariedade. Por isso, opera a partir da interlocução pública para a realização do entendimento mútuo. A visão do poder Deliberativo, sempre semelhante à visão republicana, afirma o espaço da construção da ação na sociedade como um conjunto de procedimentos realizados de forma participativa, a partir da ética do discurso, que constrói uma racionalidade comunicativa que influencia o poder administrativo na perspectiva de institucionalização das questões tematizadas na esfera pública.

Por último, na definição do papel do cidadão, está a discussão clássica entre a afirmação de liberdades individuais ou positivas. Na tradição Liberal, edificada sobre o princípio da liberdade para o mercado, os direitos são negativos: conformados minimamente pela lei e expresso em direitos civis inalienáveis, ao mesmo tempo, que são subjetivos, defendendo o cidadão do Estado e dos outros indivíduos. Na tradição Republicana, ao contrário, há participação política ativa a partir de um auto-entendimento ético. A tradição Deliberativa aceita o princípio, mas na visão habermasiana acrescenta a questão da informalidade, ou seja, não há contato direto com os aparelhos administrativos do Estado, que deve executar o que foi deliberado, assim como também a participação do cidadão não se rege pelas leis do mercado de simples afirmação de interesses privados.

As discussões acerca das finalidades e valores do liberalismo, do republicanismo e das formas de Democracia participativa são diversas e profundas. Os modelos, expressos no quadro acima, a partir da ilustração teórica de Habermas, têm o mérito<sup>31</sup> de expor de forma didática a essência de cada concepção, as quais separamos em

---

<sup>30</sup> Habermas (2002).

<sup>31</sup> Não obstante a simplificação natural dos tipos ideais pela sua necessidade de estereotipagem.

quatro categorias: o papel conferido ao Estado, a Sociedade, a ação política e ao Cidadão. É nítido o pressuposto diferencial básico de cada concepção: o mercado como princípio auto-regulador na visão liberal, o Estado regado e fortemente controlado pela Sociedade Civil na visão republicana e a Sociedade Civil como esfera autônoma, diferente dos outros princípios, na visão da política Deliberativa.

As nuances operacionais dos três princípios constitutivos do projeto de regulação da modernidade e das possibilidades da Democracia moderna são metas-projetos ou critérios de ação de diferentes visões de como conceber a Democracia. Logo, estão no centro das tensões que configuram suas diferentes e possíveis formas. Esta pesquisa detém-se no modelo habermasiano e suas implicações para a compreensão da natureza dos processos políticos que envolvem a participação popular.

Verifica-se que Habermas assenta a construção de sua concepção em uma síntese do modelo Republicano e do modelo Liberal, a partir de um duplo movimento crítico. Critica o excesso de carga ética do primeiro no momento que se centra na possibilidade de ação exclusiva do bem comum. Em paralelo, realiza o *feed-back* entre o agir instrumental do segundo modelo e o agir comunicativo (uma re-interpretação) do agir ético Republicano. Esses dois tipos diferentes de motivação para a ação política, pragmático e valorativo, estavam cindidos em cada um dos outros dois modelos. Para Habermas, a busca do bem comum não exclui a afirmação de interesses:

Mas sob as condições do pluralismo cultural e social também é freqüente haver, por detrás de objetivos politicamente relevantes, interesses e orientações de valor que de forma alguma são constitutivos para a identidade da coletividade em geral, ou seja, para o todo de uma forma de vida partilhada intersubjetivamente. Esses interesses e orientações de valor que permanecem em conflito no interior de uma mesma coletividade sem qualquer perspectiva de consenso precisam ser compensados: para isto não bastam discursos éticos – mesmo que os resultados dessa compensação (alcançada com recursos não discursivos) sofram a restrição de não poder ferir os valores fundamentais de uma cultura partilhada por seus integrantes (HABERMAS, 2002, p. 276-7).

A síntese habermasiana - pela sua complexidade em reunir princípios liberais (direitos civis e Estado de Direito e Republicanos, além do Estado de Direito, os princípios éticos) em forma de procedimentos comunicativos racionais, a partir da geração da vontade e da opinião na esfera pública, negociada discursivamente,

consegue dar conta de uma análise menos reificada das possibilidades da construção da Democracia nas sociedades modernas. Permite perceber que a afirmação de valores éticos morais não exclui *a priori* ações pragmáticas, mas se equilibra de acordo com as tensões e conflitos produzidos.

Evidentemente, Habermas mantém o vínculo entre moral e política como condição da ação política, mas não o entroniza como uma coisa pura e ideal, mas como um critério da ação política deliberativa:

Na verdade, a justiça e a honestidade dos acordos se medem pelos pressupostos e procedimentos que precisam, eles mesmos, de uma justificativa racional e até mesmo normativa sob o ponto de vista da justiça. A política dialógica e a instrumental, quando as respectivas formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas, podem entrecruzar-se no médium das deliberações (HABERMAS, 2002, p. 277).

Entretanto, ainda há um problema nesta forma de análise, sua tendência a unilateralidade: a síntese se dá a partir da Sociedade Civil, sendo esta o princípio da ação política, o lugar da formação da opinião informal que deve influenciar o Estado. Ora, do ponto de vista de uma análise configuracional, esta visão exclui os pólos constitutivos da rede de interdependências mútuas entre os indivíduos, pois limita a relação com o Estado e com o Mercado como se estes fossem sub-produtos da Sociedade Civil, atores coadjuvantes.

Há duas implicações, apesar da importante reflexão sobre como manter a autonomia perante as possibilidades de colonização da sociedade pelos sub-sistemas do Mercado e do Estado. Primeiro, desta maneira não se percebe os equilíbrios e desequilíbrios entre as diferentes esferas e segundo, limitam-se os papéis das instituições políticas.

Nesta perspectiva, ressalta-se em Cohen e Arato (2000):

Habermas há omitido dar las condiciones mínimas necesarias para organizar las instituciones democráticas. El enunciado sobre las pre condiciones históricas em este contexto dice demasiado poco. Más allá de esto, Habermas sólo puede reiterar que “es asunto de encontrar acuerdos que puedan fundamentar el presupuesto de que las instituciones básicas de la sociedad y las decisiones políticas básicas pueden construirse con el acuerdo no obligatorio de todos los interesados, si ellos pueden participar, como libres e



iguales, en la formación de la voluntad discursiva (COHEN e ARATO, 2000, p. 438).

Verificam-se três nexos constitutivos da elaboração habermasiana que fundamentam uma visão sobre as instituições, a autonomia e sua relação direta com a afirmação da Democracia: a noção de direitos fundamentais como a afirmação da participação na esfera pública, a separação entre legitimidade democrática e instituições democráticas e terceiro, a questão do consenso racional. Há a necessidade de pré-condições bem exigentes para a realização da ética do discurso: um sujeito livre e autônomo como condição de fala ideal, um processo de participação que se auto-legitima, independente das instituições, por influência e uma construção racional do consenso a partir da intersubjetividade do grupo<sup>32</sup>.

**Quadro 2:** Características do Mundo da Vida

<b>Mundo objetivo</b>	<b>Mundo social</b>	<b>Mundo subjetivo</b>
Como totalidad de las entidades sobre las que son posibles enunciados verdaderos.	Como totalidad de las relaciones interpersonales legítimamente reguladas.	Como totalidad de las propias vivencias a las que cada cual tiene un acceso privilegiado y que el hablante puede manifestar verazmente ante un público.

Fonte: Adaptação do Quadro de Millán (2000).

Estas questões estão intimamente ligadas à concepção de mundo da vida de Habermas<sup>33</sup>. Esse divide o universo em três mundos: o social, o objetivo e o subjetivo, conforme o quadro 2 visto acima.

O primeiro mundo é o que confere a base da ação do indivíduo, seu cenário ontológico<sup>34</sup>, o pano de fundo no qual se insere e se comunica, exterior a si. O segundo mundo dá conta do cotidiano em que os indivíduos se relacionam (conhecem-se,

<sup>32</sup> Ver Cohen e Arato (2000), toda terceira parte.

<sup>33</sup> ver Habermas teoria da ação comunicativa volumes I e II(2001)

<sup>34</sup> Ver Sergio Luis Silva (2006).

comunicam-se e constroem a realidade). O terceiro mundo constitutivo do mundo da vida é o subjetivo que dá conta do universo interno dos indivíduos, de seu processo de subjetivação da realidade e racionalização de sua ação.

Neste processo de articulação dos três mundos, há um processo de colonização realizado pelos mundos sistêmicos, logo, a preocupação central é proteger o mundo da vida, que significa proteger a Sociedade Civil, o espaço da auto-organização societal, das associações e da esfera pública (Cohen & Arato 2000). Como em Habermas:

[...] podemos dizer que as ações reguladas normativamente, as auto-apresentações expressivas, e também as expressões valorativas suplementam os atos de fala constativos na constituição de uma prática comunicativa que, contra um pano de fundo de um mundo-da-vida, é orientada para alcançar, sustentar e renovar o consenso - e, na verdade, um consenso que se baseia no reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validades criticáveis. A racionalidade inerente a esta prática é mostrada no fato de que um acordo alcançado comunicativamente deve ser baseado no final em razões. E a racionalidade daqueles que participam dessa prática comunicativa é determinada pelo fato de que, se necessário, podem, sob circunstâncias convenientes, fornecer razões para suas expressões (HABERMAS, 1988, P. 17).

A reconstrução normativa habermasiana<sup>35</sup> é sofisticada e tem como preocupação central a afirmação de condições de comunicação ideal e de forma racional através de procedimentos que não se contaminem e nem sejam colonizados pelo mundo sistêmico.

Entretanto, a relação entre estrutura e ação fica mediada na noção de esfera pública, dentro do mundo da vida. Neste ponto identifica-se uma fragilidade para uma análise configuracional: a limitação dos outros pólos, os do mundo sistêmico. Os *inputs* e *outputs* entre estes ficam sombreados, perde-se a noção de *continuum*.

Apreendendo com a construção dos modelos normativos em Habermas, é preciso cuidado ao configurar a esfera pública, centro do objeto de análise, para não reificá-la como algo trivializado, mas inseri-la em um processo partido entre princípios liberais, republicanos e deliberativos.

São, então, as principais características dos modelos normativos de Democracia:

---

<sup>35</sup> Habermas (1988).

- Serem modelos normativos típicos-ideais, que configuram cada qual um princípio constitutivo básico estruturante dos processos democráticos: o Mercado, o Estado e a Sociedade.
- Cada qual tem uma postura diferente sobre a natureza do processo político: o modelo Liberal vê a política como uma luta por posições que permitam “dispor do poder administrativo”, o modelo Republicano, por sua vez, compreende a política como determinada pela “práxis da autodeterminação”. O modelo da Política Deliberativa percebe a política como o espaço da interlocução.
- O modelo da Política Deliberativa faz uma síntese entre as atitudes pragmáticas do modelo Liberal e as atitudes valorativas do modelo Republicano, a partir da Sociedade Civil.
- O modelo da Política Deliberativa deve ser trabalhado com cuidado, pois pode enfatizar excessivamente a Sociedade Civil, reificando-a dos outros elementos existentes nas configurações sociais.

### ***1.5 As possibilidades de participação da Sociedade em processos de institucionalização: os tipos de motivações subjacentes***

Na discussão realizada no item anterior, estabeleceram-se as diferentes concepções de Democracia, que podem conformar as configurações institucionais entre Estado e Sociedade. A reflexão, agora, é sobre as motivações subjacentes a estes processos e que tipos de hábitos políticos, ou formas de participação em instituições político-sociais que podem ser geradas: uma possibilidade efetiva de democratização ou a de um processo de reificação da Democracia.

Verifica-se que, para Cohen e Arato (2000), o processo de modernização das instituições do mundo da vida pode ser analisado, quer como reificação quer como racionalização comunicativa.

Há uma dualidade nos processos de desenvolvimento institucional em dois aspectos: no que diz respeito à família, que oscila entre a melhoria das relações de igualdade versus o fim da autonomia do ego. Ou seja, no processo de socialização,

houve aspectos racionais comunicativos, mas também novos conflitos gerados pela pressão dos subsistemas organizados. O outro aspecto em que também se verifica esta dualidade é nos processos de legitimação das instituições democráticas, cuja tensão reside no aumento da livre discussão *versus* o controle burocrático da discussão.

A questão agora é perceber se há umnexo inexorável ou não entre reificação e comunicação racional. Habermas é cético e propõe uma esfera pública de influência informal nos subsistemas. Cohen e Arato (2000, p. 514) de forma diferenciada percebem que:

La resistencia de las asociaciones y la resurrección periódica de su dinamismo pueden explicarse por medio de la modernización del mundo de la vida y su contribución normativa al recurso escaso de la solidaried.

Não há nexos inexoráveis. Entretanto também não o é a possibilidade da solidariedade ser uma redentora. Já a reificação é fruto de conflitos e tensões, que ora re-configuram as relações sociais de poder de forma solidária ou não. Enfim, é um processo em aberto. A questão central é compreender as possibilidades de ação ou participação dentro deste processo: sujeitada ou soberana.

Duas perguntas iniciais se fazem necessárias: Por que participar de instituições ou ter uma participação institucionalizada? Quais os motivos que conformam o participar ou quais as interdependências que se configuram?

A instituição básica de participação na vida pública, após a família e a escola, é o Estado, fruto do interesse desta pesquisa. Este Estado surge como expressão objetiva de uma coletividade que assume uma identidade comum. No momento de seu regramento e organização, como uma continuidade comum no tempo e no espaço institui o Estado, que é constituído pelo todo e agora responde em nome do todo. A sua necessidade e função principal podem ser vista como:

[...] poder de organização, de sanção e de execução, por que os direitos têm que ser implantados por que a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade e por que a formação da vontade política cria programas que têm que ser implementados (HABERMAS, 2003, p. 171-tomo I).

É neste contexto que surgem as motivações básicas para a participação institucionalizada: a busca da execução de programas acordados que busquem a estabilidade da sociedade. Como operam estas motivações básicas?

De forma geral, estão divididas em duas formas simples e antitéticas: competição *versus* cooperação. Há então duas orientações que podem estar misturadas em um *continuum*, mas provavelmente uma delas preponderante e subordinativa à outra: a orientação para o entendimento (valores) e a orientação pelas conseqüências da ação (interesses) <sup>36</sup>.

Há uma diferença básica e significativa entre as duas formas: na primeira busca-se o consenso, a partir de normas e valores. Na Segunda, há um pacto realizado através de negociações que arbitra sobre situações de interesses. Está formado o problema central para os processos de participação, que residem nas motivações, que se tencionam entre fins pragmáticos e ético-morais. Este é o ponto de partida objetivo, pois conforme Habermas:

[...] comunidades concretas que desejam regular sua convivência com os meios do direito não conseguem separar as questões de regulamentação de expectativas de comportamento das questões referentes à colocação de fins comuns, o que seria possível numa comunidade idealizada de pessoas moralmente responsáveis (HABERMAS, 2003, p. 191-tomo I).

Não existe uma separação ideal e pura entre os dois tipos de orientações, mas uma interdependência constante entre valores e normas morais (universais) e fins pragmáticos (teleológicos), não obstante suas diferenças. Neste processo, ocorrem transformações. Cabe ressaltar que fins pragmáticos não são ruins em si, pois a regulação de conflitos práticos a partir da cooperação são nada mais, nada menos que uma utilização ético-político da razão prática<sup>37</sup>, colocada pelas situações reais.

---

<sup>36</sup> Ver Habermas, 2003, Tomo I.

<sup>37</sup> Ibidem.

**Quadro 3:** Diferenças na resolução dos conflitos resultantes do tipo de discurso

<b>Aspectos centrais</b>	<b>Discurso pragmático</b>	<b>Discurso Ético</b>
<b>Problema empírico</b>	O que fazer?	O que fazer?
<b>Tipo de interação</b>	Competitivo.	Cooperativo.
<b>Motivação da ação</b>	Questões pragmáticas – solução de interesses pretendidos e sabidos.	Questões ético-políticas – fundamento moral.
<b>Auto-compreensão do grupo</b>	Comportamento de identidade – eu.	Comportamento de identidade complementar: nós.

Fonte: quadro elaborado a partir da leitura de Habermas, 2003, Tomo I.

A partir do quadro 3, ficam nítidas as diferenças entre os dois tipos de discursos, quando busca dar conta dos conflitos sintetizados na pergunta o que fazer? Cada resposta é diferenciada, pois parte de formas interativas diferenciadas, de um lado a competição e de outro a cooperação. Para os pragmáticos, a motivação reside na solução de interesses, que já estão definidos racionalmente *a priori* enquanto meios apropriados para a realização de preferências e fins.

Por outro lado, os da teoria do discurso ético partem de questões normativas morais, expressas na busca de algo bom, não previamente definido, mas com um sólido critério normativo, o da justiça: é igualmente bom para todos?

É importante frisar que não está postulando-se que a teoria do discurso ético sai de um ponto de partida totalmente abstrato, mas sim da problematização dos fins pretendidos e sua avaliação racional a partir de valores comumente aceitos. As auto-compreensões, de cada grupo pertencente a cada forma discursiva, são mais diferenciadas ainda: A teoria pragmática tem um comportamento centrado na visão de

uma sociedade como um todo – o “eu” assentado no saber empírico acumulado. São seres individuais disputando seus interesses e produzindo negociações possíveis. A teoria do discurso ético afirma um comportamento expresso em uma identidade do “nós” que se fundamenta na resposta a perguntas : quem sou eu?, quem desejo ser ? Institui-se, a partir de questões filosóficas e morais, uma necessidade de cooperação entre os indivíduos<sup>38</sup>.

Há uma incompatibilidade entre as auto-compreensões (e as visões como um todo) como se uma exclui-se a outra. Entretanto, para a formação da vontade há uma interdependência entre as duas possibilidades, pois ao se discutir um programa institucional (Estado) pragmaticamente se percebe as conseqüências, mas eticamente é que se apropria dos valores.

Habermas com a sua proposta de modelo de processos de formação política racional da vontade, pretende acabar com a possível dicotomia:

Dado que a formação de compromissos não pode substituir discursos morais, não se pode reduzir a formação política da vontade à formação de compromissos. [...] Por conseguinte, para que o princípio do discurso seja levado em conta por todos sem exceção, é preciso supor a combinabilidade de todos os programas negociados ou obtidos discursivamente com aquilo que pode ser justificado moralmente (HABERMAS, 2003, p. 192)

Problematizando a reflexão realizada, é possível relacionar o tipo de orientação para ação ou para o discurso, com os modelos normativos democráticos já analisados. A orientação de tipo pragmática teria uma correspondência direta com o modelo Liberal, a partir da sua característica teleológica de firmar-se em um compromisso de interesses fundamentados na realização dos direitos fundamentais. Teria como característica central “a garantia legal de um bem comum apolítico, através da satisfação de expectativas de felicidade de pessoas privadas em condições de produzir”. (HABERMAS, 2003, p. 192).

Já a orientação do tipo ético – discursivo constitui a base do modelo normativo Republicano, uma vez que este se baseia em um auto-entendimento ético-político entre seus participantes, caracterizando-se basicamente pela separação entre Sociedade e

---

<sup>38</sup> Ibidem.

Estado na ênfase na auto-organização da sociedade contra o possível poder opressor do Estado. Logo, o modelo de procedimento de política deliberativa vai sintetizar os dois princípios motivadores da ação:

Esse processo democrático estabelece um nexo interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto – entendimento e discursos de justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a racionais e equitativos (HABERMAS, 2003, p. 19 – tomo 2).

Sua característica central, as esferas públicas, constitui-se na:

Institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal (HABERMAS, 2003, p.21-tomo 2).

A característica central e diferencial do pensamento habermasiano consiste na afirmação de processos comunicacionais fluídos e não localizados exclusivamente no Estado ou no Mercado, mas enquanto esferas públicas que canalizam tais fluxos e os convertem em opinião pública com capacidade de influência. Conforme o autor:

Essas comunicações destituídas de sujeitos - que acontecem dentro e fora complexo parlamentar e de suas corporações – formam arenas nas quais pode acontecer uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de matérias relevantes para toda a sociedade e necessitadas de regulamentação (HABERMAS 2003:22 – tomo II).

Habermas, embora concorde no geral com o modelo de política deliberativa proposto por Joshua Cohen<sup>39</sup>, tende por achá-lo incompleto no momento que não dá conta da relação entre as deliberações e o processo de formação informal da opinião e da vontade.

Para Cohen, as principais características da política deliberativa seriam<sup>40</sup>: a realização argumentativa das deliberações, de caráter inclusivo e público, livre de coerção externa e interna, visa um acordo racional expresso em uma decisão da

---

<sup>39</sup> Inspirado no modelo e reflexões de Habermas

<sup>40</sup> Ver Cohen, *apud* Habermas 2003.



maioria e abrangem todas as matérias passíveis de regulação, incluindo interpretações de necessidades e transformações de preferências.

A diferença central, com Habermas, é que para ele, estes procedimentos são processos alimentados em primeira instância por:

Um complexo selvagem que não se deixa organizar completamente. Ele diferencia uma formação da opinião da vontade informal de uma institucionalizada. Seria o funcionamento de um conjunto de esferas públicas que livre do peso de ter que decidir diretamente sobre algum tema influi de forma espontânea tencionando as esferas institucionais de decisão. É destas esferas que surgem temas que virão a se objetivar através das instituições, mas que antes percorrem um “longo caminho” de luta pelo reconhecimento da relevância do assunto tematizado (HABERMAS, 2003, p. 23).

Aqui está a base da esfera pública como “caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco” (Habermas 2003:91). Teria um ciclo básico de funcionamento: percepção do problema, identificação, tematização, problematização e dramatização<sup>41</sup>.

Convém lembrar que a Esfera pública e a Sociedade Civil são diferentes em Habermas. A primeira tem uma característica informal de influência e a segunda, uma característica institucionalizada. Ambas têm em comum a necessidade de autonomia para funcionar com liberdade de opinião, de reunião, de organização e de contato e afirmação com a pluralidade das formas de vida<sup>42</sup>.

Para evidenciar a diferença entre as duas esferas, salientamos a partir de Cohen e Arato (2000, p. 456-7) a Sociedade Civil teria três grandes características: (i) ser autônoma do Estado e do Mercado, uma esfera própria, (ii) ter como instituições centrais as esferas públicas e as associações privadas e (iii) ser um processo de institucionalização social com base em direitos.

Além disto, haveria uma característica dual da Sociedade Civil, expressa pelos novos movimentos sociais:

[...] permite dotar de sentido a la doble tarea politica de los nuevos movimientos sociales: la adquisición de influencia por los publicos, las asociaciones y las organizaicones em la sociedad politica, y la institucionalización dentro del mundo da vida de lo que han obtenido (nuevas identidades, formas associativas

---

<sup>41</sup> Para aprofundar ver Habermas, 2003.

<sup>42</sup> Ibidem

igualitárias autônomas, instituições democratizadas (COHEN e ARATO, 1992, p. 615).

Há duas orientações diferentes na base da realização da autonomia: (i) os atores da esfera pública buscam na sua luta por influência a “reconstituição e a manutenção das estruturas da esfera pública” enquanto (ii) os da Sociedade Civil afirmam a dupla função política de estabilização e ampliação da Sociedade Civil e a manutenção de sua própria identidade e capacidade de ação. De qualquer forma, a autonomia torna-se condição *sine qua non* para a participação e organização democrática.

Isto é reforçado pela concepção, de democracia participativa em Habermas, vejamos:

Neste sentido, a proposição de um modelo democrático participativo no qual os cidadãos deliberam e controlam as políticas públicas conjuntamente com o Estado, significa um aperfeiçoamento do modelo democrático discursivo proposto originalmente por Jürgen Habermas na medida em que os canais comunicativos, representados nos diferentes tipos de fóruns de participação popular, desembocam num aprimoramento dos processos de decisão públicos e, conseqüentemente, fortalecem os cimentos de novas bases para a legitimação das ações do Estado. Para entender melhor esta questão, é possível listar alguns elementos que caracterizam a formação das democracias participativas:

- 1) Existência de uma pré-disposição dos governantes para compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder que correspondem à esfera do Estado;
- 2) criação de espaços de comunicação que articulem representantes da esfera estatal e da sociedade civil com o fim de estabelecer um canal de mediação entre os diferentes atores sociais;
- 3) constituição de uma agenda pública de discussões envolvendo a cidadania enquanto um todo ou seus representantes eleitos;
- 4) encaminhamento de deliberações previamente negociadas entre Estado e sociedade civil pelas estruturas estatais ou por mecanismos de co-gestão públicos. (GUGLIANO, 2004);

Sintetizam-se, então, as seguintes e principais características dos tipos de motivação:

- Os processos de participação institucional encerram duas possibilidades distintas: racionalização democrática ou reificação
- Existem duas motivações básicas para a participação política: as motivações pragmáticas e as valorativas

- O modelo harbeamasiano propõe uma síntese entre as duas motivações básicas, pressupondo uma construção da vontade e opinião pública de forma informal, a partir da esfera pública, para influenciar os processos institucionais, o que pressupõe certo distanciamento dos processos de institucionalização formais, para se realizar de forma autônoma.
- A autonomia é, então, um pressuposto normativo para a participação e organização democrática.

Buscamos evidenciar, na análise teórica acima apresentada, a articulação de cinco reflexões: os fundamentos de uma análise configuracional; as dimensões do conceito de institucionalização, o significado configuracional de democracia, os modelos normativos Liberal, Republicano e Político – Deliberativo e as motivações para participar de processos junto ao Estado.

O objetivo proposto é o de fundamentar teoricamente a análise da experiência do OPPA, em dois níveis: primeiro, percebendo as configurações que estruturam os diferentes períodos da experiência, conforme veremos no detalhe no Capítulo quatro, os diferentes padrões mutáveis gerado pela situações de busca do equilíbrio de poder entre seus participantes e as peculiaridades do processo de institucionalização gerado pela experiência, ou seja, os hábitos que se arraigaram a partir do advento da emergência da experiência e seu conseqüente processo de sedimentação e legitimação.

Em um segundo nível buscando verificar as diferentes possibilidades normativas que o conceito de democracia pode assumir: Liberal, Republicano ou Político-Deliberativo, reconhecendo neste uma propriedade configuracional, ou seja, que a democracia se estrutura a partir de condições históricas e locais específicas.

Neste contexto buscamos identificar as duas motivações básicas possíveis em processos de participação institucional: a motivação orientada pelo objetivo de cooperação e logo valorativa, alicerçada em padrões éticos afirmados coletivamente nas relações sociais e inversamente de objetivos voltados para a competição, onde as motivações são do tipo pragmático, afirmando o interesse individual, particular e privado.

## **2. Patrimonialismo, Cidadania e Movimentos Sociais no Brasil: um mal-entendido e uma inversão**

O desenvolvimento da formação histórica da sociedade brasileira durou 322 anos de Colônia, 67 anos de Império, 41 anos de República, duas ditaduras (1937-45 e 1964-84) e três períodos de realização de um sistema democrático (1934 – 1937, 1946-1964 e 1984- 2008). Isso significa em torno de 78 anos de regime democrático entrecortado por duas ditaduras, uma civil e outra militar. Esse peculiar desenvolvimento condiciona a possibilidade de realização de experiências de democratização do Estado.

O objetivo deste capítulo é analisar as condicionantes estruturais que interferem nas possibilidades de democratização do Estado, em sua parcela municipal, por meio da participação popular no processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Destacam-se os traços problemáticos da histórica formação social brasileira. Nela, estão os elementos que tensionam as possibilidades de realização dos processos democráticos no Brasil. Parte-se, de duas constatações básicas:

- A histórica não Democracia brasileira e
- O processo de cidadania invertida ocorrido no Brasil, com a emergência primeiro dos direitos sociais, após os políticos e por último os individuais, em contraste a Europa, onde primeiro firmaram-se os direitos políticos, sociais e os civis, respectivamente.

Neste capítulo, evidenciam-se os traços mais característicos do desenvolvimento da Democracia e da cidadania no País. Ressalta-se sua relação direta com o tipo de colonização e seus efeitos diretos na configuração das estruturas e sistemas político-institucionais (o Estado), e na conformação da Sociedade Civil. A intenção é perceber o tipo específico de Cidadania, com a marca indelével do patrimonialismo bem como o papel dos movimentos sociais organizados que buscam dar um caráter democrático a este processo.

O capítulo está dividido em quatro seções. Na primeira, apresentam-se em largos traços as características principais dos 322 anos de colonização e seus efeitos, sentidos até hoje, no processo de formação histórico-social e suas implicações para a constituição do sistema político do Brasil.

Em um segundo momento, destaca-se a história da construção da Cidadania a qual pode ser dividida em quatro períodos: (1) da Independência, de 1822 até o fim da Primeira República em 1930; (2) de 1930 a 1964,-da Era Vargas à Ditadura Militar; (3) De 1964 a 1985, - da Ditadura Militar à Re-abertura Democrática; e (4) o último período de 1985 a 2007<sup>43</sup> - da Reabertura até o período da presente tese.

Na terceira seção, são discutidos os movimentos e lutas sociais da década de 1970 e sua contribuição para as virtudes e vicissitudes da cultura democrática brasileira da atualidade. Por último, na quarta sessão, revisa-se a reflexão teórica, a respeito do significado da experiência do OPPA. Enfocando um conjunto sistematizado de estudos: Fedozzi (2002), Silva (2001) e Baierle (2006).

### ***2.1 A gênese não democrática da sociedade brasileira: principal herança da sua formação cidadã***

No início desta reflexão, estão colocados os componentes da matriz social, política, econômica e cultural patrimonialista brasileira com origem no processo de colonização. Ressaltam-se as vicissitudes próprias do caráter e da gênese da Democracia no Brasil, que se conformou em um quadro histórico bem singular, por meio do desenvolvimento de três direitos constitutivos do conceito de Cidadania: civil (liberdades individuais), político (liberdades coletivas) e social (liberdade econômica).

A existência de uma tradição cívica do País, desde os tempos da colonização, é pouco encorajadora. Nos primórdios, havia uma população majoritariamente analfabeta em uma sociedade escravocrata, com economia de monocultura e latifundiária e um Estado absolutista (Carvalho, 2002, p.18). A referência básica, para a nossa reflexão

---

<sup>43</sup> Com base na elaboração de Carvalho, 2002.

será a reflexão de Oliveira (2003), a partir do reconhecimento de três princípios constitutivos básicos da formação sócio-cultural e política da sociedade: a violência (Freyre), a cordialidade e o patrimonialismo (Holanda-2004 e Faoro-1973) e a desqualificação da noção de trabalho (Prado Jr.-2004).

Esses elementos, que traduzem de forma geral as esferas das relações individuais, políticas e de produção, foram forjados na configuração do que chamamos de Brasil, desde a sua colonização. O problema central que perpassa todas essas relações pode ser identificado na ausência da noção de Sociedade Civil e, conseqüentemente, na falta de espaços públicos para a construção da sociabilidade.

Oliveira (2003) salienta que a pedra de toque da nossa formação social específica tem em sua gênese uma recusa do liberalismo que, mesmo com seus defensores, nunca foi hegemônico no País. Têm-se, como causa deste fenômeno, os seguintes fatores: a antinomia entre a “base material de produção” - escravismo e a “superestrutura das idéias liberais”; a construção de uma “antiética” do trabalho; o monopólio da educação pela igreja “antiliberal” e o surgimento de uma nova e poderosa classe social: os plantadores de café que se alinham politicamente com a autocracia imperial (OLIVEIRA, 2003, p. 447-449).

A síntese dos elementos é dada pela manutenção secular do escravismo no País, que solapa, de início e por muito tempo, as possibilidades de uma Sociedade Civil e de um ambiente apropriado para o fortalecimento de idéias liberais. Há na gênese social brasileira princípios nítidos de patrimonialismo político e social.

No escravismo, estão os elementos nítidos da influência patriarcalista na formação da sociabilidade, verificáveis a partir de uma leitura de Freyre. Conforme Oliveira, sua originalidade está na apresentação do “[...] princípio fundador, representado pela violência e o estupro” (Oliveira, 2003, p. 453). O conceito de patriarcalismo pressupõe que o escravo esteja integrado na família, vista como uma economia. Logo, os hábitos instituídos são de relações sócio-afetivas fluidas: “violência física, sexual, posse, brincadeiras, traspassamento do outro” (Oliveira, 2003, p. 454).

Com isso, identifica-se um dos elementos constitutivos centrais das relações sociais: relações cotidianas fluidas, norteadas pela violência e abusos de diversas ordens.

Outro elemento constitutivo central encontra-se na reflexão de Holanda (2004), a partir do conceito de cordialidade. Holanda (2004) define o caráter do brasileiro em seu conceito de homem cordial como uma forma disfarçada de brasileiro viver a sua individualidade. Não há polidez, a não ser como pseudo-polidez, e não se suportam ritualismos sociais. Há uma busca incessante de estabelecimentos de intimidades e um convívio emotivo.

Segundo esse autor, o brasileiro é essencialmente um homem cordial, sendo esta característica a base das relações patrimonialistas tanto na sociedade quanto no âmbito do Estado. O patrimonialismo brasileiro está profundamente enraizado nas relações cotidianas e advém diretamente da forma da colonização:

Nada disso é genético, um atavismo especialmente ibérico e especificamente português: é uma formação, que na colônia adquire conotações ainda mais oportunistas, reforçando e atualizando a herança ibérica: trabalho escravo infamante, intimidade forçada entre senhores e escravos – inclusive pela ausência de mulheres brancas-, delegação de poder da Coroa aos proprietários privados, raiz do patrimonialismo, da indiferenciação entre público e privado, na verdade ausência do público, mesmo que indiferenciado (OLIVEIRA, 2003, p. 455).

Cria-se no País uma antiética do trabalho, pois quem trabalhava não eram os que ganhavam, mas os escravos. Não há uma ética protestante, conforme o autor. Oliveira sintetiza bem a situação então vigente: “e, sabemos, conforme o ditado popular, que trabalhar não faz ninguém rico” (Oliveira, 2003, p. 455).

O tipo específico da colonização brasileira gerou uma classe dominante de “proprietários privados” que impediu a separação entre público e privado: “a *summa* dessas determinações é o homem cordial, que pensa com o coração e não com a cabeça, que se orienta pelas afetividades e não pela razão” (Oliveira, 2003, p.456).

Há efeito dessa situação no funcionamento do Estado. Identifica-se que há uma apropriação deste de forma privada: “a comunidade política conduz comanda, supervisiona os negócios como negócios privados seus na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente” (Faoro, 1973:734).

Desde o início do processo de implantação do sistema Democrático no país, o Estado passa a ser um mecanismo de dominação social patrimonial. Serve como instrumento de reprodução social das elites e também dos valores patrimonialistas:

Na peculiaridade histórica brasileira, a camada dirigente atua em nome próprio, servindo aos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal. Ao receber o impacto de novas forças sociais, a categoria estamental as amacia, domestica, embotando-lhe a agressividade transformadora, para incorporá-las a valores próprios, muitas vezes mediante a adoção de uma ideologia diversa, se compatível com o esquema de domínio (FAORO, 1973, p. 745).

Completando a análise da gênese da sociabilidade brasileira, a obra de Caio Prado Jr. define o caráter geral do processo de colonização, a partir do objetivo básico da exploração (Oliveira, 2003). Ocorreu, segundo ele, um processo que reuniu “contemporaneidade e defasagem”, pois se deu na contramão da história de outros processos de colonização. Isso porque aliou trabalho escravo com exploração econômica, ao passo que nas metrópoles o trabalho servil era desconstruído como alternativa econômica.

De forma semelhante à Holanda, Caio Prado Jr. percebe as características centrais do tipo de classe dominante que se firmou no Brasil: a partir da concessão de terras pela Coroa e a permissão de livre poder administrativo aos proprietários privados, logo um “privado sem Estado”.

Em síntese: “A superposição ou a fusão dos poderes econômicos, sociais e políticos nas mesmas *personae*, é a origem do peculiar traço indistintivo entre público e privado no Brasil.” (Oliveira, 2003, p.459).

Como traço característico que gerou as instituições públicas brasileiras surge a família patriarcal e conseqüentemente a reprodução de suas vontades particularistas com relações pessoais e diretas e a não separação entre público e privado. Destaca-se ainda a presença do funcionário patrimonialista:

Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular: as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais dos funcionários e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos (HOLANDA, 2004, p. 146).

Neste contexto geral identificado como patriarcal, patrimonial e cordial e sem uma ética do trabalho constituída, verifica-se o surgimento da Democracia no País, que



só poderia ser, então, um mal-entendido (Holanda 2004). Por meio de uma aristocracia rural,

[...] trouxemos de terras estranhas um sistema complexo e acabado de preceitos, sem saber até que ponto se ajustam às condições da vida brasileira e sem cogitar das mudanças que tais condições lhe imporiam. Na verdade a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós (HOLANDA, 2004, p. 160).

Como consequência, o modelo político de referência (o liberal) foi acomodado, aconteceu a apropriação de um de seus nexos centrais: a impessoalidade, de forma invertida. Agora, o governante passa a ser alguém familiar e próximo. O problema principal, apontado pelos diferentes autores, pode ser sintetizado na falta da participação civil. As mudanças de sistema ocorriam de cima para baixo, sem participação e, muito menos, sem significação do que estava acontecendo pelos de baixo. Havia as tentativas liberais de se estabelecerem, mas que não conseguiam seu intento:

A “maré democrática”, que começa a subir, encontrará, dentro de pouco, o plano inclinado do império, desde 1870 aberto. Antes disso e antes da hora fatal, a monarquia usará do remédio favorito, com a sua eficiência secular: a absorção dos elementos desvairados e a transação retardadora (FAORO, 1985, p. 444).

Novamente, salientam-se os traços mais gerais da cultura sócio-política patrimonialista nacional: a não separação entre público e privado, a ausência do indivíduo e a desqualificação de uma ética do trabalho. Aparece a ausência inicial de uma Sociedade Civil, que começa a se formar lentamente na história do País, o que traz para o desenvolvimento de processos democráticos consequências indelévels que até hoje, colaboram para uma reafirmação permanente dos princípios culturais patrimonialistas evidenciados de forma cotidiana.

Há, portanto, uma cultura não democrática na gênese da formação histórica social, que vai conformar um complexo mecanismo sócio-cultural de reafirmação cotidiana dos valores não democráticos estranhos ao histórico processo de formação social nacional.

O Brasil vive, hoje, seu terceiro período democrático, há certos 22 anos. É preciso considerar que a Democracia brasileira sofre uma dupla determinação: é incipiente e, ao mesmo tempo, plena de possibilidades de reinventar-se e superar a gênese da formação histórico-social não democrática. Isso fica mais claro a partir da análise do desenvolvimento da ‘peculiar’ cidadania nacional, apresentada na próxima seção.

## ***2.2 Os períodos de desenvolvimento da cidadania brasileira: convivendo com a herança***

Para compreender o processo de formação de Cidadania de afirmação dos diferentes direitos – os civis, os políticos e os sociais-, retoma-se aqui a reflexão de Carvalho (2002), que analisa os quatro grandes períodos históricos iniciados com o processo de independência e que seguem até hoje:

- 1º Período - 1822 a 1930 – O início da cidadania brasileira.
- 2º Período - 1930 – 1964 – Os primeiros períodos democráticos e as ditaduras
- 3º Período - 1964- 1985 – Da ditadura militar a reabertura democrática
- 4º Período - 1985-2007 – A cidadania e o terceiro momento democrático

Para cada período, apresenta-se um quadro síntese, que permite uma visão panorâmica, para observar o desenvolvimento de cada um dos três grupos de direitos (os sociais, os políticos e os civis). Identifica-se sua principal característica no momento analisado e o fato histórico relacionado. Destaca-se, também, a presença (significativa ou não) dos direitos em questão no período, como forma de estabelecer uma comparação do desenvolvimento dos quatro períodos. No final, uma breve síntese comparativa evidencia o, assim denominado, processo de Cidadania invertida (Carvalho, 2002), ocorrido em território nacional.

### 2.2.1 - 1º Período - 1822 a 1930 – O início da cidadania brasileira

Quanto ao longo período que vai da Independência até a Revolução de 1930, cabe indicar que em relação aos três direitos constitutivos da cidadania (civis, políticos e sociais), que os direitos civis tiveram mais consistência em sua afirmação que os outros dois, conforme quadro 4. É preciso compreender o porquê disso.

**Quadro 4:** A construção da cidadania no Brasil. Características do 1º período (1822-1930).

<b>Direitos civis</b>	+ *
<b>Principal característica</b>	Luta pelos direitos básicos de organização greve,, manifestação, legislação trabalhista..
<b>Fato histórico</b>	Surgimento de uma classe operária e abolição da escravatura
<b>Direitos sociais</b>	- *
<b>Principal característica</b>	Criação de uma caixa de aposentadoria em 1923- primeira lei eficaz de assistência social
<b>Fato histórico</b>	Assistência social nas mãos de particulares Não havia legislação de proteção ao trabalhador
<b>Direitos políticos</b>	-
<b>Principal característica</b>	Governos de oligarquias regionais Eleições fraudulentas e participação precária da população (exclusão)
<b>Fato histórico</b>	Introdução do voto direto com limitação para mulheres, faixa de renda e analfabetos (80% da população)

Fonte: quadro com base na análise livre da obra de Carvalho (2002).

\* Os sinais “+” e “-” significam mais ou menos presença significativa, mas não indicam que os direitos em questão não tenham acontecido de forma absoluta.

No primeiro período, a novidade cidadã foi o reforço dos direitos civis. Suas principais características relacionam-se a: Independência pacífica e negociada; manutenção da Monarquia; Constituição de 1824 (estabelecimento dos três poderes) e

eleições ininterruptas, embora o sistema político fosse instável. Essa Cidadania política era ainda rudimentar, pois conforme Carvalho:

Mais de 85 % eram analfabetos, incapazes de ler um jornal, um decreto do governo. Mais de 90% da população viviam em áreas rurais sob o controle e influencia dos grandes proprietários. Nas cidades, muitos votantes eram funcionários públicos controlados pelo governo (CARVALHO, 2002, p. 32).

As tensões políticas eram enormes: eleições conflituosas, profissionais (os cabalistas, a figura do “fósforo”, os capangas eleitorais) na burlagem, venda generalizada de votos, eleições a bico de pena, exclusão pela renda, pelo sexo, por escolaridade.. O voto era uma “ação estritamente voltada para as lutas locais” (Carvalho, 2002, p. 35).

A proclamação da República, ainda dentro do primeiro período, teve como contribuição central a introdução dos princípios federativos, o que reforçou a aproximação entre as elites locais e a formação de potentes oligarquias nos estados.

Surgia a República dos coronéis, que dos altos postos da Guarda Nacional adquirem, ao sair da ativa e entrarem na força reserva do Exército, a função de chefes políticos locais. As eleições continuavam sendo marcadas por práticas ilícitas. Ocorreu, também, neste período, a Abolição da Escravatura, que largou os escravos à sua sorte sem promover nenhum movimento de igualdade efetiva, aumentando o contingente de pobres.

Paralelo a isso, houve o aumento da imigração, com a vinda de setores operários europeus importantes para a afirmação da cidadania nacional, a partir do processo de industrialização que ocorreu aliado à sua experiência sindical. Identificam-se, então, como elementos configuracionais deste período:

- Uma população não acostumada e sem condições de exercício da Democracia;
- Uma elite político-econômica violenta e antidemocrática;
- Práticas eleitorais corruptas e

- Descontinuidades no exercício da Democracia: exclusão da maioria e interrupções nos processos eleitorais.

### 2.2.2 - 2º Período – 1930-1964 – Os primeiros períodos democráticos e as ditaduras

O segundo período pode ser dividido em dois momentos diferentes (com Vargas e pós-Vargas): de 1930–1964 é caracterizado basicamente pelo avanço dos direitos sociais. Cria-se o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e afirma-se uma nova e ampla legislação trabalhista.

Quadro 5 - A construção da cidadania no Brasil. Características do 2º período (1930 – 1964).

<b>Direitos civis</b>	-*
<b>Principal característica</b>	Figuraram nas constituições mas foram pouco exercidos
<b>Fato histórico</b>	Duas ditaduras e dois períodos democráticos curtos
<b>Direitos sociais</b>	+*
<b>Principal característica</b>	Nova legislação e um ministério específico: Trabalho, Indústria e Comércio
<b>Fato histórico</b>	Instabilidade social
<b>Direitos políticos</b>	-/+
<b>Principal característica</b>	Instabilidade política e aumento da lisura do processo eleitoral e surgimento de movimentos de participação popular
<b>Fato histórico</b>	Duas ditaduras e dois períodos democráticos curtos Voto secreto, criada a justiça eleitoral, direito de voto pelas mulheres

Fonte: Quadro com base na análise livre da obra de Carvalho (2002).

\* Os sinais “+” e “-” significam mais ou menos presença significativa, mas não indicam que os direitos em questão não tenham acontecido de forma absoluta.

O quadro acima revela que os direitos políticos sofreram um revés, pela instabilidade política do País: dadas duas ditaduras - a de Vargas e a dos governos militares; e dois curtos períodos democrático - 1934-1937 (com Vargas e 1946-1964, com os governos Vargas, Juscelino, Jânio e Goulart). O voto popular começa a sofrer uma mudança qualitativa, adquirindo mais importância na influência dos sistemas políticos em paralelo ao crescimento da lisura dos processos eleitorais.

Os direitos civis entram em um compasso lento e sofrem duramente com as ditaduras. Há progresso na formação de uma identidade nacional, através de campanhas nacionalistas, por amplos espectros da sociedade, da direita à esquerda (Carvalho 2002).

Esse período tem uma característica central para a análise configuracional: o crescimento da capacidade de ação do Estado em todas as dimensões da sociedade. O Estado, na linha política defendida por Alberto Torres<sup>44</sup>, organizava a sociedade. A ampliação dos direitos sociais foi por concessão estatal. Em vez de uma Cidadania, surge a Estadadania (Carvalho 2002).

As tensões políticas entre a esquerda e a direita, tinham características em comum: o não estímulo ao envolvimento da participação popular. Isso por razões diversas: o Comunismo de Prestes, voltado para os quartéis e os antigos e novos dirigentes do poder estatal, oriundos das antigas oligarquias regionais e tencionados entre valores fascistas (AIB) e nacionalistas- conservadores (militares). Ambos os setores, ao realizarem seus movimentos, não envolviam os setores populares.

Neste sentido, ocorre o reforço da gênese passiva da cidadania brasileira ou de uma não participação ativa. Com o Estado Novo, não houve grandes reações: o integralismo adere ao governo, a ameaça comunista era temida e o governo realizava o crescimento econômico a partir da indústria crescente. Enfim, o Estado funcionava e a Democracia não era significada pela maioria da população.

Entre os anos de 1937 a 1945, então, a ditadura civil da Era Vargas foi forte, o governo poderia ser assim classificado:

---

<sup>44</sup> *Apud* Carvalho (2002).

Não se tratava de fascismo ou nazismo, que recorriam a grandes mobilizações de massa. O Estado Novo não queria saber de povo nas ruas. Era um regime mais próximo do Salazarismo português, que misturava repressão com paternalismo, sem buscar interferir na vida privada das pessoas (Carvalho, 2002, p.109).

Havia, então, um governo autoritário, com traços patrimonialistas e com uma vocação para a não mobilização de massas e a rejeição de conflitos sociais. E queria a: “cooperação entre os trabalhadores e os patrões, supervisionada pelo Estado” (Carvalho, 2003:109).

Percebe-se o início vantajoso para a Democracia, que retrocede violentamente com o Estado Novo.

Em relação aos direitos sociais, a história é bem conhecida: implementação do Departamento Nacional de Trabalho, jornada de oito horas, regulamentação do trabalho feminino, criação dos institutos de aposentadoria, criação da CLT, do imposto sindical, entre outros. Entretanto, havia aspectos negativos: a política social funcionava como um privilégio e não como um direito, pois não era universal e sim para quem o governo decidisse. As organizações sindicais, expressão hegemônica das organizações populares da época, eram dependentes do Ministério do Trabalho, a partir da legislação vigente, o que estimulou o surgimento do “peleguismo” (o dirigente sindical “bajulador” do governo comprometido com esse e suas benesses).

Após o fim do Estado Novo, com a nova eleição de Vargas, iniciou-se um período nacional populista na política brasileira. Indicava uma “relação ambígua entre os cidadãos e o governo”, visto que trazia os setores populares para a participação, mas mantinha os sujeitos dependentes do governo e de seus líderes. Assim, no Brasil há a antecipação do surgimento dos direitos sociais e os direitos civis e políticos desfiguram-se, assemelhando-os a favores governamentais.

É um período de governo (até 1956) marcado por tensões entre a oposição e a situação que culmina com a morte do presidente. Iniciam-se novos momentos de instabilidade que permeiam o governo Kubitschek, embora tenha conseguido “dirigir o governo mais democrático e dinâmico da história Republicana” (Carvalho, 2002, p.132).

Verifica-se o desenvolvimentismo em seu apogeu: pesadas obras de infraestrutura, transferência da capital do País, para Brasília (1960) e potencialização da

industrialização. E em 1962, acontece uma novidade na história política brasileira quando pela primeira vez, um presidente eleito (Juscelino Kubitschek) passa a faixa para outro presidente eleito - Jânio Quadros.

Porém, com a renúncia de Quadros e o veto à posse do seu vice João Goulart, o País passa a um novo período de instabilidade que teve três diferentes momentos: o de um breve parlamentarismo, o do plebiscito que re-introduz o presidencialismo e conseqüentemente a posse de Goulart e o golpe militar.

Foi um período de aguda efervescência política dos dois lados: esquerda (defesa do governo) e direita (contra o governo, com militares e civis). Foram greves e movimentos políticos de toda espécie. Era a União Nacional de Estudantes (UNE), a Central Geral de Trabalhadores (CGT) e várias outras organizações apoiadas fortemente pelos ministérios. Do outro lado, havia movimentos liderados por religiosos e empresários.

As reformas de base eram a pauta principal do conflito, mas havia o eminente fantasma do Comunismo e os interesses econômicos de classe. Desponta também o papel mobilizador da Igreja, através da Ação Popular (AP), do MEB, alinhados um pouco mais à esquerda e do Movimento em Defesa da Família, mais à direita. Iniciavam-se as ligas camponesas e os sindicatos rurais, uma novidade institucional no País.

De qualquer maneira, há uma situação paradoxal interessante. Mesmo com um vertiginoso aumento dos movimentos de participação política e das organizações sociais, novamente, é um golpe recebido com passividade. As lideranças sindicais convocaram uma greve para defender Goulart que não funcionou e inversamente a classe média sai às ruas para protestar contra o governo.

O segundo e curto período democrático (18 anos) brasileiro - quer pelo atrelamento das organizações sociais e dos próprios movimentos ao governo quer pelas características culturais de uma não cidadania - não conseguiu garantir sua continuidade. De um lado, a estrutura política eleitoral ainda era frágil, principalmente nos meios rurais, os analfabetos ainda não podiam votar e nem os soldados. De outro lado, a estabilidade de períodos eleitorais propiciou um aprendizado eleitoral. Havia (em 1946) doze partidos de caráter nacional. Entretanto, não existia uma cultura que



defendesse a Democracia como valor e nem modelos representativos de esquerda ou de direita<sup>45</sup>. Completando o quadro, resta observar que:

- Não havia uma sociedade civil forte e os movimentos eram sustentados em cúpulas burocráticas e altamente centralizados.
- Crescia a participação eleitoral, mas não a política.

Cabe diferenciar que nos períodos capitaneados por Vargas, os direitos sociais foram hegemônicos, não obstante, a forma como foram implantados. No período democrático pós Vargas, os direitos políticos estiveram em voga, mas também foram implantados de forma problemática – de cima para baixo, como vimos.

### **2.2.3 - 3º Período – 1964-1985 – Da ditadura militar a reabertura democrática**

O terceiro período que se estende, de 1964 a 1985, caracteriza-se por uma ditadura intensa e por um longo processo de abertura democrática. Carvalho divide-o em três fases internas: (A) 1964-1968, de intensa atividade repressiva; (B) 1968 –1974, período da repressão mais violenta do País e (C) 1974-1985, a partir das ações de liberalização do sistema. O comum às duas primeiras fases foi à anulação, quase que total, dos direitos civis e políticos.

---

<sup>45</sup> Vide Carvalho (2002) e Chacon (1998).

**Quadro 6:** A construção da cidadania no Brasil. Características do 3º período (1964-1985).

<b>Direitos civis</b>	-*
<b>Principal característica</b>	Perda de todas liberdades individuais, que só foram retomadas no final do período
<b>Fato histórico</b>	ditadura
<b>Direitos sociais</b>	+*
<b>Principal característica</b>	Novos avanços nos direitos com a unificação da previdência
<b>Fato histórico</b>	Crescimento econômico
<b>Direitos políticos</b>	-
<b>Principal característica</b>	Perda das liberdades políticas, mas manutenção do direito de voto e aumento do número de votantes e permanência do congresso aberto
<b>Fato histórico</b>	Ditadura

\* Os sinais “+” e “-” significam mais ou menos presença significativa, mas não indicam que os direitos em questão não tenham acontecido de forma absoluta.

Quadro com base na análise livre da obra de Carvalho (2002).

Iniciamos a caracterização deste período com a figura dos Atos Institucionais (AI) que ampliava os poderes do presidente, proibia eleições, cassava lideranças e políticos eleitos, fechava entidades civis, proibia o *habeas corpus*, fechava o congresso e reprimia, a partir de ações policiais, qualquer tipo de manifestação, além de censura à imprensa e a invasão de domicílios. Instituiu-se uma grande e poderosa máquina de repressão dentro do Governo.

O Congresso permanecia aberto, via de regra, mas era dominado pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA), o partido governista e, logo, pelo Governo Militar. Conjuntamente, houve um aumento significativo dos eleitores. Por quê? Paralelo ao crescimento da repressão, cresceu a economia de forma nunca antes vista, que só decaiu na sua fase final:

Apesar da queda do crescimento ao final, a coincidência do período de maior repressão com o de maior crescimento econômico era perturbadora. O governo Médici exibiu esse aspecto contraditório: ao mesmo tempo em que reprimia ferozmente a oposição, apresentava-se como fase de euforia econômica perante a população (CARVALHO, 2002, p. 168).

O milagre econômico trouxe um crescimento ao País, mas foi desigual tanto que culminou com o País como campeão mundial em desigualdade social. Em paralelo ao processo de Ditadura Militar, foi mudando a estrutura do emprego (aumento do número de mulheres e alteração nos tipos de ocupação. O trabalho caminhava em direção aos setores secundários e terciários) e o crescimento dos processos de urbanização. Estava dada a condição para a consolidação de um sentimento de melhoria, apesar da repressão.

Assim, verifica-se o crescimento dos direitos sociais com a unificação e a universalização da Previdência Social (incorporação dos trabalhadores rurais, autônomos e empregadas domésticas), criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Ministério da Previdência e Assistência Social.

A partir de 1974 até 1985, inicia-se um gradual processo de liberalização de um sistema que passa a fortalecer novamente os direitos civis e políticos. Houve diminuição da restrição às propagandas eleitorais e a revogação do AI-5, o fim da censura prévia e o início da Anistia como marcos iniciais.

Várias circunstâncias e fatos configuraram essa transição: o declínio e posterior fim do milagre econômico e o simultâneo aumento do petróleo, a linha liberal conservadora representada por Geisel e o desgaste das instituições militares vistas como repressores em potencial (Carvalho, 2003).

Mesmo com o fechamento do Congresso em 1978, o processo de abertura não foi interrompido, acaba-se com o bi-partidarismo e abrem-se eleições diretas para os governos em 1982. E, de forma derradeira para o regime militar, procede-se à montagem do Colégio Eleitoral em 1985.

Vivencia-se, então, um clima de reabertura política com eleições marcadas e toda uma efervescência da Sociedade Civil. Merece um destaque especial, neste processo de democratização, o renascimento de movimentos populares de oposição

através de greves, mobilizações e formas mais plurais de organização: sindicatos, igreja, movimentos populares.

Surgem, então, novos movimentos e atores: um movimento sindical diferenciado construído de baixo para cima que luta pela independência e autonomia, as novas entidades populares, em especial, as associações de moradores populares e da classe média que se somam ao movimento de favelados e ao conjunto dos movimentos sociais urbanos, que se centram no contato direto com as administrações municipais<sup>46</sup>.

Neste contexto as organizações de guerrilha estavam desaparecendo e a Igreja e outras organizações civis tomavam a frente do processo. Entidades como Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e Associação Brasileira de Imprensa (ABI) tiveram papel destacado no movimento que culminou nas Diretas Já, de 1984, reconhecido como uma das maiores manifestações de rua da história brasileira. Isso resultou na vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral (Carvalho, 2002, p. 178 -190).

Portanto, chega-se ao fim do Regime Militar. Nesse período, houve dois momentos distintos:

- Um primeiro, em que os direitos políticos e civis não foram respeitados e, ao contrário, duramente atacados, valorizando-se, a partir do alto crescimento econômico, os direitos sociais e
- Um segundo período, de abertura política, em que os direitos políticos são restituídos e os sociais continuam sendo afirmados. Entretanto, novamente, os direitos civis continuam restritos a pequenas camadas da população:

A maioria continuou fora do alcance da proteção das leis e dos tribunais. A forte urbanização favoreceu os direitos políticos mas levou a formação de metrópoles com grande concentração de populações marginalizadas (CARVALHO, 2002, p.194).

---

<sup>46</sup> Vide Carvalho (2002).

#### 2.2.4 – 4º Período - 1985-2007: A cidadania e o terceiro momento democrático.

Desta forma, chega-se ao quarto período de desenvolvimento da cidadania no País, de 1985 até hoje (2008). Este período tem como características centrais a Nova República, a constituição de 1988, a primeira eleição direta para presidente no novo período democrático.

**Quadro 7:** A construção da cidadania do Brasil. Características do 4º período (1985-2007).

<b>Direitos civis</b>	-
<b>Principal característica</b>	Aumento de alguns direitos, mas desconhecimento e desrespeito dos mesmos por causa da profunda violência social existente
<b>Fato histórico</b>	Constituição, com juizados especiais etc
<b>Direitos sociais</b>	+
<b>Principal característica</b>	Avanço dos direitos sociais plasmados na constituição embora em um quadro de profunda desigualdade social
<b>Fato histórico</b>	Constituição de 1988
<b>Direitos políticos</b>	+
<b>Principal característica</b>	Participação ativa na vida política e novos direitos políticos afirmados
<b>Fato histórico</b>	Fim do governo militar, ampliação das eleições, movimentos de massa de participação política e uma constituição cidadã

\* Os sinais “+” e “-” significam mais ou menos presença significativa, mas não indicam que os direitos em questão não tenham acontecido de forma absoluta.

Quadro com base na análise livre da obra de Carvalho (2002).

O País está marcado pela desigualdade e exclusão social (Carvalho 2003), em um quadro de expansão dos direitos políticos.

É importante frisar algumas questões fundamentais: primeiro finalmente os analfabetos obtêm seu direito de voto e, segundo, há uma Constituição de fato liberal e

democrática, afirmando liberdades para o voto e a organização partidária. Entretanto, os velhos problemas continuavam presentes: corrupção, cooptação dos movimentos, não resolução dos problemas sociais cruciais (Carvalho 2002), que desembocaram na expectativa de uma salvação messiânica, tipo tradição política constitutiva, situação já identificada na histórica “cordialidade” nacional, que levou à eleição de Fernando Collor de Mello e, após um curto período administrativo caracterizado pela arrogância e pela corrupção, chegou ao seu *impeachment*.

Depois de um importante avanço dos direitos políticos, o processo democrático estabilizou-se, havendo quatro eleições: as duas primeiras ganhas por Fernando Henrique Cardoso (1993 a 2000) e as duas últimas por Luis Inácio Lula da Silva (2001-2008). Este estudo limita-se a caracterizar a situação dos direitos constitutivos do processo de construção da cidadania.

Os direitos sociais, por sua vez, ampliam-se. Entretanto, o fenômeno ocorre em um quadro complexo com limite para aposentadoria, licença paternidade de um lado, mas de outro a Previdência Social encontra-se em situação de déficit, que aponta para um alto custo do Estado-valor desigual de contribuição social. A desigualdade social ataca diretamente os direitos sociais:

A escandalosa desigualdade que concentra nas mãos de poucos a riqueza nacional tem como consequência níveis dolorosos de pobreza e miséria. Tomando-se a renda de 70 dólares - que a Organização Mundial da Saúde (OMS) considera ser o mínimo necessário para a sobrevivência - como linha divisória da pobreza, o Brasil tinha, em 1997, 54% de pobres (CARVALHO, 2002, p.208).

Por último, verifica-se que os direitos civis têm um pequeno avanço. São criados novos mecanismos legais de proteção ao cidadão. No entanto, ainda são frágeis, quer porque as instituições responsáveis pela segurança são uma herança mal resolvida do período autoritário, quer pela situação social de “[...] combinação de desemprego, trabalho informal, e tráfico de drogas que criou um campo fértil para a proliferação da violência, sobretudo na forma de homicídios dolosos” (Carvalho, 2003, p. 212).

### **2.2.5 – Uma breve comparação entre os quatro períodos e seus efeitos para a cidadania brasileira**

Para estabelecer breves considerações comparativas, é preciso atentar ao desenvolvimento da Democracia brasileira, expresso na afirmação da cidadania do País. Essa foi e é dramática e controvertida, pois surge como um mal entendido no meio do caminho e, em um quadro histórico altamente instável, em que os períodos democráticos foram ínfimos, curtos e poucos.

Ora, de um lado, há uma gênese não democrática, alocada na formação histórico-social brasileira. Do ponto de vista individual, das instituições públicas e dos direitos sociais, o modelo inspiratório válido foi o da família patriarcal e, portanto, o da violência, de uma antiética do trabalho, tendo como consequência o patrimonialismo político. Esses elementos de forma combinada criaram as condições para as relações sociais corporativas, clientelistas e assistencialistas, do ponto de vista institucional e social.

A partir deste mal entendido, surgiu uma Democracia sem liberalismo, sem sociedade civil, sem direitos civis e sem espaços de participação. Com isso, ocorre uma cidadania invertida (Carvalho, 2003), em que os direitos sociais vieram primeiro, os políticos depois e por último os civis.

Isso gera dois grandes problemas: primeiro, originaram-se a partir de momentos ditatoriais e logo de cima para baixo, sem a participação e muito menos com uma assimilação democrática. Segundo, os direitos civis ainda estão incompletos e frágeis até hoje, vide quadro 8.

**Quadro 8:** As oscilações entre a afirmação dos direitos constitutivos da cidadania

	1930 - 37	37 -45	46 - 55	56 -64	64 -68	68 -74	74 -85	85-2007
<b>Direitos Políticos</b>	-	-	+	+	-	-	+	+
<b>Direitos Sociais</b>	-	+	+	-	+	+	+	+
<b>Direitos Cívicos</b>	+	-	-	-	-	-	-	-

\* Os sinais “+” e “-” significam mais ou menos presença significativa, mas não indicam que os direitos em questão não tenham acontecido de forma absoluta.

Quadro com base na análise livre da obra de Carvalho (2002).

Os direitos políticos oscilaram de uma expressão não significativa entre 1930 até 1945, para dois períodos de extrema importância. O primeiro ocorreu de 1946 a 1964, interrompido pela Ditadura Militar e o segundo entre 1974 e 2007. Esses períodos são a gênese histórica da moderna Democracia nacional e o modelo de suas virtudes e vicissitudes. A categoria de direitos foi ao longo dos períodos fragilmente estável, fruto das grandes oscilações políticas (altos e baixos dos períodos democráticos) nacionais do século XX, mas conseguindo manter-se e afirmar-se até os dias de hoje como uma tradição no País.

Os direitos sociais foram praticamente estáveis em todo o processo de construção da cidadania no País, instituídos pelo Estado, ou seja, de cima para baixo. Tiveram dois picos baixos, um entre 1930 e 1937 e outro entre 1956 e 1964, em um momento de profunda instabilidade, precedente ao milagre econômico nos tempos do regime militar. De qualquer maneira, este conjunto de direitos foi em todo o período de formação da cidadania o mais estável, firmando-se independente das oscilações políticas.

Já os direitos civis também foram estáveis, mas de forma negativa. Nunca tiveram a presença necessária, ficando subordinados aos outros direitos e não significados socialmente. Embora tenham iniciado no primeiro período, após a Declaração da Independência, não conseguiram firmar-se de forma significativa.



Os motivos são evidentes. É o efeito direto de uma formação social sem Sociedade Civil, sem separação entre o público e o privado. Essa ausência determinou uma forte Estadadania, em que o Estado supre a função da Sociedade Civil e os cidadãos tornam-se dependentes e, inclusive, não significam as liberdades individuais. Somam-se a isto os poucos e curtos períodos democráticos, condição *sine qua non* do desenvolvimento de esferas públicas e fortalecimento da Sociedade Civil.

### **2.3 A não Democracia Brasileira e os movimentos sociais de participação**

No contexto histórico colocado acima, identifica-se alguns momentos distintos na trajetória dos movimentos populares e nos conceitos que serviam como referência a partir da noção geral de Sociedade Civil. Conceitualmente, recorrendo à obra de Gohn (2005), é possível fixar no processo das transições democráticas, ocorrido pós-Segunda Guerra, principalmente depois da década de 1970, a consolidação da utilização do termo Sociedade Civil como sinônimo de organização e participação popular na luta contra o Regime Militar. O centro estratégico, construído a partir desta concepção, foi a oposição ao Estado, representante do poder militar no momento, buscando o que ele negava: igualdade social a partir do oferecimento universal de direitos sociais e políticos e as condições para qualidade de vida.

A consequência disso, conceitual e organizacionalmente, foi a luta pela autonomia perante o Estado, que se expressava, na maioria das vezes, em um rompimento explícito com as práticas autoritárias. Conforme Gohn:

O princípio da autodeterminação, componente fundamental num processo de autonomia, era exercitado de forma contraditória: frente à sociedade mais geral e ao Estado, os movimentos, especialmente os populares, apresentavam-se como autônomos. Mas internamente havia diferenças entre as lideranças, suas bases e as assessorias externas que os apoiavam, de forma que a autonomia era relativa e dependente bastante das assessorias (embora as assembléias fossem um elemento importante para construir ou referendar as agendas e pautas de luta). (GOHN, 2005, p.71).

O modelo democrático que inspirava os movimentos neste período era de caráter direto, realizado através das assembléias e reuniões. Os movimentos multiplicavam-se

e pluralizavam-se em diferentes formatos. Pode-se inferir, a partir deste diálogo com Gohn<sup>47</sup>, duas características dos movimentos sociais: a transição do momento mais repressivo da Ditadura, com Médici, para o de início e consolidação do processo de abertura democrática, com Geisel.

Nessa época, o componente anti-estatal emprestou um sentido histórico muito forte ao conceito de autonomia. O Estado era o inimigo, pois era o *locus* do poder militar, logo era necessário derrubar o Estado e o poder militar. Há, então, uma fratura histórica na relação Sociedade Civil e Estado, que matiza a autonomia como algo anti-estatal e expressa em formas de Democracia direta, que lateralmente, assim como a autonomia afasta a sociedade do Estado, esta se afasta de forma antinômica da Democracia representativa.

Mas, surgem novas formas de organização e motivações para os movimentos populares. Inicia-se um lento processo de institucionalização<sup>48</sup> que coloca os atores dos novos movimentos diante de temas diferenciados: minoria, busca pela qualidade de vida (expressa em infra-estrutura, habitação, saúde, educação). Assim é que, a partir de 1985, em um novo período histórico de transição democrática em fase final, tem-se a abertura progressivamente maior, que aumenta esta pluralidade de atores e o Estado deixa de ser um inimigo–objetivo.

Neste sentido, o novo conceito estruturante passa a ser o da Cidadania. Embora a noção de cidadania já estava presente na década de 1980, na década de 1990 ela foi:

[...] incorporada nos discursos oficiais e ressignificada na direção próxima a idéia de participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo, porque ela trata não apenas dos direitos, mas também dos deveres, ela homogeneíza os atores. Estes deveres envolvem a tentativa de responsabilização dos cidadãos em arenas públicas, via parceria nas políticas sociais governamentais (GOHN, 2005, p.75).

O processo de mudança (que traz a relação com o Estado enquanto uma meta estratégica em que deixa de ser um inimigo–objetivo) apresenta por um lado novas possibilidades de participação e organização, colaborando para o aprofundamento de uma cultura democrática no início do segundo período democrático no País. Por outro

---

<sup>47</sup> Ver também Gohn 1997, onde o tema aparece mais aprofundado.

<sup>48</sup> Para aprofundar ver Boschi (1987), Jacobi (1989).

lado, revela alguns problemas como a possibilidade constante de fragmentação dos atores sociais diluídos nas diferentes lutas e sob uma permanente tensão entre transformar-se em mero cliente do Estado e não ter espaços próprios de discussão.

Assim:

Os novos atores que emergiram na cena política necessitam de espaços na sociedade civil – instituições próprias, para participarem de novos pactos políticos que redirecionem o modelo político vigente (GOHN, 2005, p.78).

Verifica-se, então, uma nova encruzilhada na controvertida história da Democracia brasileira. Nos momentos de saída de uma Ditadura para uma Ditadura, a passividade popular, durante a Ditadura, a luta de guerrilha e a construção de modelos organizativos fortes, mas, começam a refluir em um novo cenário democrático, pendendo entre a fragmentação e a organização autônoma coletiva. Neste sentido, torna-se esclarecedora a análise de Schiochet (1993):

Os movimentos sociais, quando apresentados como “Anti-Estado”, não conseguiram ainda se articular de maneira estruturada de forma a poderem ser considerados como portadores de uma nova ordem social, com um projeto que sirva como alternativa efetiva para a sociedade. De outro lado, percebe-se que os movimentos sociais, os de caráter reivindicativo particularmente, não atuam enquanto agentes “anti-Estado”, mas suas reivindicações estão direcionadas a ele: o que exige uma interação entre a demanda dos movimentos sociais e a oferta de políticas públicas por parte do Estado”(SCHIOCHET, 1993:59)

Para explorar um pouco mais esta “complexidade do caso brasileiro” a partir do momento de transição político e sua novidade histórica, considera-se a volta da Democracia como elemento constitutivo das relações Estado – Sociedade ou da interação entre dois pólos de um mesmo processo<sup>49</sup>. Neste processo de transição democrática, é possível perceber um crescente processo de institucionalização, que coloca novos desafios e tensões para os movimentos populares expressos na necessidade do diálogo com o Estado.

O contexto em que isso ocorre é constituído por alguns fatores bem singulares: de um lado o Estado como espaço do exercício de uma violência institucionalizada (autoritarismo) e, ao mesmo tempo, comprometido com os interesses econômicos das

---

<sup>49</sup> Para aprofundar ver Jacobi in Costa -1989.

elites (lógica da rentabilidade). Por outro lado, há um crescente aumento do processo de urbanização, elementos que se potencializam após o fracasso do milagre econômico<sup>50</sup>.

Estes elementos vão compor o nexos constitutivo das novas transformações, que se orientam por uma mudança nas formas de legitimação do governo de forma fluida e contraditória, que assim possibilita a abertura de espaços de discussão e negociação com o Estado, ainda em grau incipiente, mas pleno de significância:

No contexto das transformações no plano político-institucional e apesar do funcionamento tradicionalmente autoritário do Estado brasileiro, a implementação das políticas sociais como reflexo da busca de uma legitimidade junto aos setores populares – mesmo que através de um consenso passivo – obriga a mudanças na postura do Estado e de seus agentes na interação com a população (JACOBI, 1989, p.:21)

Além das transformações na lógica de relação e na dinâmica interna ao Estado, há questões que mudam e se problematizam internamente aos movimentos populares urbanos:

- A questão do seu ciclo de vida com a discussão problematizada pelo seu aspecto hegemonicamente teleológico, ou seja, o movimento acaba quando conquista a demanda;
- A questão de sua dinâmica, que se move no espaço entre a carência e a organização dos moradores atingidos e das possibilidades que ocorrem no espaço entre estes dois pólos que pode variar entre a afirmação de um direito ou a de uma recompensa.

O grande diferencial na dinâmica dos novos movimentos sociais seria a existência de um trabalho de base, motor da conscientização, e que tornaria os movimentos uma possibilidade de mudança social. Percebe-se tensão genética, existente nas concepções de mobilização e organização popular, entre organização autônoma balizada por projetos de transformação social e organização com vistas a fins determinados. São elementos em disputa dentro da tênue Democracia brasileira até os

---

<sup>50</sup> *Ibidem*.

dias de hoje e que ficam claros na implantação de processos participativos com base na participação popular, como por exemplo, o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA), que verificaremos na próxima seção.

#### **2.4 Olhares teóricos sobre a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre.**

Com o objetivo de analisar com profundidade a problemática de pesquisa, observaram-se as possibilidades de experiências de participação popular no poder público local. Verificou-se se tais experiências oportunizaram uma nova configuração democrática que aponta para a democratização do Estado e para a instituição de novos hábitos democráticos de participação, organização e mobilização.

Para isso, a análise foi feita em dois níveis: Primeiro, o foco foi direcionado para as condicionantes estruturais inscritas no histórico processo de formação nacional para o desenvolvimento de experiências de democratização, ressaltando a genética da não democracia, o fenômeno da cidadania invertida e o desenvolvimento dos movimentos sociais na década de 1970, tarefa realizada na seção anterior.

Em um segundo nível, foi feita uma revisão da discussão específica do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Aqui, o enfoque ficou com as principais formas de conceituação da experiência, as implicações teóricas contidas. A partir daí, traçou-se um breve panorama da construção da experiência em si. Neste sentido, foram considerados três dos principais autores locais<sup>51</sup>: Silva (2001), Fedozzi (2001) e Baierle (2002), que têm reflexões originais sobre o tema.

Buscar-se-á apreender as diferentes posições de análise sobre o OPPO que permitem, a partir do contraste de opiniões, observar de forma mais ampla o processo de participação popular, pois expressam em suas análises de forma nítida e objetiva,

---

<sup>51</sup> Optou-se por três autores locais de renome nacional e internacional pelo seu contato direto com a experiência analisada. Realizou-se uma síntese, certamente imperfeita de sua vasta obra, com o objetivo de situar os principais elementos em discussão em tais processo participativos e não de esgotá-los. Assim qualquer eventual redução da complexidade original da obra dos autores que transcende a discussão realizada neste capítulo, é de inteira responsabilidade nossa.

ainda que de modo diverso, a relação entre os componentes básicos da experiência: a Sociedade Civil, o Estado e as esferas públicas produzidas no processo de interação.

Uma primeira abordagem que cabe mencionar é a que considera que o OPPA seria uma escola de cidadania e, ao mesmo tempo, um espaço de participação individual, além de interessado e um espaço eficiente para resolução de problemas. Essa posição é exemplificada pela análise de Silva (2002). Ao caracterizar o OPPA, ele argumenta que:

Na verdade o OP não é um processo de representação, mas um processo de participação, e sua legitimidade não se mede por sua representatividade (que ele não tem, nem deve pretender ter), mas pela participação daqueles segmentos sociais interessados no processo. As pessoas que participam do OP não representam a população da cidade, e nem devem ter esta pretensão, pois para representar os moradores da cidade, são eleitos os vereadores e prefeitos (SILVA, 2002, p.207).

A base de seu argumento está na existência de espaços que permitem a livre ação cívica dos indivíduos. Pressupõe, pois, a preservação do indivíduo perante as estruturas. O foco da análise está no indivíduo como representante de sua vontade de participar:

A participação é então um ato de vontade, individual ou coletiva que representa no máximo a si mesmo. A motivação básica é dada pelo: "Direito de participar do governo de sua cidade, discutindo e deliberando sobre aquilo que consideram o melhor a partir do seu ponto de vista". (SILVA, 2002, p. 207).

Ou seja, a questão básica diz que precisa haver condições básicas para a participação - uma estrutura de oportunidades -, a partir da qual o indivíduo participa ou não, se empodera ou não, sendo que este representa somente a si mesmo enquanto participante do processo.

Percebe-se, aqui, um civismo de caráter nitidamente republicano. Por ele, os espaços de forma pedagógica re-criam os valores ético-morais para uma boa vida ou um bem comum em sociedade, aliado a princípios expressos nos modelos liberais de Democracia e preservação dos indivíduos perante o Estado.

Para este tipo de leitura conceitual do OPPA, a participação é um direito que se usa ou não, e o Estado funciona tão somente como uma estrutura facilitadora, com

intervenção mínima no processo. A função principal é obedecer ao programa de necessidades como é possível constatar na descrição dos valores principais do OP

A participação, então motivada por demandas concretas, organiza-se previamente de forma individual, ou em redes, e tenciona a consecução de seus objetivos por parte do poder público:

Um dos pilares fundamentais do OP (e, de forma mais genérica, dos processos de participação popular em Porto Alegre) é uma rede associativa formada por lideranças de comunidades populares da cidade, as quais legitimam o processo através de um reconhecimento público da existência de um efetivo caráter redistributivo no OP e da abertura deste para antigas e novas demandas identificadas e reivindicadas pela população da cidade (SILVA, 1999, p.195).

Dáí infere-se que as elaborações deste tipo de abordagem conceitual não constituem um grupo coeso, mas possuem características comuns: uma aproximação com os modelos normativos democráticos, liberal e republicano e uma valorização do indivíduo - a participação como fruto da vontade individual - e das comunidades auto-organizadas que comandam o Estado em busca de objetivos pautados por interesses ético-morais. Confere-se um papel ativo à comunidade e conseqüentemente um papel mais passivo ao Estado.

Uma segunda forma de abordagem, representada pelos estudos de Fedozzi (2000 e 2001) caracteriza-se por uma ênfase diferenciada, compreendendo o OP como um processo de racionalização democrática. Essa abordagem se baseia em uma análise weberiana e afirma as possibilidades de o OP significar um rompimento com as tradições políticas e culturais do patrimonialismo:

Nessa perspectiva, caberia chamar atenção para o fato de que a experiência do orçamento Participativo – embora nos limites da dimensão local – parece fornecer elementos inovadores a um clássico dilema vivido pelo Estado Moderno, qual seja, aquele que diz respeito à implementação de um processo de racionalização democrática (impessoalização do poder), através da participação popular, sem que isso signifique o aumento do poder burocrático do estado sobre a “sociedade civil” ou mesmo a simples reprodução da conhecida forma de legitimação carismática/plebiscitária do poder (FEDOZZI, 2001, p. 188-9).

A principal característica diferencial desta linha conceitual é a que identifica e reconhece a importância estratégica da vontade do Estado e seu papel ativo na forma

de tecnologias institucionais que incorporem formas de participação popular, possibilitando uma “impessoalização do poder”. Isto é visível:

À vontade política dos dirigentes do OP, a começar pelo prefeito-como mandatário que detém a representação legítima para reafirmar ou não a convicção interna e externa ao governo na viabilidade e na conveniência da partilha do poder – Essa intervenção ativa, por vezes voluntarista, foi decisiva para a construção e consolidação do OP de novas relações democráticas com a população da cidade, em especial com os moradores dos bairros e vilas excluídos do desenvolvimento urbano.” [...] Esse papel ativo Executivo decorreu fundamentalmente do papel estrutural desempenhado pelo estado (principalmente o executivo no sistema presidencialista), oriundo de seu múltiplo poder administrativo, financeiro e político que, no caso brasileiro, se realça ainda mais devido a tradição centralizadora e autoritária da formação do Estado (FEDOZZI, 2001, p. 167).

Apesar da tradição de Estadania, é a partir do Estado que se pode, por esta concepção, democratizar ou iniciar a democratização do próprio Estado, possibilitando assim uma esfera pública de co-gestão:

O OP constitui-se como um sistema político que põe em contato (a) o poder administrativo da esfera pública estatal; (b) os fluxos comunicativos gerados na esfera pública autônoma constituída pelas associações voluntárias enraizadas no mundo da vida; (c) e as instâncias deliberativas criadas por esse contato regular e, portanto, institucionalizadas pelo funcionamento sistemático e previsível do OP (FEDOZZI, 2001, p. 166-7).

Há, na esfera pública de co-gestão, como uma arena de contato entre o poder público e a comunidade, um espaço em ténue equilíbrio:

Ao mesmo tempo, a categoria “co-gestão” remete a uma característica desta esfera pública desenvolvida pela dinâmica do OP, que se define strictu sensu por não ser estatal, mas também não propriamente estatal. (FEDOZZI, 2000, p. 71).

É ténue porque se aloca na capacidade de cada um dos segmentos envolvidos uma postura pró-ativa, o que lembra em certa medida o modelo Republicano e evidentemente o modelo Deliberativo de Democracia, já analisados:

O poder administrativo submete-se voluntariamente, a um processo deliberativo no espaço público voltado para a produção de consenso que vai além do aparato estatal, retirando daí a sua fonte de legitimidade (FEDOZZI, 2000, p. 72).



Há por parte do Estado (em sua dimensão municipal) a necessidade de um processo de abertura, para que se submeta de forma voluntária. Isso significa colocar-se em perspectiva de construção ativa do processo, induzindo-o e simultaneamente submetendo-se a ele. Por outro lado, para completar este processo, verifica-se por parte do outro segmento envolvido, a Sociedade Civil, expressa nas comunidades participantes:

Por outro lado ainda refletindo sobre a indagação acima colocada, a garantia da racionalização democrática – a impessoalização do poder, num processo de participação da população na gestão local que modifique as relações clientelistas e/ou personalístico – plebicitárias (carismáticas), depende conforme ampla literatura, não somente da existência de uma esfera pública democrática que funcione mediante regras universais e impessoais na regulação do fundo público, mas também do nível de institucionalização da participação popular diante do sistema local, bem como do grau de organização e da capacidade de ação autônoma dos atores populares (FEDOZZI, 2001, p.190).

Verificam-se três condições *sine qua non* em equilíbrio, mas com uma ordem nítida: (i) a necessidade de novas tecnologias institucionais aliadas à vontade política dos governantes para implantá-las; (ii) um sólido processo de institucionalização do fluxo de contato e a (iii) capacidade de ação e organização autônoma dos participantes da sociedade. Não obstante, as condições de racionalização se dão a partir da ação estatal, mas não se esgotam nela.

Em um outro trabalho, Fedozzi (2002), aprofunda estes elementos. O autor vai identificar uma tendência que revela não o equilíbrio necessário entre os três elementos acima analisados, mas o desequilíbrio:

A tendência indica o deslocamento da participação nessas instancias populares, para as instâncias institucionais do OP, representadas pelos FROPS (Fóruns Regionais do OP, composto pelos delegados mesmo). Além disso constatou-se leve tendência da diminuição do grau de associativismo do público que comparece a cada edição anual do OP. (FEDOZZI, 2002. p. 279).

Este segundo tipo de abordagem, que parte da preponderância das novas tecnologias institucionais (mas que vêem como necessário certo equilíbrio entre os diferentes atores que participam no processo de institucionalização) vai perceber o

acontecimento do reverso e busca explicar por que: “Provavelmente, o OP funcione mais como um catalisador de organizações sociais do que como promotor do associativismo autônomo dos atores da Sociedade Civil”. (FEDOZZI, 2002, p. 279)

Não obstante, para efeito de nossa análise, a questão principal colocada pelo autor é a necessidade de intervenção ativa do Executivo para a construção de um novo processo de democratização, que se expressaria nas novas tecnologias institucionais, ou seja, a metodologia de discussão do orçamento. O Estado tem uma dimensão ativa e necessária no processo de construção da Democracia.

É possível inferir que este tipo de abordagem aproxima-se dos modelos normativos de democracia Republicano e Deliberativo, enfatizando o papel ativo do Estado, como algo incontornável.

Uma terceira e diferente forma analítica pode ser encontrada na análise de Baierle (2002), que tem como característica central a preexistência de uma tradição de organização coletiva dos “de baixo” que se constitui no processo dinâmico e constitutivo da experiência. Vejamos:

O OP como a emergência de um espaço plebeu na cena política ao nível local. [...] Enquanto estrutura, o OP consiste num sistema de co-gestão entre representação popular e governo local, organizado através de um ciclo anual de atividades, combinando participação direta e escolha de representantes (delegados e conselheiros), bem como o compromisso governamental com o processamento das demandas a partir de critérios previamente combinados.” Enquanto processo significa a conformação de espaços de organização popular que desembocam em arenas decisórias de caráter comunitário (BAIERLE, 2002, p. 133).

Há, então, uma forma de co-gestão dividida entre estrutura ou condições de participar que vão das regras a um fluxograma completo e uma rede de organizações populares que se utilizam e conformam a estrutura. É interessante frisar que o termo plebeu ao se referir aos sempre excluídos no caso movimentos populares no processo, acaba por explicitar a sua primazia em relação à engenharia institucional representada pelo método<sup>52</sup>. É possível verificar outras grandes características deste processo:

---

<sup>52</sup> Ver Baierle 2004 entre outros.

c) Pela primeira vez na história do Brasil, uma experiência inovadora na gestão democrática, surge de baixo para cima, sem a necessidade de uma lei previa determinando hierarquicamente o lugar e os limites da participação dos cidadãos na sua relação com o estado e e) a configuração de um espaço plebeu, com base na participação direta. (BAIERLE, 2003).

Este é o momento de consolidação das lutas da década de 1970, a apropriação por parte das organizações de espaços efetivos de participação na gestão do Estado. Esta visão radicaliza-se na capacidade de controle e fiscalização do aparelho estatal:

No caso de Porto Alegre, existe a democracia participativa na definição diretamente pela população de suas prioridades e propostas para o orçamento, combinada com a democracia representativa comunitária na discussão do conjunto do orçamento municipal e no detalhamento dos programas decididos coletivamente, através de delegados e conselheiros (BAIERLE, 2004, p. 13).

Temos, então, a autoria principal no processo identificada nos movimentos populares, primeiro na condição de sua participação direta nas assembléias e segundo na participação delegada pelos seus parceiros de luta. Um segundo destaque fica por conta da limitação do papel desta delegação: detalhamento dos programas já decididos coletivamente. A partir destas pequenas análises, vamos perceber, nesta leitura conceitual, um papel passivo do Estado, enquanto participante que deve estar a disposição do poder popular.

A partir dessa leitura, verificou-se a existência de quatro elementos que estruturam a idéia do OPPA:

Quatro princípios organizam a idéia básica de OP: participação direta, auto-regulamentação com base em parâmetros de justiça social, discussão do conjunto do orçamento e controle popular sobre a execução de obras e serviços (BAIERLE, 2006).

Os argumentos teóricos valorizam o princípio da auto-organização comunitária e das lutas populares como instituinte, estruturadora e mantenedora do processo do OPPA, aproximando-se do modelo Republicano do modelo Deliberativo, radicalizado ao máximo em sua essência:

As comunidades populares de Porto Alegre promoveram de certa forma uma revolução política nas últimas duas décadas, entendendo-se aqui por revolução política uma radical mudança no lugar das classes populares na gestão pública da cidade. Isto se percebe tanto na interação sócio-político participativa, quanto no âmbito físico-territorial (BAIERLE 2006).

### 2.4.1 - Uma síntese comparativa das diferentes reflexões

No quadro abaixo, estão às três narrativas/abordagens,construídas livremente por nós a partir da interpretação realizada acima, que, mesmo ao concordar com a idéia de o OPPA ser uma forma efetiva de experiência democrática, apresentam diferentes sugestões quanto às causas de seu “sucesso” e suas possibilidades de continuidade e de aplicação. Cada narrativa tem um principio ativo, um protagonista principal diferente. Embora todos concordem que há uma estrutura e um processo, no decorrer de sua análise principalizam um destes em detrimento dos outros.

**Quadro 9:** Comparação entre as diferentes abordagens do OPPA

<b>Ordem</b>	<b>Princípio Ativo</b>	<b>Modelo Normativo</b>	<b>Democracia</b>	<b>Importância das Tecnologias institucionais</b>
<b>Narrativa do Civismo Democrático (SILVA)</b>	Cidadão	Liberal Republicano	Participativa- direta	-
<b>Racionalidade Democrática (FEDOZZI)</b>	Estado	Republicano Deliberativo	Deliberativa (equilíbrio entre formas de participação direta e representativa)	+
<b>Democracia Plebéia (BAIERLE)</b>	Sociedade Organizada (Civil)	Republicano Deliberativo	Direta	-

\* Os sinais “+” e “-” significam mais ou menos presença significativa, mas não indicam que os direitos em questão não tenham acontecido de forma absoluta.

Quadro com base na análise livre da obra de Carvalho -2002.

A primeira abordagem, denominada de Análise de Narrativa do Civismo Democrático, tem como princípio ativo de sua reflexão teórica o cidadão como indivíduo que opta ou não por participar, desde que haja a estrutura de oportunidades adequada. Aproxima-se dos modelos normativos de Democracia Liberal (indivíduos) e Republicano (comunidades auto-organizadas). Enquanto forma de Democracia, postula basicamente a participativa e a direta. Confere um papel mais passivo às tecnologias institucionais.

A segunda abordagem apresentada, denominada de Racionalização Democrática, de forma geral, tem como princípio ativo o papel indutor do Estado como agente didático-pedagógico, construtor de espaços híbridos de participação, arenas institucionais. Aproxima-se do modelo normativo Republicano (valores éticos dos grupos auto-organizados) e do modelo Deliberativo (esferas públicas). Concebe como formas prioritárias de Democracia a deliberativa, enquanto o equilíbrio entre formas diretas e representativas. Confere um papel principal às tecnologias institucionais.

A terceira abordagem, da Democracia plebéia, tem como princípio constitutivo central de sua teoria, a Sociedade Civil organizada como agente plebeu que de baixo para cima democratiza o Estado. Aproxima-se dos modelos republicano e deliberativo, aproveitando ao máximo as elaborações mais extremas deste, de auto-organização e informalidade perante o Estado. Concebe como forma de Democracia prioritária a Democracia direta e confere às tecnologias institucionais um papel passivo.

De forma geral, percebe-se que todas as abordagens mencionadas necessitam ou concordam com a necessidade da pró-atividade da sociedade, não obstante o grau desta. Afora este consenso normativo, no restante as diferenças afloram: primeiramente, a influência de modelos normativos, de ordens liberais, republicanas, deliberativas. Para a segunda reflexão com base no processo de racionalização, o Estado tem um papel ativo a desempenhar, enquanto para as outras leituras o Estado tem um papel mínimo e passivo.

No que diz respeito às formas de Democracia, tanto a primeira reflexão quanto a terceira identificam-se com a Democracia direta, embora reconheçam que há mediações representativas, mas que a força do processo está no contato direto. Já a segunda reflexão, da racionalização democrática aponta para uma arena onde há

formas representativas da comunidade, equilibrando um pouco mais e reconhecendo que o OPPA não é uma forma de Democracia direta.

Em relação à importância das tecnologias institucionais, há segunda leitura uma ênfase maior que nas outras duas. Isso está relacionado diretamente ao princípio ativo que rege o processo. As outras duas reflexões priorizam o cidadão e os movimentos auto-organizados, logo, as tecnologias necessariamente são algo subordinado e secundário a esta força primária.

É possível verificar, a partir das narrativas sintetizadas acima, três condições normativas diferenciadas para a realização e desenvolvimento de experiências de participação popular na gestão dos recursos orçamentários municipais.

Partindo da narrativa do civismo democrático, verifica-se a necessidade de um cidadão ativo com vontade de participar e aproveitar as estruturas de oportunidade existentes. Enfim, é necessária a vontade de participar enquanto ato cívico vinculado à busca da resolução de alguma necessidade que pode se transformar em uma participação mais engajada ou não. O fato é que para esta narrativa não haveria como o OPPA ter se realizado sem uma massiva participação.

A narrativa da racionalidade democrática, por sua vez, afirma a necessidade de novas engenharias institucionais que afirmem regras impessoais e universais enquanto elemento fundante das relações democráticas entre o Estado e a Sociedade. Logo, é vital para esta narrativa a instituição de esferas públicas que permitam a participação e o diálogo entre os diferentes atores e de mecanismos internos (Prefeitura) e externos (na forma de diálogo entre Prefeitura e comunidade) que processem o diálogo tornando-o efetivo.

A narrativa da Democracia plebéia vai pressupor a necessidade da existência de uma trajetória associativa para a realização efetiva da democracia no processo de participação. É um ato instituinte em que os de “baixo” organizam-se coletivamente e de forma independente. Ou seja, a Sociedade Civil apropria-se do processo no momento em que por sua força e organização inicia o processo de democratização do Estado, no caso da parcela municipal, a Prefeitura.

Para concluir, cabem duas breves observações: primeira, que as três narrativas trazem elementos normativos fundamentais para a realização de experiências de

democratização do Estado a partir da participação popular: vontade individual e coletiva para participar, novas tecnologias institucionais e organização da sociedade civil. A questão é que estes elementos são interdependentes e constituem a mesma configuração. É necessário muito cuidado para não maximizar um em relação aos outros, pois é da complexa articulação destes que conseguimos compreender o sentido da experiência em seus diferentes momentos, tais como se demonstra na seqüência deste trabalho no processo de reconstrução histórica e nos relatos dos “achados” no campo de pesquisa.

Segunda, verifica-se que somente a partir da percepção da articulação dos três diferentes elementos normativos identificados nas narrativas acima é que se pode compreender a relação da experiência com o quadro histórico sócio, político e cultural patrimonialista configurado pela específica formação nacional. Há uma Sociedade Civil fraca, um sistema democrático em construção e permeado diretamente pela privatismo e pragmatismo e logo mecanismos sociais cotidianos de reprodução destes elementos, o que torna as experiências de democratização permanentemente tensionadas pelos valores tradicionais.

Assim, há desafios diretos colocados do ponto de vista da pedagogia do processo para poder alterar e qualificar as relações sociais existentes na interação entre comunidade e prefeitura. Fedozzi explora isto em sua tese de doutorado quando afirma que “[...] sobretudo por meio de um olhar que supere a suposta pedagogia espontânea do processo e passe a pensá-lo pedagogicamente” (Fedozzi, 2002, p. 304).

A instituição do processo é um momento fundamental, mas não suficiente por si só para desafiar o quadro histórico identificado. Esta reflexão será retomada e aprofundada nos próximos capítulos. Mas de início pode-se dizer que somente a participação, ou somente as novas tecnologias, ou somente a organização da sociedade vistas de forma isoladas são insuficientes para efetivação da Democracia no Brasil.

Nesta revisão seletiva da bibliografia sobre o tema, buscou-se apontar elementos conceituais, a partir de autores que representam as posições básicas no debate acerca do significado sócio-histórico e teórico-político do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA).

### 3 As diferentes configurações do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): 1989 - 2004

O objetivo deste capítulo é reconstruir historicamente a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA), no período de 1989 a 2004, compreendendo os seus primeiros 16 anos de realização, durante o qual a cidade foi governada pela Frente Popular<sup>53</sup>. Este estudo dá-se na perspectiva de estabelecer uma análise configuracional da experiência de democratização do Estado, a partir da participação popular nos governos locais.

A análise documental<sup>54</sup> será utilizada como procedimento metodológico central visando à constituição de um quadro histórico geral das diferentes configurações assumidas pelo OPPA. Isso significa rever os diferentes padrões mutáveis<sup>55</sup> (Elias, 1970) constituídos durante o *continuum* do processo, a partir da interação entre seus participantes: comunidade e poder público local.

Para isso, serão utilizadas cinco diferentes fontes documentais:

1. A reorganização de dados presentes em estudos já realizados sobre as principais mudanças nas formas de funcionamento do processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA)<sup>56</sup>; para a composição de um quadro histórico geral. Serão observadas suas principais transformações durante os 16 anos, ocorridas nos seguintes aspectos:

- Principais mecanismos de co-gestão do Orçamento público (formas de participação, coordenação e organização do processo);

---

<sup>53</sup> Este procedimento permitirá analisar de forma mais objetiva e produtora os dados empíricos, captados a partir da realização da *survey* e do grupo focal, que serão apresentados no próximo capítulo e assim completando a proposta de análise configuracional.

<sup>54</sup> Apresentada detalhadamente no capítulo 3.

<sup>55</sup> Conforme discussão realizada no referencial teórico no capítulo 2.

<sup>56</sup> Para isso serão utilizados, como base inicial, os estudos da ONG CIDADE, dispostos em seu *website* e as contribuições de Fedozzi (2000) e de Silva (2001).



- Principais normas de organização do processo (formas de eleição dos conselheiros e delegados, critérios de distribuição de recursos, eixos temáticos de discussão das demandas).

2. A análise do Jornal Porto Alegre Agora, primeiro jornal oficial do governo da Frente Popular e que exprimia a intencionalidade do processo. Essa intencionalidade era expressa por seus organizadores e pretendia afirmar a participação popular, assim como, pelo diálogo com a realidade política da época (percepção sobre as principais tensões e embates políticos, subjacentes ao nascimento da experiência). O período aqui estende-se o surgimento da experiência (nos anos de 1989 e 1990) até a publicação dos Planos de Investimentos.

3. Na seqüência, será feita a análise do discurso dos prefeitos, expressos nos Planos de Investimentos, e que demonstram em cada ano o discurso oficial da Prefeitura e suas avaliações e compreensões do processo em desenvolvimento. O estudo compreende desde o primeiro Plano de Investimento, em 1992, até o último do período analisado, 2004.

4. A análise dos Regimentos Internos do OPPA, que começam a ser publicados de forma sistemática a partir de 1995, dá conta das regras gerais do processo que disciplinam a organização do processo como um todo; os critérios técnicos, surgidos em 1995 e que buscam equacionar a busca de demandas com as possibilidades técnicas de execução, e os critérios regionais, também de 1995 e que são indicativos para cada região, para ajudar na definição interna de suas demandas finais.

5. A análise das resoluções do Partido dos Trabalhadores (PT) (hegemônico dentro da Frente Popular e nos movimentos sociais e o responsável direto pela implementação do processo por dentro do governo<sup>57</sup>) quer identificar os conceitos e conseqüentes discursos, gerados na discussão partidária e nos documentos oficiais. O período analisado corresponde ao primeiro ano (1989) para evidenciar as possíveis influências acontecidas no nascedouro da experiência.

---

<sup>57</sup> Seus quadros sempre coordenaram as principais instâncias do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) e o Gabinete de Planejamento (GAPLAN). Com exceção única do GAPLAN no primeiro governo, ficando a cargo do Partido Comunista Brasileiro (PCB).

Esses documentos foram analisados criticamente e trabalhados de forma simultânea para, na visualização do seu conjunto, perceber-se o contexto histórico analisado. A unidade de referência para a exposição das informações são os mandatos administrativos da Frente Popular: 1989 a 1992; 1993-1996; 1997-2000 e 2001 a 2004. Em cada mandato, realizou-se uma análise por ano de gestão e após uma pequena síntese. O foco do estudo será dado pela utilização de duas variáveis analíticas, que permitirão verificar os fenômenos históricos acontecidos e sua relação com as hipóteses explicativas<sup>58</sup>.

A primeira variável (a do equilíbrio de poder) busca verificar as oscilações de interdependência por dentro do processo do OPPA, ou seja, a dinâmica de equilíbrio nas formas de acessibilidade, coordenação e decisão dentro do processo entre seus diferentes atores. Entendendo isso como uma relação social de afirmação e de realização de necessidades vitais (materiais e simbólicas). O objetivo é testar a reflexão contida nas hipóteses da possibilidade de realização de uma nova configuração democrática. Houve abertura de espaços? Houve decisões coletivas? Mudou a qualidade das relações institucionais entre comunidade e Poder Público local?

A segunda variável (novos hábitos democráticos) quer observar as possibilidades de novas formas de organização e novos comportamentos por parte dos participantes na perspectiva de fortalecimento ou não dos atores da Sociedade Civil. A partir do processo de institucionalização, gerado onde se desenvolvem formas de discussão da peça orçamentária municipal, (logo, do conjunto dos investimentos na cidade) constituíram-se novos hábitos de organização, que possibilitaram a consolidação de um movimento efetivo de democratização do Estado? Ou será que capitulou a lógica não democrática da histórica formação social brasileira?<sup>59</sup>

Desta maneira, a partir da análise das variáveis colocadas acima, percebe-se o desenvolvimento da experiência, em sua totalidade, observando as diferentes combinações de ações. Essas foram caracterizando diferentes configurações, a partir

---

<sup>58</sup> Estas variáveis e os conceitos expressos estão ancorados na reflexão teórica, realizada nos Capítulos 1 e 2, e que se sintetizam em três grandes dimensões analíticas: Primeira dimensão analítica: a produção de uma nova configuração no processo de institucionalização; Segunda dimensão analítica: Os processos de participação popular na co-gestão de instituições públicas e seus limites e Terceira dimensão analítica: As possibilidades da configuração de novos hábitos democráticos.

<sup>59</sup> Vide Oliveira (2002).

evolução das formas de institucionalização geradas pelo OPPA. Também se verificou o comportamento das duas hipóteses explicativas: a hipótese um, que dá conta das possibilidades de ter ocorrido uma tendência à democratização, que se expressaria na efetivação de formas de equilíbrio de poder de forma horizontal (e o acontecimento de novos hábitos democráticos), configurando uma Sociedade Civil forte, ancorada em formas de realização efetivas de uma democracia deliberativa.

Inversamente, a segunda hipótese estipula as possibilidades de uma tendência à trivialização das participação popular no processo. Por ela, dar-se-ia o oposto, a configuração de formas de desequilíbrio das relações de poder e o não surgimento de novos hábitos, além da reprodução de uma cultura política tradicional. Isso levaria à não diferenciação entre público e privado e à especialização do processo de participação, portanto, à reificação da experiência.

Antes de iniciar-se a análise do conjunto da experiência em si, apresentam-se de forma sintética os antecedentes históricos que conformaram o surgimento do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

### ***3.1 Breve panorama geral dos antecedentes à implantação da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre:***

A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre surgiu em 1989 e perdurou até 2004. Teve como referência uma mesma coalizão partidária - a Frente Popular - em um quadro histórico condicionado por quatro grandes elementos<sup>60</sup>, que estavam presentes na determinação do início da configuração específica da experiência concreta:

1. As contradições urbanas e o forte associativismo iniciado na década de 40, que tinha como elemento básico o crescimento desordenado da cidade e a discussão e luta pela regularização fundiária. Isso culminou em uma situação inicial, colocada para o governo e caracterizada pela existência de uma crise urbana, que se

---

<sup>60</sup> Esta aproximação histórica tem como base as análises de Fedozzi (2000) e Silva (2001).

expressou na falta generalizada de bens de consumo coletivo (infra-estrutura urbana, políticas públicas universais de saúde, educação, habitação e etc.);

2. A existência de práticas autoritárias, durante todo este processo de contradições urbanas, tanto por parte do Estado quanto da Sociedade, que legou, como uma herança subjacente ao início da experiência, uma gênese autoritária como tradição das formas de administrar a Prefeitura. A relação acontecia com base na tecnocracia e em práticas clientelistas, paternalistas e assistencialistas. Tinha sua correspondente cultural-política, nos movimentos populares, que replicavam e acabavam por sustentar tais práticas;

3. O surgimento de organizações de base, a partir da década de 70, que propunham novas práticas associativas, participativas e democráticas, que apontou, no início do OPPA, para a presença de novos atores e logo novas práticas que defendiam a Democracia de base e a organização coletiva de baixo para cima, na busca da participação organizada da sociedade, através de entidades regionais e municipais que globalizassem as lutas populares.

4. Os dilemas para a participação popular, precedentes ao OPPA no período 1985-1989, impuseram a necessidade de respostas novas e urgentes:

(a) as práticas vanguardistas de vários movimentos que tinham o Estado como um inimigo objetivo e não acreditavam nem defendiam soluções de diálogo entre Estado e Sociedade a partir do Estado.

(b) o fato de o governo anterior ter aprovado uma Lei sobre os Conselhos Populares, buscando estabelecer uma forma mista, a partir da institucionalização de instâncias populares em conselhos municipais, com maioria do governo e pagamento da participação, e como último fator,

(c) a enorme expectativa, criada pela chegada do novo governo ao poder municipal, que tinha comprometido-se a resolver históricos problemas sociais, em uma situação de inexperiência administrativa e de caos financeiro legado pelo governo anterior (Fedozzi, 2000).

Cria-se um panorama geral, que busca conectar os elementos históricos, precedentes à realização efetiva da experiência (o quadro histórico-conjuntural em que

ela e a Frente Popular encontram-se) e os conseqüentes desafios iniciais para a construção de formas de participação popular na co-gestão do Estado.

### ***3.2 Primeiro mandato 1989 – 1992: o início de um novo processo de institucionalização nas relações entre comunidade e Prefeitura***

O nome e a experiência de democratização do Estado pela participação popular na discussão junto à Prefeitura são conhecidos hoje. O Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA) foi consolidando-se somente a partir de 1990, mas a idéia básica que conforma a experiência (o envolvimento e a afirmação da participação popular na decisão do Orçamento Público) era uma tarefa afirmada desde os primeiros meses de 1989, quando uma nova coalizão partidária (a Frente Popular, encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores) assumia, pela primeira vez, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre<sup>61</sup>.

Nos primeiros meses de governo, com a coordenação da Secretaria de Planejamento do Município e do Gabinete do Prefeito, a partir da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), iniciava-se um diálogo com a cidade que culminou na primeira Assembléia Pública, realizada em setembro, no Sindicato dos Metalúrgicos, na Zona Norte da Cidade.

Os primeiros passos foram os contatos com a sociedade para o início da construção de formas de participação popular na co-gestão do Estado. O enfoque do processo se dará a partir de três perspectivas combinadas, a da Administração Popular, através do Jornal Porto Alegre Agora (i); a partir da discussão partidária (ii), realizada pelo PT e sua conexão com estes primeiros passos, de estruturação da experiência e a partir da observação das principais transformações institucionais na conformação do processo do OPPA (iii). Desta forma, identifica-se, no nascedouro da experiência, a importância de cada elemento para seu desenvolvimento posterior.

---

<sup>61</sup> Desde a reabertura democrática, acontecida em 1984, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre teve na cidade os seguintes mandatos: 1985-1988 – Alceu Collares; 1989-1992 – Olívio Dutra; 1993-1996 – Tarso Genro; 1997-2000 – Raul Pont e 2001- 2004 - Tarso Genro e João Verle. Atualmente, 2005-2008- José Fogaça.

A genealogia sobre o surgimento do OPPA começa com suas tensões precedentes, em que a discussão realizada pelo Diretório Municipal do PT, em novembro de 1988, traduzir todo o debate realizado no início da primeira gestão:

A Frente Popular tem a proposta de governar junto com a população através dos Conselhos Populares. [...]. Enquanto os Conselhos Populares se organizam a administração da Frente não vai ficar parada. Por isso pensamos um conjunto de medidas que serão implementadas nos primeiros 100 dias de governo (DIRETÓRIO MUNICIPAL DO PT, 1988).

O objetivo central do novo governo estava nítido para a direção partidária: governar com a população através dos movimentos organizados nos Conselhos. Já havia uma preocupação central com a participação popular. Entretanto, há duas situações interessantes, que vão permitir entender o desenrolar desta discussão:

- Primeiro, o fato de os Conselhos ainda não estarem suficientemente organizados para a tarefa de administrar a cidade e,
- Segundo, a necessidade de apresentar respostas efetivas para a cidade.

Está caracterizada uma primeira tensão e um desafio para a chegada do PT e da nova Frente ao Governo Municipal. Na descrição realizada pelo PT, o quadro em que este desafio se desenrolaria era caótico, deixado como herança pelo governo anterior:

1. Em 1989, o município gastou aproximadamente 110% de sua receita no pagamento das despesas com pessoal, embora a Constituição Federal estabeleça que esse índice não pode ser superior a 65%.
2. No mesmo ano, as demais despesas (fornecedores de alimentos para as crianças das redes escolares, materiais para o HPS, energia elétrica, material de expediente, etc.) ficaram limitadas a apenas 16,4%.
3. Assim, no total, a Prefeitura gastou 126,4% do que arrecadou. Isto é tudo o que arrecadou em impostos, taxas e outras receitas não foi suficiente para pagar as despesas.
4. O quadro é dramático: uma receita de 180 milhões de cruzados novos, confrontam-se com despesas de 348 milhões e duzentos mil. O resultado é um déficit de 168 milhões e duzentos mil (PREFEITURA MUNICIPAL, 1989).

Para agravar a situação, na opinião dos novos governantes, “a estrutura é pesada e burocrática. Não foi montada para dar o máximo de si em favor da

coletividade que a sustenta” (Dutra e Genro, Abril de 1989). Nesse sentido, são estabelecidas as seguintes diretrizes:

-Que a participação popular se realiza, antes de mais nada, em momentos e processos bem definidos. Desde aqueles de maior relevância para a cidade, a exemplo da elaboração\definição do plano orçamentário, até o planejamento e execução de um programa de melhorias num bairro ou região da cidade. Com base nessas experiências é fundamental que se inscrevam na institucionalidade mecanismos\ canais permanentes de participação popular, que por sua vez, tendem a ser redefinidos com a dinâmica social.

-Que a participação popular não deve se restringir aos setores organizados, mas devem atingir amplas massas. (PARTIDO DOS TRABALHADORES DE PORTO ALEGRE(b), maio de 89).

Em meio a esse processo, ocorre o V Encontro Municipal do Partido dos Trabalhadores, o primeiro a discutir e avaliar a recente experiência à frente do Executivo Municipal. O debate foi caracterizado pela discussão sobre o socialismo e os conselhos populares e, para a época, sobre a participação popular. O item “Administração Popular: um projeto de classe” demonstra isto na sua Resolução de número 10:

O objetivo do PT frente às Prefeituras deve ser: a) melhoria das condições de vida dos trabalhadores ao nível do município, mesmo tendo claro e denunciando as limitações das administrações num sistema capitalista; b) a abertura de espaços e canais para que os trabalhadores avancem em sua organização e participem de forma direta ao nível do município; c) o apoio da administração as lutas dos trabalhadores contra os governos Estadual e Federal e contra o capitalismo (PARTIDO DOS TRABALHADORES DE PORTO ALEGRE, maio de 89).

O debate é preciso. O caráter da administração é socialista, a partir da afirmação de uma Prefeitura com orientações anti-capitalistas. E, nesta perspectiva, é um espaço de indução à organização dos trabalhadores para a participação no município e nas suas lutas mais gerais. O foco são os trabalhadores.

Há, aqui, o início de uma outra tensão interna decisiva: uma administração para todos (posição do Prefeito e Vice) ou uma administração para os trabalhadores (posição da maioria do Partido na época).

Isto pode ser bem caracterizado a partir da avaliação realizada pelo Prefeito e Vice na época:

A AP rejeita, pelo menos até ser convencida do contrário, a tese de que ela deve organizar os conselhos. Na nossa opinião, isso forjaria um novo tipo de relação paternalista, com todas as conseqüências que conhecemos, no movimento de massas, desde a formação de camadas de cidadãos com “relação especial” com o governo, através de uma relação que pode tender para uma relação de troca: serviços x apoio político (DUTRA e GENRO, abril de 1989).

Identifica-se que por trás desta discussão há uma perspectiva normativa de compreender o Poder Público, a Prefeitura, como um espaço de organização da classe trabalhadora na luta contra o “mal maior”, o Capitalismo. Nas resoluções do Encontro sobre os Conselhos Populares, a discussão volta à tona de forma sutil, presente na resolução de número quatro:

Afirmar que não cabe a administração criar Conselhos Populares, não significa que sua ação não seja decisiva para impulsionar o seu desenvolvimento, que a administração petista não tenha um papel ativo a desempenhar neste processo. Um aspecto importante para estimular a formação dos conselhos com peso político e social é considerar que a administração petista municipal recebeu um mandato popular e deve introduzir, sem prejuízo de outras formas, um mecanismo de prestação de contas a população organizada nos conselhos. Além disso, os Conselhos devem ser o canal para a população discutir (e se posicionar) sobre os problemas da administração petista e esta deve reconhecer nos Conselhos um instrumento superior de qualificação das demandas populares, que por outras vias continuarão chegando à administração, estimulando entidades e movimentos a neles se integrarem (PARTIDO DOS TRABALHADORES DE PORTO ALEGRE, Maio de 89).

A resolução realiza um duplo movimento de fortalecimento dos conselhos populares como forma de poder popular, no momento em que neutraliza formalmente a ação da Prefeitura, que não deve criar, mas impulsionar o seu desenvolvimento. Ainda diz como deve proceder: prestando contas à população organizada nos conselhos. E, simultaneamente, faz um segundo movimento de entronizar nos conselhos, interpretando-os como as melhores e necessárias formas de participação da comunidade e de constituírem-se como locais prioritários de interlocução com o Governo.



Importante destacar a noção de Democracia direta. Está baseada para e na organização popular e neste momento vincula-se à noção de conselhos populares. Essa concepção foi a força motriz da construção do processo do OPPA e perdurou como durante todo o seu ciclo de desenvolvimento, ora com mais força, ora com menos. A transformação que ocorreu durante o processo de gênese do OPPA manifestou-se no fato de que os conselhos populares e sua imagem midiática de duplo poder deram lugar ao processo do OP em si e às associações e diferentes formas de participação popular.

Em paralelo a essa discussão, a nova administração começa a mobilização popular para a realização da discussão pública do Orçamento por meio de:

➤ Discussão com as cinco regiões da cidade, estabelecida no início somente com as lideranças comunitárias da cidade, em reunião realizada no Salão Nobre da Prefeitura nos primeiros meses do governo e que, imediatamente, foram subdivididas em microrregiões, que originaram o modelo consolidado durante todo o processo, de 16 regiões.

Inicia-se na cidade a configuração de novos mecanismos de participação com regras e critérios universais e impessoais (FEDOZZI, 2001), que dão conta da gestão conjunta para a discussão e efetivação do Orçamento público municipal e do seu conseqüente processo de normatização interna para a sua realização.

Em agosto de 1989, o foco central do Jornal Porto Alegre Agora expressava dois grandes eixos: o resgate dos compromissos da administração e as propostas de ação na cidade. Eram quatro os compromissos firmados no programa: com o cidadão, com uma cidade melhor, com o início da recuperação do Rio Guaíba e com a valorização do Centro da cidade. Esses compromissos materializavam-se em um plano de ação, denominado na época de “Plano Semestral”. O documento continha diversas iniciativas, distribuídas em 13 metas que contemplavam as áreas de educação popular, cultura, saúde, educação e discussão pública do Orçamento. Havia no início um compromisso com a Democracia, já expresso em 1988 nos textos partidários:

O respeito aos direitos, coletivos e individuais, é à base da cidadania, Só é cidadão quem tem direitos reconhecidos e respeitados. É objetivo da administração popular, assegurar uma efetiva participação dos cidadãos no debate dos “negócios de Estado” na esfera municipal, permitindo um planejamento participativo. A democracia tem que ser muito mais do que um adjetivo na gestão de Porto Alegre: tem que ser um novo modo de os cidadãos viverem a cidade. A Administração Popular se empenhará no reconhecimento e na defesa dos direitos e no estímulo da participação popular (JORNAL PORTO ALEGRE AGORA, agosto, 1989).

O discurso democrático fundamentava-se na afirmação da cidadania, como respeito aos direitos coletivos e individuais e na afirmação dos direitos e da participação popular na co-gestão e, em especial, na discussão do Orçamento: “a população organizada é que vai definir, junto com a administração popular, as prioridades para o ano que vem” (Jornal Porto Alegre Agora, agosto, 1989).

Em setembro de 1989, quando ocorre a primeira reunião pública, o resultado das discussões com a comunidade sobre o Orçamento Público (como forma de construção da soberania popular) era o foco do jornal Porto Alegre Agora,

O processo consistia, na época, em duas rodadas de discussão: a primeira com cinco regiões e a segunda com quinze microrregiões (divisão intra-regional). Neste período, a representação de conselheiros dava-se na proporção de um “representante” por microrregião (nome original dos atuais conselheiros) e um delegado para cada 10 presentes. Percebe-se neste processo, o primeiro de discussão pública do Orçamento em Porto Alegre, uma grande preocupação com a afirmação da autonomia:

A organização autônoma do povo também é um dos objetivos destes debates. A Administração Popular busca estimular e aperfeiçoar, a cada momento, mecanismos para que floresçam livremente a consciência e a força da população organizada (JORNAL PORTO ALEGRE AGORA, setembro, 1989).

A idéia de autonomia surgia conectada, diretamente, à noção de movimentos populares organizados. Pode-se identificar não só o respeito, mas uma aposta nesses sujeitos principais do processo. Novamente, nota-se um reflexo da discussão partidária, realizada a partir do V Encontro Municipal:

Também ficou decidido que as entidades que compõem os embriões de conselhos populares é que vão organizar esses encontros, e que os técnicos da

Prefeitura serão recebidos como seus convidados (JORNAL PORTO ALEGRE AGORA, setembro, 1989).

Em outubro, a publicação de edição especial apresenta como foco central os serviços e programas que cada órgão governamental oferecia, além da discussão sobre a participação popular. Essa surge como elemento estruturante do discurso geral e não há referência específica à discussão do Orçamento:

Para que esse processo – chamado “democracia participativa” – se desenvolva, é necessário, em primeiro lugar, vontade política do governo. Nesses nove meses, a administração popular já demonstrou coragem para compartilhar o poder com a população. Para criarmos uma nova sociedade, é necessário que a democracia não se limite ao voto, mas seja um exercício diário (JORNAL PORTO ALEGRE AGORA, outubro, 1989).

Aqui se percebem discursos bem engajados e conceituais, que introduzem a discussão da Democracia participativa como forma efetiva de partilha de poder, e da construção de uma nova sociedade. Há uma forte referência à afirmação de uma cultura democrática, em que o cidadão aparece como principal agente da cidade. Estabelece-se uma relação qualitativamente diferente, com priorização das reivindicações, que nascem da mobilização popular.

Em novembro, o foco central é a resistência e a disputa direta com a Câmara de Vereadores. A disputa era pela necessidade de aumento da arrecadação, em virtude da situação estrutural encontrada, legada pelo governo anterior. A Administração Popular encontrava-se diante de uma crise financeira, o que prejudicava diretamente a ação executiva. O discurso responsabilizava a Câmara, uma vez que esta vota o Orçamento, pela melhoria ou não da situação financeira. Disto, segundo o documento, dependeria a continuidade e a melhoria do transporte, das obras e dos demais serviços públicos:

Desde que assumiu, a Administração Popular vem discutindo com a sociedade a situação financeira do município, que agravou neste final de ano. Acabou o limite para tomar empréstimo nos bancos, estabelecido pelo Banco Central. Todas as despesas desnecessárias foram cortadas, mas uma parcela muito grande da receita municipal é gasta com o pagamento dos funcionários (JORNAL PORTO ALEGRE AGORA, novembro, 1989).

A discussão sobre o Orçamento (diante daquela situação financeira) aparece como forma de debate com a sociedade. Em dezembro, prossegue o discurso de enfrentar a crise e a explicação do aumento da passagem de ônibus, que se justificava pela inflação da época. A ênfase está na participação, como forma de apoio ao enfrentamento da crise financeira. Menciona-se o apoio da iniciativa privada:

Os exemplos são inúmeros. Para elaborar o Orçamento de 1990, a Administração Popular conseguiu reunir mais de 250 entidades que definiram onde será gasto o dinheiro dos impostos o ano que vem, O mesmo ocorre na área de transportes, em que uma comissão integrada por representantes comunitários e técnicos da Prefeitura define a política para este setor. As grandes iniciativas da Prefeitura foram todas discutidas com sindicatos, associações de moradores e entidades populares (JORNAL PORTO ALEGRE AGORA, dezembro, 1989).

A ênfase é de resistência, a partir da participação popular organizada, e a afirmação de que as ações administrativas não estavam paradas, mas que, mesmo com as dificuldades, o compromisso com a afirmação da qualidade de vida continuava. Neste quadro, chega-se ao segundo ano, 1990. Em janeiro, verifica-se um novo foco, permitido pelo início da recuperação da capacidade financeira:

É importante ressaltar que os planos semestrais têm uma característica básica: a participação das comunidades organizadas de Porto Alegre. O plano semestral que iniciara este ano terá como base as discussões que resultaram no plano de obras, documento que foi anexado ao Orçamento de 1990 depois que cada região da cidade se manifestou sobre suas prioridades (JORNAL PORTO ALEGRE AGORA, janeiro, 1990).

O foco da recuperação das finanças expressava-se como um esforço para a garantia das mudanças exigidas pela população através da participação organizada. Há um novo Plano Semestral, que era a rerepresentação básica do primeiro documento, que tem em seu interior o primeiro plano de investimentos da cidade. Esse seria, mais tarde, reconhecido como integrante dos Planos de Investimentos (PI's), pois havia faltado recurso para as principais obras. Nesse momento, o compromisso assumido estava sendo resgatado.

Entretanto, a avaliação do partido é crítica, partindo de pressupostos normativos nítidos. A principal tarefa seria a interlocução política com a sociedade, que deveria ser organizada, conforme os primeiros documentos, nos conselhos populares. Mas, ao contrário, esta sociedade está fragilmente organizada. Daí surge o questionamento de como estabelecer a interlocução desejada. A partir do governo, com apoio do partido, seria a resposta dada. Só que para isso algumas coisas teriam que mudar. Vejamos:

Na AP não conseguimos romper com a lógica da gestão pública tradicional tentando incidir na relação de alienação entre a população e a “coisa pública” [...] Houve tentativas tímidas, mas sem uma estratégia definida capaz de utilizar o potencial da máquina como alavanca nesse rumo da superação do caráter corporativo do movimento popular, fragmentado e despolitizado. Os SOS – Porto Alegre, o processo de intervenção no transporte coletivo, a orçamentação participativa, que poderiam ter se constituído em momentos qualificados nessa relação avançando no aprofundamento do novo jeito de fazer política, não para a população, apenas mais honesta e competente, mas com e os movimentos, priorizando-os como interlocutores no planejamento da ação administrativa (PARTIDO DOS TRABALHADORES DE PORTO ALEGRE, Janeiro de 1990).

Novamente, surge a tensão inicial, pois se afirma que o novo jeito de fazer política caracteriza-se centralmente pela interlocução com os movimentos. De um lado, a análise de que a sociedade organizada é frágil e, com isso, o Poder Público tem que tomar a iniciativa. De outro, a análise de que a aliança principal tem que ser com os movimentos organizados.

O Orçamento Participativo, nesta época ainda pré-definido como orçamentação participativa, surge neste contexto de disputa conceitual, mas e logo o supera. A partir de 1990, as teses conselhistas, embora presentes, estão mais brandas, pois o processo de discussão do Orçamento já estava em curso, apesar da situação financeira negativa. A síntese entre a afirmação da qualidade de vida e a participação popular começa a se consolidar a partir da participação organizada e também da participação individual de pessoas que no decorrer do processo tornam-se lideranças.

O OPPA, com seu Conselho Municipal, e os Fóruns Regionais, estruturam-se rapidamente como um portal legítimo de demandas comunitárias. Começa a constituir-se como o lócus da qualidade de vida a partir da participação popular. Não importa mais se esta é auto-organizada ou não, pois não muda ou interfere no processo. O

OPPA torna-se uma esfera pública de co-gestão da discussão orçamentária e não um espaço da Sociedade Civil.

Não obstante, a gestão continua. Em março, a ênfase discursiva dava-se no conjunto de realizações nas áreas de transporte e saúde e no programa Guaíba Vive, além da pavimentação comunitária e a realização do aniversário da cidade. Havia um discurso engajado e direto sobre a importância de constituir-se uma população organizada que coletivamente definia a cidade que queria:

A Administração popular não quer cidadãos despolitizados que tudo aceitam sem críticas, que esperem do poder público soluções mediadas pela politicagem e pelo favorecimento. Desde que assumiu, o atual governo municipal tem estimulado os Porto Alegrenses a definirem, pelo debate e pelo senso de cidadania, a Porto Alegre que queremos (JORNAL PORTO ALEGRE AGORA, março, 1990).

Novamente, aparecia um discurso de mobilização popular. Desta vez, sem referência direta à discussão do Orçamento. Mas, o processo de funcionamento do OPPA avançava, podendo identificar-se quatro grandes transformações:

- A instituição do primeiro Conselho Municipal de Plano de Governo e Orçamento;
- A mudança da coordenação interna da Prefeitura. Até 1990, o processo de discussão do Orçamento Público era dirigido pela Secretaria Municipal de Planejamento (SPM). Uma das principais bases e novidade institucional começa a formar-se, então: surge o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) <sup>62</sup>, órgãos específicos para a coordenação do processo. O primeiro internamente, com a responsabilidade de coordenação técnica e o segundo responsável pela coordenação política e pelas relações com a sociedade;
- A construção do primeiro grande critério de eleição: cinco presentes elegiam um delegado. Esta forma vingou até 1994. Quanto aos conselheiros, à forma inicial de dois titulares e dois suplentes por região, e depois por temática, nunca sofreu alterações;

---

<sup>62</sup> A CRC já existia, formalmente vinculada ao Gabinete do Prefeito, mas somente a partir de 1990 ela assume junto com o GAPLAN a íntegra da coordenação do processo sem a SPM.

➤ A afirmação dos primeiros critérios para a distribuição de recursos para os investimentos na cidade. Eram cinco critérios que buscavam conciliar a universalização do acesso aos recursos públicos com formas de redistribuição de oportunidades e acesso aos serviços públicos e bens de infra-estrutura. Tínhamos então: a população total da região, a população carente, a contribuição para a organização da cidade, a mobilização popular e a carência de infra-estrutura.

Verifica-se um equilíbrio entre a afirmação de mecanismos de co-gestão e os mecanismos de sua normatização. De um lado, estava o surgimento da primeira instância municipal formal de discussão do processo, composto pelos conselheiros (as) eleitos(as), em toda a cidade e o reajuste interno da Prefeitura na coordenação institucional do processo. Por outro lado e conseqüentemente, estava a normatização das formas de eleição e a estipulação dos critérios para a distribuição dos recursos. Isso vai refletir-se nos discursos da Administração Popular de agosto. A centralidade da edição nessa época foi a discussão do Orçamento Público:

A administração popular sabe onde fazer investimentos. A definição das áreas prioritárias foi feita junto com as organizações comunitárias nos debates do Orçamento/ 90, realizada pela primeira vez no ano passado. Este ano o processo se repete (JORNAL PORTO ALEGRE AGORA, agosto, 1990).

Acontecia, nesse momento, a segunda edição do processo de discussão do Orçamento público que se estruturava em duas rodadas com um grupo de compatibilização - atual COP - e uma assembléia de delegados que aprovava o Orçamento. A partir daí, percebe-se a ênfase cada vez mais direta na discussão do Orçamento como forma principal de relação com a comunidade e de obtenção de investimentos públicos:

Tem escola municipal na sua vila? Talvez ela não exista e, mais do que isto, não tenha sido nem prevista porque você não lutou por ela. Brincadeira? Claro que não. Desde o ano passado que a Administração popular só aplica o dinheiro arrecadado pelo município naquelas obras que a própria comunidade escolhe. E a maneira de fazer isto é bem simples através de reuniões públicas que definem o Orçamento municipal (JORNAL PORTO ALEGRE AGORA, agosto, 1990).

A administração, basicamente, convocava a comunidade para pensar o Orçamento da cidade, decidindo se teria mais ônibus ou mais obras de saneamento ou de iluminação. Enfim, convidava a definir as prioridades de investimento no município. Em setembro, a ênfase fica por conta da prestação de contas das ações, da importância dos conselhos municipais, das ações de transporte e pavimentação comunitária e da proposta de criação do Fórum de Participação Popular:

Outra sugestão é a formação de um Fórum de Participação Popular composto por todos os membros dos conselhos setoriais, com reuniões regulares a cada dois meses. Caberá a este fórum: avaliar a prestação de contas das ações e políticas do governo; discutir e definir as prioridades orçamentárias e a política de investimentos, sem prejuízo as consultas regionais; opinar sobre as políticas de abrangência geral para a cidade, como, por exemplo, obras, transportes, etc. Além disso, ele irá discutir sobre o relacionamento do governo com o funcionalismo, a população, os setores empresariais, a imprensa, a Câmara dos Vereadores e demais poderes, e definir táticas sobre projetos e ações de interesse popular (JORNAL PORTO ALEGRE AGORA, agosto, 1990).

Percebe-se que havia uma preocupação com a equalização das diferentes formas de discussão, em especial, da relação com os Conselhos Municipais. Propunha-se um sistema de participação popular. Interessante notar que, embora o fórum pudesse definir as prioridades orçamentárias, não haveria prejuízo às consultas regionais, ou seja, ao processo de discussão já montado.

O mais perto deste fórum que se chegou foi à instituição do Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento na primeira versão oficial do COP. Esse foi assumindo as funções identificadas, mas teve, em todo o período analisado, como principal diferença a não integração ou não participação dos “conselhos setoriais”.

Em outubro de 1990, na última edição analisada, o foco geral estava em dar visibilidade a um conjunto de iniciativas governamentais: a educação construtivista, a discussão sobre a abertura do comércio aos domingos, a discussão do Orçamento de 1991, na Câmara de Vereadores - uma convocação para a população acompanhar a discussão - e o Programa More Melhor Participando de Regularização Fundiária.

Na discussão do Orçamento em específico, surge pela primeira vez, na imprensa oficial da Prefeitura, o nome tal como é conhecido até hoje:



Depois da discussão direta com a comunidade organizada em 16 microrregiões da cidade, o projeto do Orçamento Participativo para 1991 já está na Câmara de Vereadores. Ele deverá ser aprovado até o dia 30 de novembro. As comunidades elegeram mais de 60 representantes que estão definindo junto com a administração popular, as regiões prioritárias para a intervenção da Prefeitura (JORNAL PORTO ALEGRE AGORA, setembro, 1990).

Há uma ênfase, no processo de discussão direta, da peça orçamentária, entre comunidade e Prefeitura, que aparece com uma identidade mais definida: o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Chega-se a 1991 com as seguintes grandes novidades em relação ao funcionamento do OPPA:

- Criação dos Fóruns Regionais do Orçamento Participativo (FROP's), que institucionalizam a participação dos delegados, pessoas da comunidade, eleitas de forma proporcional à participação numérica de seu local de moradia no processo, em instâncias de base que começam a assumir a função de coordenação regional de todo o processo de discussão e possibilitam aos conselheiros uma maior enraizamento e organização dentro da região;
- Alterações dos critérios gerais de distribuição de recursos. Eles sofrem três modificações: são abandonados dois critérios, o da mobilização popular e da contribuição para a organização da cidade e foi adotado o critério a prioridade da região.

Novamente, verifica-se o equilíbrio entre mecanismos de co-gestão e de normatização. Agora, a partir da réplica do conselho Municipal, em cada região onde funcionaria um fórum composto por delegados de todas as comunidades participantes e que definiria as prioridades da região junto com os conselheiros. Em paralelo, está a primeira modificação dos critérios de distribuição de recursos.

Com ela, retira-se o critério de mobilização popular, pois instigava uma disputa muito grande que levava à prática do "inchaço" das reuniões, substituindo-o pelo critério prioridade da região, que induzia à necessidade de acordos regionais. Começa a consolidar-se um entendimento sobre as regiões como unidades diferentes entre si, embora dentro de um mesmo sistema de participação com critérios e mecanismos comuns.

Em 1992, lança-se o primeiro Plano de Investimentos tal como ficou conhecido até hoje. O documento (assinado pelo então prefeito Olívio Dutra) tem como título “Democracia no cotidiano”. A sua centralidade é a proposta de transformar o conceito de Democracia em algo concreto:

As obras não são mais decididas à porta fechadas, nos gabinetes da Prefeitura, segundo as conveniências de eventuais governantes. Quer dizer, o cidadão não é mais um objeto passivo que sofre a ação do Poder Público, mas sim um sujeito ativo que decide as prioridades e define obras com base no conhecimento de suas realidade, na sua vivência e na luta cotidiana com seus companheiros de bairro (PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS, 1992).

Verificam-se duas preocupações centrais: a explicitação de um conceito de cidadania ativa, organizada e co-responsável pela cidade, e a explicitação da transparência administrativa. A ênfase geral é dada na participação ativa do cidadão.

Como reflexo desta preocupação com a cidadania ativa surgem duas grandes transformações no processo, que configuraram-se em novidades institucionais:

- A instituição dos Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs), com a função da interlocução da Prefeitura com a sociedade e o acompanhamento cotidiano do processo do OP;
- A formalização dos eixos temáticos como unidades referenciais únicas para toda a cidade. Era a porta de entrada para as diferentes demandas e permitia unidade na escolha e na identificação da demanda e assim estabelecia um padrão único para distribuição de recursos na cidade.

Além do equilíbrio entre mecanismos de co-gestão e normatização, surgem algumas evidências do aperfeiçoamento do processo e do início de sua consolidação: Instituem-se atores específicos dentro da Prefeitura para realizar o diálogo cotidiano sobre o OPPA e universalizava-se a plataforma de reivindicações, padronizando-a para toda a cidade, a partir de eixos temáticos comuns (Pavimentação, Saúde, Educação..).

De forma geral, percebem-se no conjunto dos quatro anos desta primeira gestão, quando se inicia o processo do OPPA ,três grandes aspectos centrais:

1. Uma tensão existente com as expectativas, a partir de concepções distintas, entre Partido e Administração, caracterizada pela necessidade de organizar a população e ao mesmo tempo governar. Organizar como? Qual o papel do Estado? Governar para quem? Essas tensões geraram duas diferentes matrizes discursivas, que, em diferentes fases, orientaram de forma hegemônica o discurso dos diferentes prefeitos em cada época. Uma matriz, que pode ser caracterizada por entender o Estado neste caso a Prefeitura, como o lócus da organização popular. Essa matriz defendia fortemente, no início, que o processo do OPPA deveria se desenvolver através dos conselhos populares, e via a presença no Estado como uma forma direta de resistência ao Capitalismo. Uma outra matriz pode ser identificada como a do Estado, como lócus da cidadania e da afirmação da qualidade de vida. Essa matriz mais branda alia as possibilidades de democratização do Estado com as possibilidades de ação efetiva do Estado sobre a situação objetiva da população, atenuando as mazelas capitalistas. Neste primeiro governo analisado, esta foi a matriz hegemônica.

2. A instituição de novas tecnologias de participação para a discussão da peça orçamentária da cidade, no que diz respeito à definição dos seus investimentos. Verifica-se a criação de novos fóruns de participação permanentes (O Conselho Municipal do Orçamento, os Fóruns Regionais), novos atores (Os conselheiros, delegados, coordenadores regionais do OP) e novas regras (Critérios para distribuição de recursos, para eleição de representantes). Entende-se ser este o aspecto central da primeira gestão, não obstante a importância dos outros fatores, pois, aqui, reside a grande novidade institucional que rompe com o padrão anterior da relação entre a comunidade e o poder público local. Como expresso nos antecedentes históricos da experiência, as formas de relação eram tradicionais, do ponto de vista da cultura de participação ocorrida no País. Ou seja, dava-se nos padrões patrimonialistas, ancoradas na difusão do clientelismo, do assistencialismo e do paternalismo. Com o advento do OPPA, este padrão mudou. A interdependência funcional entre comunidade e poder público tem uma nova dimensão: esferas públicas impessoais de co-gestão, em que se processa a relação de forma totalizante, que era antes fragmentada. A realização de obras e demais investimentos e o contato com a Prefeitura tinham uma

forma definida e universal. Essa novidade institucional, neste primeiro ano, teve um equilíbrio nas suas formas de desenvolvimento: os primeiros passos realizados para a estruturação da experiência em um contexto de tensão partidária e dificuldades financeiras, apontaram para a criação de mecanismos de co-gestão e mecanismos de normatização de forma equilibrada. Não se criaram formas de participação em excesso, sem normas nítidas de funcionamento e nem se criaram normas em excesso que prejudicasse a participação.

3. O terceiro aspecto central deste primeiro mandato e período da experiência é relativo à vontade explícita em todos os documentos analisados de priorização do desenvolvimento de formas de participação popular. Tanto nos jornais quanto nos documentos partidários e nos planos de investimentos, o núcleo estratégico passava pelo incentivo à participação popular e, em especial, à discussão do Orçamento. Neste período, esta não era a forma hegemônica, mas uma das possibilidades principais. A consequência disso foi um intenso processo de mobilização popular, que envolveu amplas parcelas dos movimentos comunitários e lideranças da época. Esse envolvimento transformou-se em uma forma efetiva e cotidiana de defesa e organização do funcionamento do próprio processo. De forma geral, as discussões municipais, no que diz respeito às reivindicações populares, passavam por essa nova dinâmica de participação nas discussões do Orçamento, que era uma discussão anual, com rodadas e diversas reuniões em seus fóruns específicos.

Nesse processo, postulamos que se fundiu e naturalizaram-se duas funções diferentes: a de organização da Sociedade Civil, entendendo-a como a articulação da comunidade de forma independente do Estado. Isso quer dizer que a discussão na base, suas deliberações autônomas e sua organização no processo eram uma forma de participação na instituição.

Este processo, que se denomina de Colagem, foi natural, no início, mas interessa percebê-lo na totalidade do seu desenvolvimento dos quatro mandatos, para verificar seus efeitos nesta nova forma de institucionalização da relação entre comunidades e poder público local. Destaca-se, ainda, que este processo de

mobilização foi realizado, sempre em conjunto com a Prefeitura que co-gestiona o processo, e que a expectativa de uma sociedade organizada e mobilizada, através dos conselhos populares, não se efetivou. Ou seja, havia uma Sociedade Civil, mas seus setores organizados estavam frágeis e o estímulo de participação no processo tornava-se um elemento estratégico para o seu fortalecimento.

Com base nos elementos apresentados acima, fruto da reconstrução histórica e a partir dos aspectos identificados, pode-se dizer que, no primeiro mandato administrativo (1989-1992) a configuração assumida foi mais favorável à hipótese 1, que propõe uma tendência de democratização do que a hipótese dois, que propõe uma tendência de trivialização.

O comportamento das duas variáveis: equilíbrio de poder e novos hábitos democráticos demonstram isso. As novas tecnologias de participação implementadas, via discussão coletiva, alteraram o padrão existente de relação social entre comunidade e poder público, em que o contato com a Prefeitura era fragmentado, dava-se via entidade, e alteraram conseqüentemente a distribuição de poder, equilibrando-o. Agora, existiam espaços e regras comuns para todos. Aumentam-se as oportunidades de realização por parte dos participantes das suas necessidades, a partir de um espaço de participação comum a todos.

De acordo com o arcabouço teórico da presente Tese elaborado com base em Elias, há elementos que apontam para um novo tipo de interdependência funcional. De um lado, as comunidades estão em uma situação de ausência generalizada de condições de habitabilidade e convivência social como infra-estrutura (acesso a equipamentos coletivos e serviços públicos) e possuem esferas organizadas (associações de moradores, clubes de mães). De outro lado, há um poder público municipal renovado a partir de um novo governo que propõe a participação popular em meio à uma situação financeira fragilizada. Estabelece-se uma sinergia entre as possibilidades de realização das demandas populares e as possibilidades de legitimação desta nova forma de governar. Esta nova configuração, mediada pelas novas tecnologias, muda também o padrão institucional, pois cria novos hábitos, centralizados na noção de participação, ou seja, da co-responsabilidade da população participar para decidir conjuntamente.

Assim, a segunda variável, os novos hábitos democráticos, encontrou um ambiente para desenvolver-se de forma positiva, pois surgiram novos espaços de participação e novos atores, os conselheiros e os delegados, que impulsionaram o processo e ocuparam simbolicamente uma função de organização da própria sociedade, pois são responsáveis pela dinâmica de participação e logo de relação direta com o novo governo municipal.

Novamente, os elementos teóricos para essa análise tornam-se visíveis, se considerarmos Berger e Luckmann. A situação sai do “lá vai ele”, em que cada ator participante assimila as funções do outro, com uma certa dose de rotina, mas ainda não interage conjuntamente, para o “lá vamos nós”, ou seja, cria-se um hábito de predição das ações de forma conjunta e envolvimento coletivo.

Há, aqui, o início da construção de uma nova rotina, ou seja, um novo tipo de institucionalização, pautado pela participação popular na co-gestão. Parte-se de uma configuração centrada na tendência à democratização. Os elementos pressupostos na Hipótese dois, da trivialização, não se desenvolveram de forma significativa, pelo menos neste mandato analisado. Ficam por conta do reconhecimento de uma sociedade fragilizada do ponto de vista de sua organização coletiva, mas que pouco influenciou na construção da nova configuração. E, por conta do processo de colagem, aprofundar-se, ou não. Isso será detectado na seqüência do processo.

### ***3.3 Segundo Mandato - 1993-1996: consolidando a participação popular na co-gestão municipal***

A Frente Popular ganha novamente as eleições municipais, com nítido compromisso de, entre outras questões, manter o funcionamento do Orçamento Participativo, que continua e sofre alterações para aperfeiçoamento. Em 1993, na segunda gestão, o primeiro dos quatro textos de apresentação dos Pis, elaborado pelo Prefeito Tarso Genro, denomina-se “Compromisso com a democracia”. Tem como centralidade o aperfeiçoamento e a radicalização democrática da participação popular:

A gestão dos recursos públicos, agora é orientada pela sociedade. Mas ainda temos que avançar mais no aperfeiçoamento desta instituição denominada Orçamento Participativo. A participação popular significa co-responsabilidade, numa demonstração dos Porto-Alegrenses de que esta participação não se esgota no momento do voto, mas avança cada vez mais, no rumo de uma cidadania verdadeiramente realizada. (PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS, 1993).

O discurso busca colocar o OP em perspectiva de avanço, a partir do incentivo à fiscalização cidadã por parte da população como forma efetiva de controle da gestão dos recursos públicos. Há uma ênfase na radicalização da cidadania, entendida como a ampliação das formas de participação popular na cidade. Embasado nessa perspectiva governamental, o processo sofre neste primeiro ano duas transformações institucionais:

- a novidade da discussão do Plano Plurianual com o Conselho do Orçamento Participativo e
- a alteração do eixo temático Pavimentação para Pavimentação Comunitária.

Considerando a necessidade expressa de radicalizar a Democracia, amplia-se o escopo da discussão sobre os investimentos para a cidade, incorporando-se a discussão do Plano Plurianual, documento que deve ser enviado à Câmara Municipal, a cada começo de governo com as diretrizes gerais para todo o mandato. Desta vez, foi discutido com o Conselho do Orçamento. Isso possibilitou a ampliação do poder de decisão, pois a comunidade pode influir nas principais diretrizes do governo durante o seu mandato.

Por outro lado, há uma pequena e importante readaptação no eixo temático Pavimentação, que passa para Pavimentação Comunitária, entre outros motivos, porque a maior parte das demandas comunitárias tinha problemas técnicos, quando analisadas a partir do Plano Diretor da Cidade. Não enquadravam-se nos parâmetros técnicos estabelecidos ou eram inviáveis por apresentarem ocupações urbanas no leito das ruas e outras situações complexas.

A mudança tenta dar conta da tensão existente entre cidade formal e informal. Neste momento, o conflito entre realidade social e critérios técnicos começa a ser

deflagrado de forma direta e objetiva. Ocorre a continuidade do equilíbrio entre os mecanismos de co-gestão, ampliados em relação ao outro mandato e aos mecanismos de normatização que buscam adaptar a discussão às crescentes complexidades sociais colocadas pelos seus participantes.

Em 1994, o texto do Plano de Investimentos “Controle da sociedade sobre o governo” tem como preocupação central a luta e a organização para manter o processo de discussão do OPPA. Estava influenciado diretamente pela crise financeira, ocasionada pelo novo plano econômico nacional que, no processo de transformação da moeda para o Real, ocasionou perdas nas operações financeiras e na relação com as empreiteiras que já tinham contratos assinados. Neste sentido, o PI era visto como um movimento que dava conta dos seguintes níveis:

1- A luta desencadeada pelo Governo, com o apoio do Orçamento participativo, para manter a sua arrecadação num momento de profunda crise da economia; 2- O esforço organizativo da comunidade, através do OP para, sustentando a manutenção de recursos, decidir sobre obras de cada região, decisões estas tomadas de forma democrática e participativa; 3- A movimentação do Governo da Frente Popular, com apoio na sociedade, para buscar recursos externos visando, não só manter os investimentos, mas ampliá-los, no momento em que cada obra é um instrumento de resistência à crise e ao desemprego (PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS, 1994).

A ênfase é de resistência. O cidadão e as formas de cidadania surgem como parceiros “informados e exigentes” que controlam publicamente o governo e apóiam-no na superação das dificuldades. Informado por este contexto de dificuldades, o processo do OP sofre intensas transformações:

- são criadas as Plenárias Temáticas, que na época eram cinco, como espaços globais de discussão do OPPA.
- surge a comissão paritária, coordenação institucional do OPPA, que unifica em uma mesma instância a coordenação da Prefeitura em conjunto com uma coordenação comunitária, composta por conselheiros (as).
- constitui-se a comissão tripartite - composta pelo governo, pela comunidade e pelo sindicato dos Servidores Públicos Municipais.



- em relação às formas de eleição de delegados, há duas grandes mudanças: agora, ao invés de cinco pessoas, são necessárias no mínimo vinte para a eleição de um delegado.
- e, em segundo, a retirada de delegados (as) nas reuniões intermediárias do OPPA
- o início sistemático da discussão do Regimento Interno, nas reuniões do Conselho de Plano de Governo e Orçamento;
- o simultâneo início da discussão dos critérios técnicos para a definição dos investimentos.

Foram, então, sete as principais transformações neste ano. Em relação aos mecanismos de co-gestão, são três que dão conta de uma ampliação geral nas formas de discussão do processo, pois atingem praticamente todos os níveis da sociedade.

Além de manter as discussões regionalizadas (base do processo) acrescentam-se as plenárias temáticas, ou seja, ampliam-se as possibilidades de integração de novos públicos ao processo. Também busca-se ampliar a capacidade discussão, não só da realidade regional e suas necessidades, mas da cidade como um todo, apontando para discussões gerais sobre as políticas públicas.

Simultaneamente, amplia-se a coordenação do OPPA, oficializando a presença dos conselheiros na coordenação municipal, que, agora, organiza as reuniões do conselho e passa a coordenar todo o processo de forma conjunta com a Prefeitura. E, por último, envolve os funcionários públicos na discussão para a discussão do ingresso de pessoal na Prefeitura.

Em relação aos mecanismos de normatização, ocorrem quatro transformações. Duas relativas, diretamente, à acessibilidade da população aos cargos eletivos do processo, Conselheiros e Delegados. Abrem-se dois espaços para a eleição de delegados (as) e realiza-se uma inversão das formas de eleição, estimulando uma maior participação nas reuniões, em sua maioria descentralizadas através de microrregiões, denominadas de reuniões intermediárias, pois ocorrem entre a primeira e segunda rodada e têm a função de deliberar sobre os eixos temáticos e as demandas prioritárias.

Eleva-se o número de pessoas necessárias para a eleição de delegados na primeira rodada, para 20 presentes para cada delegado. Antes eram necessários cinco presentes e possibilita-se eleição na reunião intermediária, de maior quorum, na proporção de um delegado para cada dez presentes.

Completado as transformações nos mecanismos de normatização, há o início sistemático da discussão regimental e simultaneamente a discussão e aprovação dos critérios técnicos, ou seja, de um lado a consolidação do instrumento máximo de normatização e por outro lado a sua complexificação, buscando equacionar as tensões surgidas nos anos anteriores.

Desta forma a discussão entre critérios técnicos e demandas da comunidade, começa a se equalizar politizando uma das maiores tensões do processo deste primeiro período. Ocorre o disciplinamento do que é possível demandar ou não e a possibilidade de as comunidades organizarem-se para satisfazer as exigências técnicas, assim como, o estabelecimento de mediações, tornando os critérios técnicos menos rígidos e mais flexíveis à dinâmica social de uma cidade, que em sua configuração urbana maior, era informal e irregular.

Progressivamente, então, o processo do OPPA, vai ampliando-se e capilarizando tanto na sociedade, como por dentro da Prefeitura. Verifica-se um equilíbrio entre as formas de co-gestão, que se ampliaram sensivelmente, e os mecanismos de normatização, que possibilitaram o enraizamento do processo, a partir do incentivo à micro-regionalização, tal como visto acima.

O texto do Plano de Investimentos de 1995 não possui título e centra-se na explicitação de que o processo continua e se aprofunda. Um reflexo da necessidade de superação da crise vivenciada pelo atraso nas obras do PI anterior:

Trata-se de uma conquista da cidadania que não surgiu de nenhum espírito aventureiro, nem de qualquer dirigente "iluminado". É uma dura conquista política da população, do povo da cidade organizado em torno do Orçamento participativo (PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS, 1995).

O objetivo do texto é evidenciar a conquista da cidadania, expressa pelo processo do Orçamento Participativo e seu potencial organizativo. Percebe-se, novamente, na construção da importância da organização e viabilização do Orçamento

Participativo, uma colagem entre as funções de organização coletiva e comunitária autônoma, e a participação e defesa do processo. É um ano de poucas transformações, que se resumem a mudanças nos mecanismos de normatização:

- o Regimento Interno passa a ser publicado, assim como, o Plano de Investimentos já estava sendo.
- e o critério geral de população carente é retirado do Regimento Interno.

Essas alterações são reflexos do ano anterior, quando inicia-se uma discussão sistemática do OP. Este assume a função de regulação do processo quando ocorre a retirada de um critério que se tinha, na época, dificuldades para a sua mensuração, pela falta de dados precisos. Há, então, neste ano, a consolidação normativa do processo. Neste sentido, é interessante analisar o texto do artigo do Regimento Interno, que conceitua os objetivos e as funções do Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento. Esta primeira auto-definição é central para perceber o desenvolvimento da experiência ao longo do tempo:

O conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento é órgão de participação direta da comunidade, vinculado administrativamente ao Gabinete do Prefeito, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes à receita e despesa do Poder Público Municipal. (ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - REGIMENTO INTERNO, CRITÉRIOS GERAIS, TÉCNICOS E REGIONAIS, 1995).

Há neste artigo quatro elementos constitutivos centrais da auto-definição do processo: (i) o seu conceito nominal - Conselho Municipal do Plano de Governo, que estabelece a conexão entre a discussão e o processo de planejamento municipal, expresso no plano de governo; (ii) a sua função central: participação direta da comunidade; (iii) o vínculo da estrutura interna da Prefeitura: gabinete do prefeito; e (iv) as funções específicas: proposição, fiscalização e deliberação sobre a receita e despesa do município.

Percebe-se um pequeno desequilíbrio entre as transformações nos mecanismos de co-gestão e de normatização. A questão teve alguma influência significativa para o

desenvolvimento do processo ou não. Isso está no conjunto do mandato analisado. Em 1996, novamente, o texto não possui título e vem para demonstrar como o processo se ampliou:

O processo do OP amplia cada vez mais o seu espaço e constitui-se, hoje, num elemento de co-gestão política e administrativa da cidade: combina a democracia representativa, através do processo eleitoral, com a democracia direta de participação voluntária, para decidir as políticas públicas e as obras fundamentais para qualificar a vida coletiva (PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS, 1996).

Este Plano de Investimentos trabalhou mais os conceitos de fundo teórico do OPPA: a co-gestão e a combinação da Democracia direta e representativa como elementos que geram uma cidade sem exclusões, “com solidariedade e fraternidade instituída pela consciência dos cidadãos”. A ênfase permanece na cidadania organizada e na consolidação do processo. O último ano deste mandato situa-se em um contexto de eleições municipais. Não obstante, há três importantes transformações:

➤ a mudança da auto-definição do OPPA. São duas grandes alterações: primeiro, no conceito nominal: agora, passa a ser denominado Conselho Municipal do Orçamento Participativo, sumindo a noção de plano de governo e determinando mais o foco de discussão. Em segundo, é retirada a vinculação do processo, com o Gabinete do Prefeito, não havendo mais referência a algum tipo de contato específico com algum setor da estrutura governamental:

O conselho municipal do Orçamento Participativo é órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes à receita e despesa do Poder Público Municipal (ORÇAMENTO PARTICIPATIVO -REGIMENTO INTERNO, CRITÉRIOS GERAIS, TÉCNICOS E REGIONAIS, 1996).

Permanecem, entretanto, as funções gerais específicas.

➤ nas formas de eleições de delegados, há a introdução do sistema de faixas de proporcionalidade, tanto para delegados quanto para as chapas de conselheiros;

➤ por último, há a mudança nominal de dois eixos temáticos da matriz de discussão das demandas orçamentárias.

Verifica-se que, a exemplo do ano anterior, as principais transformações são de caráter normativo. A mais importante foi a mudança da auto-definição, que aponta para um sentido de separação nítida das funções do processo: discussão da peça orçamentária, das funções de administração do Governo, como por exemplo o plano de governo.

Por outro lado, as formas de acessibilidade aos cargos eletivos do processo são complexificadas, a partir de um sistema de faixas que fixa o número mínimo de delegados por região. e refreia o número máximo, visto os grandes públicos participantes. Da mesma maneira, se estabelece a proporcionalidade para a eleição de conselheiros, pois as disputas eram ferrenhas e, logo, para se evitar exclusões, afirmava-se a representação proporcional. Isso serviu para disciplinar, de forma mais efetiva, os processo de disputa na eleição dos atores principais do processo.

A última modificação ficou por conta da mudança nominal de dois eixos temáticos: o de Transporte que passa a ser de Transporte e Circulação, a exemplo da plenária temática de mesmo nome e o de Pavimentação Comunitária que volta ser somente Pavimentação.

Verifica-se, novamente, a tendência iniciada no ano anterior de desequilíbrio entre a instituição de mecanismos de co-gestão e mecanismos de normatização. Ao analisar o conjunto do mandato, percebe-se o possível significado deste fenômeno. São três os aspectos principais que identifica-se, de forma geral, nos quatro anos analisados:

1. A consolidação do processo de institucionalização através da realização do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA), que se torna um hábito fortalecido e logo uma rotina, na relação entre as comunidades e o poder público local. No início do mandato, os fóruns de participação são reconhecidos como instâncias legítimas e prioritárias de discussão são ampliados, com plenárias temáticas, comissões tripartites e simultaneamente, positivados em um Regimento Interno que começa a ser publicado

regiamente. Há uma nova coordenação institucional, agora paritária. Há o aumento da participação nas plenárias e mesmo em um contexto de dificuldades financeiras provocadas pela crise na economia nacional, o processo torna-se a principal porta de acesso aos investimentos públicos. O discurso dominante nas manifestações nos Planos de Investimentos, por parte do governo, é o que compreende o OPPA como o *locus* da cidadania e da qualidade de vida. A continuidade do método de gestão e seus resultados no conjunto de oito anos, duas gestões simultâneas, permitiu criar as condições políticas e culturais que consolidaram o OPPA como um hábito democrático cada vez mais arraigado.

2. Entretanto, ocorre um progressivo aumento da colagem das funções de organizador da Sociedade Civil e organizador do processo. Há cada vez menos conselhos populares na cidade (FEDOZZI, 2002) e uma dinâmica cada vez mais intensa de discussão no OPPA, haja visto que o processo começa a dar retorno efetivo para seus participantes. As obras começam a acontecer desde 1992 com efetiva regularidade. O processo de organização do funcionamento do OPPA torna-se absorvente. E mais, isso ocorre em um momento em que sofre graves ameaças de continuidade visto a paralisação das obras e os problemas financeiros já citados. Neste contexto, todo o diálogo que parte do governo era de mobilização popular para a defesa do processo. Cada vez mais a sua organização vai transformando-se em uma rotina necessária e cotidiana. De forma progressiva, a estrutura de discussão, gerada a partir do OPPA em de rodadas públicas, rodadas intermediárias, no conselho Municipal e nos Fóruns Regionais, que totalizam um ciclo de um ano, vai absorvendo e consolidando uma rotina especial e objetiva, pois representa a materialização da discussão dos investimentos públicos na cidade. Seus atores principais e cotidianos, os delegados e Conselheiros, assumem uma importância central nesta discussão e na organização e mobilização do processo. Pelo seu ritmo, o processo adquire cada vez mais vida própria.

3. Por dentro destes processos de consolidação e de colagem funcional, inicia-se, lentamente um outro processo, o de especialização, expresso, principalmente, no progressivo desequilíbrio entre a normatização e a ampliação das formas de co-

gestão. O eixo de preocupação dos participantes desloca-se mais para organização interna do processo, principalmente, a partir da metade do mandato, consolidando seu arcabouço normativo e as formas de acessibilidade e decisão do OPPA, desvinculando-se de amarras para com o governo e fortalecendo o Conselho do Orçamento como algo à parte do governo, embora ligado a este na co-gestão do processo. Há, lentamente, no momento em que o processo começa a crescer e se consolidar uma guinada para as discussões relativas às regras do processo. Isso resulta das necessidades de adaptação do processo ao novo contingente de participantes. Por outro lado, começa a iniciar-se um leve desequilíbrio entre a construção normativa da experiência e a sua reprodução e ampliação enquanto espaços de co-gestão abertos a toda a população. Enfim, parece que se congelam os espaços de acesso ao poder público local, considerados como suficientes e inaugura-se um processo de disputa normativa permanente pela satisfação das necessidades buscadas.

Neste ambiente reconstruído historicamente, pode-se inferir, a partir das duas variáveis: o equilíbrio de poder e o de novos hábitos democráticos, que a primeira hipótese, a que pressupõe no processo de institucionalização gerado a partir do OPPA, entre Poder Público Local e as comunidades participantes, uma tendência à democratização, ainda pode ser comprovada como uma hipótese possível e verdadeira.

Em relação a variável equilíbrio de poder, verifica-se que o processo de interdependência funcional aprimora-se e solidifica-se, a partir da centralidade da participação no OPPA. E as oscilações de poder estão em relativo equilíbrio, embora como visto a partir da complexificação das regras, iniciam-se disputas em relação às eleições para conselheiros (as).

O processo de consolidação verificado pela experiência, proporciona, do ponto de vista teórico, a complementação do ciclo básico de institucionalização (Berger e LUCKMANN, 2002). Se, no primeiro mandato, houve a realização dos dois primeiros momentos (o de reconhecimento do hábito, na forma da expressão “lá vai ele” para a interiorização do hábito na forma do “lá vamos nós”) há, agora, a afirmação do terceiro momento, “Assim é que as coisas são feitas”.

Isso significa que a experiência adquire um determinado grau de objetividade com o mundo institucional criado que passa a ser experimentado como produto de uma realidade objetiva exterior aos indivíduos. Nesta perspectiva, verifica-se em relação a variável que observa o surgimento de novos hábitos democráticos, a partir da consolidação do processo de institucionalização, a criação de uma nova linguagem e uma nova rotina, uma vez comparada com a dinâmica de participação anterior existente, que não afirmava-se em espaços públicos e universais de participação.

Estes elementos conformam a experiência dentro de uma configuração hegemônica pela tendência a democratização, que consolida e potencializa as possibilidades constituídas a partir do primeiro mandato. Entretanto, diferentemente do observado no primeiro mandato, percebe-se indícios que apontam para a discussão sugerida pela hipótese dois (que postula uma tendência à trivialização).

Os processos de colagem funcional e de especialização encerram dois aspectos interessantes. Do ponto de vista do referencial teórico, conformam as possibilidades desta nova e provável configuração. Primeiro, a partir da variável de equilíbrio de poder, percebe-se um certo desequilíbrio nas relações de poder, pois a discussão acentuada de regras leva a uma disputa subjacente pelas formas de seletividade do processo, ou seja, pelas formas de acessibilidade à camada dirigente, ao produto objetivo do processo e às diferentes demandas sociais. Dá-se a disputa aberta em torno dos bens simbólicos e materiais no momento em que o processo cresce, multiplica o número de seus atores e institui a própria construção normativa do OPPA.

Em segundo, a partir da variável analítica - novos hábitos democráticos - há elementos que apontam, embora de forma totalmente inicial, para uma já rápida trivialização das relações sociais estabelecidas por dentro do processo do OPPA. Tão rapidamente como se afirmam os hábitos banalizam-se os procedimentos, interiorizados como uma rotina cotidiana consolidada, isto verificado, principalmente na camada dirigente do processo, que prioritariamente começa a estruturar e complexificar o potencial normativo da própria experiência, ou seja, criam-se cada vez mais regras.

De forma geral, percebe-se que, no conjunto do segundo mandato analisado, a tendência central provocada pelo processo ainda é hegemônica pelas possibilidades de democratização. Os indícios que configuram um novo cenário são ainda pequenos e



lentos, podendo consolidar-se ou não, o que ocorre na seqüência da construção de nossa presente genealogia sobre o OPPA.

### **3.4 Terceiro Mandato - 1997-2000: consolidando a normatização**

Chega-se ao terceiro mandato consecutivo da Frente Popular em Porto Alegre com o discurso de participação popular para hegemonizar conceitualmente o novo governo. Esse é um sinal da consolidação do OPPA que vai apontar para um conjunto de mudanças sistemáticas durante os quatro anos na experiência. O que se aprecia de forma detalhada.

Com a terceira gestão, a partir de 1997, os textos são assinados pelo prefeito Raul Pont, sendo o primeiro “Uma cidade cada vez mais democrática” com centralidade no conceito de participação popular como fundamento das ações e intenções do Poder Público de construir uma cidade mais justa e solidária:

Para nós, este é o maior compromisso do governo, que queremos aprofundar cada vez mais, através da permanente fiscalização e do acompanhamento da comunidade, nas comissões de obra, nos conselhos populares e nos vários fóruns de debate da população organizada. (PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS, 1997).

Percebe-se uma aposta central na participação da comunidade de forma ativa e engajada:

A participação da comunidade, decidindo os rumos de nossa cidade é tarefa árdua, que exige tempo e dedicação de todos. Mas, temos certeza que desta maneira estaremos construindo uma cidade que realmente atenda aos interesses do coletivo e, principalmente, amplie a democracia e a ação consciente dos indivíduos. Para a Administração Popular, este é o fator essencial para garantir um bom governo (PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS, 1997).

Interessante notar que, diferente dos anos anteriores, não há uma referência direta ao termo da cidadania, mas sim o de participação organizada no processo, aliás, esta é a ênfase estruturante do texto.

Neste primeiro ano, 1997, aconteceram nove mudanças no processo do OPPA:

- As rodadas de discussão do OPPA começam a ser chamada de Assembléia Geral Popular;
- Introduce-se, de forma oficial, no regimento o nome de rodada intermediária;
- Cria-se uma nova comissão tripartite para discutir os convênios com as creches comunitárias;
- Cria-se a comissão de comunicação do conselho;
- Inicia-se a identificação dos candidatos a conselheiro (a), nas plenárias para facilitar o processo de eleição;
- Altera-se a auto-definição do OPPA, no Regimento Interno;
- Modifica-se o sistema de pesos e notas dos critérios gerais;
- Surge o oitavo tema, a Assistência Social;
- É modificado o tema Regularização Fundiária, passando a ser denominado Política Habitacional, englobando todos os aspectos da problemática habitacional.

No relativo às modificações referentes aos principais mecanismos de co-gestão, tem-se uma inovação conceitual, que fica por conta da mudança do nome, já consagrado, de rodadas -primeira rodada, rodada intermediária e segunda rodada- para Assembléia Geral Popular, confere-se um status diferenciado às reuniões já tradicionais. Não muda o conteúdo, mas concebe-se como um momento privilegiado da população discutir a cidade. O termo assembleia remonta à tradição dos movimentos de bairro da cidade que realizavam as assembleias populares em suas vilas.

A segunda modificação é mais de caráter de ajuste, pois se insere depois de vários anos de funcionamento, de forma oficial, as rodadas intermediárias no Regimento Interno.

A terceira modificação busca responder uma demanda crescente, desde o mandato anterior, os convênios com as creches comunitárias, que tratavam de recursos públicos destinados a essas entidades já existentes mediante critérios, que eram

discutidos junto ao OPPA. A comissão tripartite busca aperfeiçoar a discussão e o controle sobre os convênios.

A última modificação, em relação aos mecanismos, foi de caráter interno ao Conselho, com a criação da comissão de comunicação deste que modifica, pela segunda vez, em todo o processo até agora, a organização interna do Conselho. Primeiramente, havia a comissão paritária a comissão nasce com a finalidade de divulgar e informar a população sobre as atividades do processo do OPPA e de seu Conselho, além de executar a política de divulgação do processo.

Em relação às outras cinco mudanças, ocorridas em 1997, que dizem respeito aos mecanismos de normatização, observa-se que:

Em primeiro, há no Regimento Interno mais uma modificação na auto-definição da experiência (considerando a seqüência histórica do processo, trata-se da terceira mudança de auto-definição ocorrida):

O Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP) é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes a receita e despesa do Orçamento do município de Porto Alegre (ORÇAMENTO PARTICIPATIVO -REGIMENTO INTERNO, CRITÉRIOS GERAIS, TÉCNICOS E REGIONAIS, 1997).

São novidades, então, a inserção da sigla COP e a substituição do termo Poder Público Municipal pelo de Município de Porto Alegre. Novamente, as funções não são mudadas. Percebe-se que, progressivamente, em três anos, consolidou-se a marca Orçamento Participativo e sua universalização enquanto processo, não como algo vinculado ao Gabinete do Prefeito ou ao Plano de Governo, enfim ao Poder Público Municipal, mas ao processo do Orçamento participativo com uma identidade própria do município de Porto Alegre, ou seja, a cidade com sua representação máxima.

Em segundo, há uma mudança de procedimento, um aperfeiçoamento do processo de eleição de conselheiros, que deveriam identificar-se por meio de cartazes para a população participante conhecer os candidatos.

Uma terceira mudança, talvez a mais significativa, foi a que alterou o sistema de pesos e notas dos critérios gerais. É a primeira vez que isto acontece desde a fixação dos critérios. Agora, são cinco notas, ao invés das quatro originais, sendo que os pesos

dos critérios sofreram a seguinte alteração: Carência de Serviço ou Infra-estrutura passou de três para quatro - com cinco fixas de notas; o critério População Total da Região, que tinha peso dois, permaneceu como estava - com quatro faixas de notas e o critério Prioridade temática da Região, de peso três passou para quatro - com cinco faixas de notas .

Isto possibilitou uma ampliação no leque de cobertura das novas situações sociais existentes na cidade, base das demandas advindas ao processo do Orçamento. Também ocasionou uma complexificação das formas de conquista das demandas, pois elevou as notas máximas tanto em relação ao seu valor como a sua ponderação.

A quarta e a quinta mudanças ocorridas em relação aos mecanismos de normatização foram relativas aos eixos temáticos, matriz das possibilidades de demandas na cidade, em que a Assistência Social vira um tema de discussão. Desde 1992, eram sete temas, após cinco anos, houve a primeira mudança temática e uma readaptação do tema de Regularização Fundiária, que passa para Política Habitacional, buscando ampliar seu escopo de discussão e cobertura social das demandas existentes.

Verifica-se neste ano de intensas transformações, a permanência da tendência de desequilíbrio, embora pequeno, entre os mecanismos de co-gestão e os mecanismos de normatização. Entretanto, deve-se observar uma mudança qualitativa nas modificações ocorridas nos mecanismos de co-gestão. Todas, praticamente, de caráter interno, de ampliação das formas de controle interno ou então de ajuste conceitual ou regimental do que já estava funcionando, como é o caso da mudança para Assembléias Populares, por exemplo.

Não obstante, completando este quadro, há modificações significativas no arcabouço normativo que aponta para uma nova mudança na auto-definição da experiência que a torna, do ponto de vista normativo, mais universal, pois fica ligada diretamente à cidade e com a função específica da discussão do Orçamento. Paralelamente, a complexificação das regras cresce, principalmente a partir da mudança do sistema de notas e pesos dos critérios gerias. Foi um ano, definitivamente, hegemônico pelas preocupações relativas à normatização.

O segundo ano da terceira gestão, 1998, aprofunda a tendência discursiva e conceitual do ano anterior, conforme texto abaixo: “Dez anos de democracia e participação popular”. Novamente, há um texto que ressalta os conceitos teóricos da Democracia participativa e direta, sem referência à Democracia representativa:

Graças à democracia participativa a Prefeitura de Porto Alegre consegue manter uma situação financeira equilibrada, apesar da crise vivida pelo país e pelos municípios em geral, que sofrem com a falta de recursos e a centralização fiscal por parte da União e do Estado. Com isso, a experiência de democracia direta do OP de Porto Alegre tornou-se referência e modelo para além de nossas fronteiras, sendo tema de teses de acadêmicos e seminários internacionais (PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS, 1998).

Além de comemorar os dez anos de vida da experiência, ressaltando as diferenças do método com outros modelos, ele foca o OPPA como fonte de investimentos para a cidadania. Neste contexto, ocorrem quatro grandes transformações durante o ano, centralmente focadas nos mecanismos de normatização:

- nova mudança na auto-definição do OPPA;
- alteração nas formas de eleição de delegados;
- a matriz temática sofre nova alteração passando a ter 12 temas;
- o tema do desenvolvimento econômico fica com critérios técnicos específicos.

A principal modificação fica por conta da mudança da auto-definição do OPPA. Houve uma pequena, mas significativa, alteração em uma das funções específicas - é acrescentada a finalidade de Planejamento:

O Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP) é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes à receita e despesa do Orçamento do município de Porto Alegre (ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - REGIMENTO INTERNO, CRITÉRIOS GERAIS, TÉCNICOS E REGIONAIS, 1998)

O ciclo de discussão está completo. Surge um órgão de discussão máxima sobre co-gestão do município de Porto Alegre, pois discute toda a receita e despesa

necessárias para qualquer investimento e execução de políticas públicas em Porto Alegre.

Em segundo, observa-se uma alteração no critério de escolha de delegados. Agora, existem quatro faixas de proporcionalidade, ao invés das oito faixas, do ano anterior. As faixas sofrem uma simplificação, que limita a diferenciação entre elas até o limite de 401 presentes. Estabelecendo para após a extrapolação deste número de presentes a proporcionalidade. Ou seja, enxugam-se as faixas e aumenta-se a possibilidade de participação via delegação. Antes o limite era de 1.000 pessoas para a indicação proporcional.

Em terceiro, dá-se acentuado aumento dos eixos que compõem a matriz temática de discussão dos investimentos na cidade, de oito vai para doze temas. São acrescentados: Áreas de Lazer, Esporte e Lazer, Desenvolvimento Econômico e Cultura. Desde 1989, eram sete temas. No primeiro ano deste mandato ocorre a inserção do oitavo tema, e agora, em seu segundo ano, a matriz chega a doze temas. Isto aponta para uma complexificação das formas de discussão, cada vez mais especializadas.

A quarta modificação, destes anos, nos mecanismos de co-gestão, vem em decorrência da modificação anterior e diz respeito à criação de critérios técnicos para o eixo temático, Desenvolvimento Econômico, que busca dar conta das formas de regulação das ações e investimentos, principalmente da Secretaria de Indústria e Comércio (SMIC), nas áreas de abastecimento alimentar e área rural, apoio a iniciativas econômicas populares e apoio aos empreendimentos. Esses setores dão conta da implantação de feiras, pontos de oferta investimentos em infra-estrutura para o desenvolvimento econômico da cidade. Há, cada vez mais, uma concentração no Conselho do Orçamento e em seu Regimento Interno as atividades de regulação dos investimentos e ações do município.

Em 1999, terceiro ano do mandato analisado, o Plano de Investimentos traz o texto "Onde a participação faz a democracia":

Estimular permanentemente a ampliação dos canais já existentes e a criação de novos espaços e momentos, onde a comunidade possa se reunir para debater e deliberar sobre os destinos da cidade tem sido o objetivo central da

Administração Popular nesta sua terceira gestão. Isto tem se concretizado seja através da constituição de comissões para acompanhar obras, dos fóruns de serviços regionais e temáticos ou da realização de conferências setoriais (PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS, 1999).

A ênfase demonstra o avanço do processo enquanto expressão de gestão e transparência democrática a partir da fiscalização e participação no processo. São três, as principais transformações no funcionamento do OPPA:

- Novamente, a mudança na sua auto-definição;
- Incluiu-se no Regimento a normatização das reuniões dos conselheiros;
- E dá-se a possibilidade de construção de comissão especial para o acompanhamento das carências de cada região.

De novo, entretanto pela última vez, modifica-se a auto-definição do OPPA, pelo próximo período de sete anos. Até 2004, não houve mais modificações sobre a sua definição. O nome passa de Conselho Municipal do Orçamento Participativo para Conselho do Orçamento Participativo, forma que permanece até o final do período analisado de 16 anos. Esta mudança consolida a anterior, que já havia separado a definição da experiência do vínculo direto com o governo. Agora, a retirada do vínculo direto com município, consolida a nomenclatura cotidianamente usada, COP, ou Conselho do Orçamento Participativo p qual é definido nos seguintes termos:

O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes à receita e despesa do Orçamento do município de Porto Alegre (ORÇAMENTO PARTICIPATIVO-REGIMENTO INTERNO, CRITÉRIOS GERAIS, TÉCNICOS E REGIONAIS, 1999).

Em segundo lugar, e de forma interessante por constituir-se em uma novidade, regulamenta-se no Regimento a questão das reuniões dos conselheiros (as), em seu artigo 24:

Que haja uma reunião ordinária mensal do COP, sem a participação do Governo na coordenação dos trabalhos, com caráter de avaliação, entre outros, do processo de desenvolvimento do COP, sendo computado, presenças ou

faltas (ORÇAMENTO PARTICIPATIVO-REGIMENTO INTERNO, CRITÉRIOS GERAIS, TÉCNICOS E REGIONAIS, 1999)

Percebe-se dentro da discussão dos mecanismos de normatização uma preocupação com um certo distanciamento do Governo, por dentro do processo, ou seja, uma avaliação dos atores principais, os conselheiros, sem a presença do governo, na coordenação dos trabalhos. Este fator, observado no conjunto do desenvolvimento do processo do OPPA, é significativo para pensar as possibilidades de equilíbrio de poder e da criação de novos hábitos democráticos, como será visto na síntese deste mandato, mais adiante.

A última transformação deste ano fica por conta da possibilidade de a comissão paritária instituir comissões para a avaliação da real carência de cada região, quando necessário. Ou seja, aperfeiçoam-se as formas de controle da distribuição dos recursos. As principais mudanças destes anos ficaram centradas nos mecanismos de normatização e tenderam, como tem sido identificado já desde o fim do mandato anterior, a progressivamente, regrar o processo em um sentido de conferir-lhe mais capacidade de controle e poder, assim como se auto-construir com uma identidade própria. Suas funções reais de discussão e deliberação sobre as formas de distribuição de investimentos na cidade, via Conselho, cresceram e multiplicaram-se. Identifica-se que o desequilíbrio entre mecanismos de co-gestão e de normatização continua e acentua-se cada vez mais.

Em 2000, último ano da terceira gestão, o Plano de Investimentos traz o texto “Mais um ano encerrado”, onde as ênfases estão nas obras em andamento, nos compromissos cumpridos e no advento do Orçamento Participativo Estadual:

De nossa parte seremos fieis ao compromisso assumido na defesa da democracia direta, na garantia da soberania da participação popular. Temos certeza e convicção de que os cidadãos de Porto Alegre estarão na primeira fila da defesa do Orçamento participativo Estadual (PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS, 2000).

O objetivo é demonstrar que os compromissos estão sendo cumpridos. Assim como, conceitualmente, afirmar a definição do processo como uma forma de Democracia direta através da participação popular. Se no primeiro e no segundo mandatos, a ênfase foi a participação ativa do cidadão, depois na cidadania, agora, no



terceiro mandato há a participação popular organizada enquanto forma de realização da Democracia direta. Neste quadro, a exemplo de 1997, há um conjunto de intensas transformações:

- A mudança do nome e da composição da comissão paritária;
- Institui-se uma nova temática, a da Cultura;
- Novos critérios e formas para escolha de delegados nas assembléias e nas reuniões intermediárias;
- A introdução de critérios técnicos para o eixo temático Assistência Social;
- Uma nova alteração no sistema de pesos e notas dos critérios gerais;
- A normatização da necessidade de discussão com a comunidade dos recursos para obras institucionais, financiadas com recursos próprios ou externos.

Do conjunto das seis principais transformações identificadas no ano 2000, há duas relativas aos mecanismos de co-gestão e quatro referentes aos mecanismos de normatização. Em relação aos primeiros, ocorre uma mudança significativa na comissão paritária que passa denominar-se coordenação do COP, tendo quatro representantes do governo, anteriormente eram dois, e oito representantes da comunidade. Há, pelo menos normativamente, uma modificação substantiva na composição das formas de coordenação geral do processo, em que a paridade dá lugar a um controle majoritário da comunidade no processo de co-gestão.

Agora, são seis plenárias temáticas e agrega-se à temática de Cultura, que antes estava junta a temática de Educação, Cultura e Lazer. Há, então, as seguintes temáticas: Circulação e Transporte, Saúde e Assistência Social, Educação Esporte e Lazer, Cultura, Desenvolvimento Econômico e Tributação e Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental. O espaço de discussão iniciado em 1994 vai complexificando-se no conjunto do desenvolvimento da experiência, sendo que os temas vão se re-aglutinando e se autonomizando progressivamente de acordo com o momento de discussão. O fato é que um espaço que vai consolidando-se como o lugar da discussão dos investimentos e das diretrizes gerais das políticas públicas, expressas nos critérios técnicos.

As outras quatro transformações são essencialmente normativas. Nas formas de eleição de delegados, abandona-se as faixas de proporcionalidade e realiza-se uma volta direta a 1990, com o critério de proporção de dez presentes para um delegado. Paralelo a isto, há a alteração da eleição dos delegados, nas intermediárias, que passa a ter, agora, uma reunião específica para este fim e não mais a reunião de maior quorum. Novamente, uma simplificação nas formas de acessibilidade, de oito faixas de proporcionalidade, se reduziu para quatro e agora se volta à forma original de delegação. Entretanto, efetiva-se um controle maior, nas intermediárias, espaço em que a região escolhia originalmente a plenária de maior quorum, e que deve ser pré-determinado antes de sua realização em qual plenária será realizada a eleição.

Uma segunda modificação fica por conta de novos critérios técnicos para o tema da Assistência Social, criado em 1997, e que no desenvolvimento da experiência, fruto de ter sido bem colocado entre as prioridades temáticas de investimento de cada região, necessitou de critérios técnicos específicos.

A terceira mudança diz respeito ao sistema de pesos e notas dos critérios gerais. Neste ano, o critério de carência de serviço ou infra-estrutura passa a ter peso 5 e um intervalo de quatro notas e o critério prioridade da região também passa para peso cinco e quatro notas. Aqui se verificam, em relação à última alteração ocorrida neste sistema, lá no primeiro ano deste mandato, 1997, dois movimentos combinados e diferenciados: Diminuíram-se o número de intervalo de notas, de cinco anteriores para quatro e aumentou-se o peso dos critérios que tinham sido na época aumentados para o peso quatro e agora vão para peso cinco, permanecendo o terceiro critério, população total da região com peso dois.

A quarta e última mudança em relação aos mecanismos de normatização, dá seqüência ao sentido da mudança anterior. Aumentar as formas de controle sobre os recursos advindos, principalmente, de financiamentos, quer do Governo Federal quer de mecanismos internacionais. Como este tipo de recurso começa a surgir de forma mais intensa, torna-se obrigatório sua discussão com o Conselho do Orçamento.

Interessante observar que simultaneamente vai acontecendo um fenômeno de complexificação do processo, que vai cada vez mais constituindo regras, mas que

estas, vão retornando as suas formas simples originais. Isto vai permitir um acesso maior aos recursos orçamentários em disputa.

Neste último ano, a exemplo dos anteriores analisados neste mandato, permaneceu o desequilíbrio entre a reflexão e busca da ampliação e aperfeiçoamento dos mecanismos de co-gestão, que existiram, mas foram poucos, e a implementação de mecanismos de normatização do processo. Muitas mudanças retornam às já realizadas no primeiro mandato e buscam maximizar a capacidade de controle e decisão do OPPA, quer sobre o desenvolvimento do próprio processo quer sobre a distribuição dos recursos orçamentários. Neste sentido, observam-se, no conjunto dos quatro anos do mandato, em que mais se concentraram as mudanças no funcionamento do processo, os seguintes aspectos centrais:

1. A consolidação do processo de colagem entre as funções de organização da Sociedade Civil e as funções de organização do processo que se evidenciam a partir de três fenômenos gerais que permearam todo o desenvolvimento observado durante este mandato: as mudanças conceituais nas instâncias de participação, a constante mudança da auto-definição da experiência e a constante mudança nas formas principais de obtenção de recursos, a saber, os temas e os critérios gerais.

Do ponto de vista conceitual, tivemos, primeiro, a mudança da denominação, das rodadas para Assembléias Populares, o que conceitual e simbolicamente possibilita uma transformação de um espaço de participação na discussão do Orçamento do município em um espaço de interesse geral da sociedade, ou melhor, da população local da região que se reúne e se auto-representa de forma direta ao poder público, enfim uma experiência de Democracia direta. Depois, neste aspecto, ainda há a instituição de comissões de comunicação e diretrizes regimentais que obrigam a reuniões dos conselheiros (as) sem a intervenção do governo, ou seja, a criação de uma arena popular, autônoma da outra parte constituinte do processo, a Prefeitura. E, por último, a mudança do nome da comissão paritária, onde a comunidade assume o controle majoritário. Enfim, essas são as condições concretas e normativas - conceituais para a instituição de uma esfera pública autônoma ao Governo. O problema

é que este movimento consolida a colagem, não mais problematizando a necessidade de espaços autônomos na Sociedade Civil, visto o próprio OPPA poder em diferentes momentos constituir-se em tal espaço. Aqui vai aparecer a influência direta da matriz discursiva hegemônica pelo entendimento do OPPA como o lócus da participação popular, diferentemente do discurso hegemônico dos outros mandatos.

Em relação ao processo de auto-definição permanente do OPPA, durante praticamente todo o mandato, fato que só corrobora e reforça o fenômeno anterior, pois a cada nova definição, o processo vai se especializando e deslocando-se tanto dos vínculos com o governo quanto dos vínculos com a sociedade, transformando-se em uma referência para ambos. Primeiro, desvincula-se do poder público, assumindo como referência o município, depois, insere em suas funções a de planejamento, ampliando sua capacidade de controle e por último desvincula-se do termo conselho municipal, assumindo a forma de Conselho do Orçamento Participativo, definição que possibilita a colagem de forma tranqüila, pois as pessoas participam do OPPA, não do governo e nem da Sociedade Civil.

O último fenômeno que consolida este processo de colagem é o das constantes mudanças das normas no que diz respeito às possibilidades de temas para a discussão e conseqüentemente determinação de recursos orçamentários, pois a unidade temática representa em última instância a porta de entrada para a busca do recurso específico procurado e paralelamente a mudança dos critérios de distribuição dos recursos. Há a consolidação do processo enquanto uma arena privilegiada, legítima e efetiva de disputa pelos recursos, logo a disputa recai sobre as possibilidades de configurar esta disputa a favor dos interesses procurados.

2. A consolidação do processo de especialização, conseqüência direta do processo de colagem observado acima, e caracterizado pela busca simultânea da maximização das formas de controle sobre os recursos orçamentários e a conseqüente excessiva normatização processo. Os fenômenos que consolidaram o processo de colagem foram pró-ativos para o processo de especialização da experiência e simultaneamente potencializados, pois esta consiste, para efeito da discussão teórica, na transformação do hábito instituinte das relações institucionais entre comunidade e

Poder Público local em uma rotina trivializada que acaba por reificar-se, ou seja, perder a conexão com as idéias originais que fundaram a experiência. Logo, a não diferenciação entre Sociedade Civil e Estado, subjacente ao discurso que legitima a experiência, materializa a maximização do poder do COP enquanto instância máxima da cidade; por sua vez a auto-definição da experiência consolida este processo e as constantes mudanças nas normas, que expressa um total desequilíbrio entre a afirmação de mecanismos de co-gestão e mecanismos de normatização amplia o poder desta esfera, que disputa internamente as regras para acessar os recursos e controlar o processo. Estes fatos combinados apontam para uma especialização que se aparta do princípio básico proposto pela experiência a potencialização da participação popular como forma de co-gestão na discussão do Orçamento com o Poder Público local.

Há no terceiro mandato uma inversão das tendências observadas até agora, no desenvolvimento do processo do OPPA. A tendência à democratização, suposta em na primeira hipótese explicativa, começa a dar lugar à segunda hipótese, que supõe uma tendência à trivialização. Isso ocorre a partir das duas variáveis:

Em relação ao equilíbrio do poder, percebe-se uma configuração da experiência onde as relações de poder se desequilibraram, conforme os aspectos mencionados acima, onde se consolidou um processo de colagem e de especialização.

A forma principal, de deliberação do processo começou a ser, a participação nas suas instâncias de direção, principalmente, como visto no Conselho do Orçamento, uma vez este ter sido o responsável pelo conjunto de 22 mudanças diretas, na lógica de funcionamento do processo - sendo destas 14 mudanças relativas às normas que dispõem sobre o acesso às instâncias de direção e às formas de distribuição de recursos. De acordo com a reflexão teórica, há uma diminuição dos atores (jogadores) e logo um aumento maior do controle do processo (jogo) e conseqüentemente uma relação de desequilíbrio.

A rotina institucional aparta-se das suas motivações, pois trivializa-se em uma situação de “assim é que são feitas as coisas”, onde as instâncias autonomizam-se de suas raízes originais. Como há uma Sociedade Civil fraca, em que a participação é uma novidade recente e em construção, devido à histórica formação social com uma gênese

não democrática (Oliveira, 2002), este desequilíbrio é possível e a reificação pode induzir mais para situações de passividade do que de pró-atividade.

A segunda variável - os novos hábitos democráticos-, permite que verifique-se o progressivo empoderamento dos atores específicos do processo e logo sua centralidade para a organização e o funcionamento da experiência que, em certa medida, estão fortalecidos pelo discurso que vê a experiência como o lócus da participação popular. Esse conduz a experiência de forma a maximizá-la em suas potencialidades de realização das demandas advindas ao processo.

Neste movimento, acabam por auto-empoderar-se mais ainda. O problema é que em um cenário de especialização e logo de desequilíbrio de poder, isto pode dar ênfase a posturas mais pragmáticas, que vêm no OPPA, uma arena de disputa de poder e assim de forma subjacente se esquece a uma das motivações originais de participação como forma de organização da sociedade. De acordo com a reflexão teórica a partir de Habermas, percebe-se que embora sejam comuns nas experiências de participação e controle sobre o Estado, confundirem-se e completarem-se as motivações pragmáticas e as motivações valorativas, muito ligadas ao ideal Republicano, se a esfera pública não se auto-regular, acaba por prevalecer um dos pólos, no caso o pragmático. E logo se cai em uma situação em que o mundo da vida se coloniza. Logo, o desequilíbrio modifica os hábitos, que tendem a pender para o pragmatismo.

A partir deste momento analisado no OP, há a consolidação de um processo com as condições de uma configuração com tendência à trivialização, em que os novos hábitos começam a ser hegemonizados por perspectivas pragmáticas. Como isso se comporta no último mandato será analisado.

### ***3.5 Quarto mandato – 2001-2004: De volta a preocupação da Institucionalização***

O quarto mandato consecutivo da Frente Popular, último período analisado, foi constituído por dois Prefeitos: Tarso Genro, 2001 a 2002, que saiu para concorrer ao Governo do Estado, e João Verle, vice, que assumiu de 2003 a 2004. O Orçamento Participativo era a espinha dorsal da Administração Popular e percebem-se duas

posturas, durante o processo, uma primeira de busca da renovação e outra de aperfeiçoamento do existente.

Em 2001, o Plano de Investimentos traz um texto conceitual: “Porto Alegre: Capital da Solidariedade”, assinado pelo Prefeito Tarso Genro, que busca demonstrar a necessidade de aprofundar o processo de democratização, a partir da ampliação da participação no OPPA:

Ao entrar no seu 13º ano, o Orçamento Participativo atinge um alto nível de consolidação na vida da comunidade, que tomou para si a tarefa de orientar e fiscalizar a Administração Municipal quanto aos recursos públicos que devem ser aplicados na cidade. O processo fez aflorar e aprofundar a cidadania, no exercício do controle público do governo. Assim, cada região da cidade pensa e constrói a cidade, intensificando as relações solidárias entre os porto alegrenses. Este dia a dia vai conformando uma nova visão da política e um novo modo de vida, pautado pela noção de que a luta pela cidade vai além da rua e do bairro [...] Assim, nesta 4ª gestão da Administração Popular, impõe-se à tarefa de aperfeiçoar e intensificar os instrumentos que a cidade constrói para aprofundar o desenvolvimento, fortemente alicerçado na solidariedade, que para nós, se traduz na inclusão social e na promoção de vida com qualidade para todos ( PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS, 2001).

A ênfase está na afirmação da cidadania como exercício do controle público do governo, discurso já utilizado anteriormente e na necessidade de sua ampliação. Volta a matriz discursiva, que vê o OPPA como *locus* da cidadania e da qualidade de vida. Partindo desta perspectiva, ocorrem as seguintes transformações no processo:

- criação da terceira Comissão Tripartite, agora para discussão das políticas de assistência social;
- criação da comissão de obras, habitação e área social no Conselho do Orçamento;
- instituição da participação via Internet;
- a ampliação da discussão do Plano Plurianual;
- a criação do grupo de trabalho para a modernização do OPPA;
- a aprovação da proposta de realização de cursos de capacitação sobre o Orçamento Participativo;
- a normatização de que agentes do MOVA não podem ser conselheiros;

- a possibilidade do acompanhamento das obras, indiferente de sua fase com transporte providenciado pelo governo;
- o reconhecimento, no regimento, da utilização da linguagem braile nas plenárias;
- aprovam-se critérios técnicos para o eixo temático de habitação
- disciplinamento das respostas ao Conselho do OPPA, das questões levantadas em relatos;

Considerando somente as principais mudanças, há onze transformações, sendo seis referentes à reflexão e ampliação dos mecanismos de co-gestão e cinco que dizem respeito aos mecanismos de normatização. As transformações referentes aos mecanismos de co-gestão buscam basicamente a sua ampliação e capilarização, de um lado estabelecem novas formas de participação, quer iniciativas de solidificação internas da capacidade de controle e decisão, a partir da nova tripartite, que enfoca a discussão da Assistência Social, tema em constante evolução nos últimos anos, quer pela criação de mais uma comissão interna ao COP, a de obras, habitação e área social, quer ainda, a partir de iniciativas de ampliação da participação externa, que ampliam a discussão do plano plurianual para os Fóruns Regionais e nas instâncias do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e da participação via Internet.

Por outro lado, as transformações nos mecanismos de co-gestão expressam uma preocupação com a renovação do processo, tanto a partir da composição do grupo de trabalho com vistas à modernização do OPPA, com o objetivo de propor melhorias a partir de discussões internas. Isso contou com a participação de pesquisadores do mundo inteiro, visitas a entidades da Sociedade Civil e buscou reformatar a experiência a partir de um roteiro pré-definido de tensões existentes no processo, constituídas ao logo dos três mandatos anteriores.

A outra preocupação foi a instituição de cursos de capacitação sobre o OPPA, a serem realizados nas diferentes regiões e temáticas, buscando socializar o funcionamento do processo para todos os conselheiros (as) e delegados (as). Em 1994 e 1995, ocorreram cursos semelhantes. Já em relação às mudanças nos mecanismos de normatização, identifica-se uma preocupação central com o disciplinamento das



formas de participação e da ampliação das formas de controle: quer estabelecendo que os agentes do MOVA não poderiam ser conselheiros (as), para evitar o favorecimento de sua situação privilegiada de educador popular; quer a consolidação de transporte por parte do governo, para os conselheiros acompanharem as obras. Ainda aprovaram-se critérios técnicos para um dos eixos de maior investimento nos últimos tempos, a habitação, e por último, a obrigação de resposta do governo às questões levantadas nos pontos informes. A única iniciativa, menos de controle e mais de garantia de acessibilidade foi a da obrigação da utilização de linguagem braile nas temáticas.

Há um re-equilíbrio entre as preocupações com os mecanismos de co-gestão e de normatização, sendo que das onze principais mudanças, uma grande parte é de caráter interno, que busca o constante reajuste nas formas de maximização da capacidade de controle e distribuição de recursos. Entretanto, nos mecanismos de co-gestão, há preocupações que buscam renovar o processo, já no primeiro ano do novo mandato.

Em relação aos mecanismos de normatização, chama a atenção à necessidade disciplinar ao retorno dos relatos nas reuniões do COP. Isto é um indício, embora pequeno, de possível desgaste, pois significa que os relatos assumem o status de um canal de cobrança relativo a questões que não estão sendo cumpridas dentro do processo, além do que, potencializam-se as formas de controle interno, agora inclusive com transporte fornecido pelo governo. O re-equilíbrio iniciou, mas ainda é lento, mais de caráter de auto-ajuste interno do que de reestruturação do equilíbrio original.

Em 2002, em um novo texto sem título, no Plano de Investimento, há como foco o avanço da radicalização da Democracia, discurso já utilizado outrora:

Há ainda muito por fazer. A tarefa do OP cresce, à medida que uma economia concentradora de renda gera mais exclusão. Sabemos, no entanto, que uma das características mais importantes do OP é a de se aperfeiçoar no tempo, auto-criticar - se, criando cada vez mais espaços de discussão, escolhendo prioridades e hierarquizando demandas que resultam na inclusão de novos cidadãos na vida social ativa e solidária. É um processo gerador de inclusão social (PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS, 2002).

A ênfase aparece novamente na ampliação do processo, agora, através dos espaços digitais, a partir da utilização da Internet. Conceitualmente, resgata a

capacidade de aperfeiçoamento do Orçamento Participativo, a partir da ação cidadã ativa e solidária. Neste ano, há poucas mudanças, podendo destacar-se a última grande mudança de ciclo do Orçamento Participativo, fruto de proposição do grupo de modernização. A mudança no ciclo deu-se basicamente em:

- Introduziu as reuniões preparatórias;
- Estabeleceu uma rodada regional única;
- Reorganizou as rodadas intermediárias para a priorização das demandas.

São três mudanças principais que reorganizam o processo de discussão, buscando torná-lo mais enxuto e mais deliberativo. As reuniões preparatórias buscavam sintonizar as preocupações da comunidade e as da Prefeitura, oportunizando um espaço de discussão prévia, onde o Governo comparecia e apresentava os seus critérios técnicos antes do processo de deliberação da comunidade nas Assembléias.

A rodada única seria a grande novidade e torna-se o único momento global dentro da região, em que se vota em urna, os eixos temáticos prioritários, votam-se os conselheiros e define-se um número de delegados para a região. Completando as mudanças há a realização das rodadas intermediárias, que não mais definem os eixos temáticos, mas somente seu detalhamento, dentro da ordem já previamente votada, em que priorizam a ordem das demandas.

Todas estas mudanças são típicas dos mecanismos de co-gestão e representam a proposta de desenho final, apresentada e deliberada pelo COP, após as discussões realizadas pelo grupo de trabalho de modernização do OPPA.

A partir de 2003, assume o então Vice-prefeito João Verle. Verifica-se pelo texto constante no Plano de investimentos “Novas conquistas, novos desafios”, uma nova virada conceitual, volta à cena a visão do OPPA como o *locus* da participação popular organizada:

Estamos iniciando o décimo quinto ano do Orçamento participativo na capital, e estamos todos de parabéns. Ao longo de quatorze anos, a população organizada decidiu pela realização de 4 mil obras em Porto alegre. Esta mesma, população, teve a sabedoria de não se contentar com o que já havia realizado e tratou de aperfeiçoar ainda mais o processo vitorioso [...] Aqui o

poder de decisão é real e verdadeiramente compartilhado. Aqui nos enfrentamos os desafios da construção de uma democracia renovada, que a cada dia constrói uma cidade com mais qualidade de vida para todos (PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS, 2003).

A ênfase está na afirmação da existência de seriedade e de poder compartilhado de fato. Novamente, como em anos anteriores, não aparece o termo cidadania. A grande mudança ficou por conta da instituição:

➤ Do Orçamento Participativo Interno.

Após 15 anos de existência da experiência, fruto de proposta do quarto congresso da “Cidade Constituinte”, surge uma proposta efetiva de discussão com o funcionalismo público. Replicou-se, de forma conjunta com OPPA, uma discussão interna, com eixos temáticos, demandas e formas de concertação próprias. Há um novo mecanismo de participação interna, que busca ampliar as formas de co-gestão, porém já no término do mandato da Frente Popular e com pouco tempo para desenvolver-se e consolidar-se.

Em 2004 o texto do Plano de Investimentos é instigante: “Sirva o OPPA de modelo para toda Terra”, com ênfase, na decisão participativa pela área social:

Esta atuação consciente e participativa da população, somada a ação transparente, responsável e de austeridade fiscal da Administração Popular, fez de Porto Alegre, uma referência (PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS, 2004).

O texto demonstra a importância da participação na definição dos investimentos, o compromisso dos PI's e a realização de grandes obras. Frisa a atuação consciente da população e ressalta o peso da atuação da administração. Neste ano, pela primeira vez, é um texto elaborado pelo Conselho do Orçamento Participativo (COP): “Orçamento Participativo: o olhar de seus protagonistas”, que afirma o processo, enquanto a organização de um novo campo popular e democrático:

Não somos um fórum que discute exclusivamente demandas, estamos todos envolvidos num processo efetivamente democrático, formador de consciência que valorize a cidadania e que esteja voltado para o interesse da maioria da população carente [...] a autonomia do OP e a transparência do processo são exemplos de gestão pública compartilhada com soberania popular, fortalecendo e afirmando a democracia participativa [...] Não somos um novo poder que vem disputar com os demais poderes legitimamente constituídos, somos cidadãos conscientes de que unidos poderemos transformar Porto Alegre numa cidade melhor para seus habitantes (PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS, 2004).

O texto basicamente afirma a função dos conselheiros, a participação direta na gestão do Estado, que valoriza a cidadania e afirma a Democracia participativa. Neste período, não se verificou outras mudanças significativas que possam ter transformado o processo. Interessante ressaltar o tipo de discurso legitimador da experiência, que aponta para uma atuação consciente e organizada da população, sempre mobilizada, e o advento do texto do COP, que evidencia dois aspectos: a afirmação da autonomia do OPPA e de um processo transparente e a afirmação ou o reconhecimento de que o Conselho não se trata de um novo poder, mas da união de cidadãos conscientes. Percebem-se, então, no conjunto dos quatro últimos anos analisados, dois aspectos principais:

1. Um processo de retomada dos mecanismos de co-gestão, que apontou para novas formas de participação que ampliassem, não somente o número de participantes, mas a incorporação de diferentes públicos no processo do OPPA, quer através de um novo ciclo, quer através da Internet ou do envolvimento dos funcionários públicos. Houve uma inversão da tendência observada nos anos anteriores, de desequilíbrio entre as ações de ampliação dos mecanismos de co-gestão e os mecanismos de normatização, que tentou re-equilibrar a relação entre os dois tipos de mecanismos constitutivos do processo, mas que não foi o suficiente, pois pela primeira vez em 16 anos, a Frente Popular acaba derrotada eleitoralmente. Neste último mandato, a oscilação entre as duas matrizes discursivas, que orientaram o processo, esteve presente ao longo do seu desenvolvimento. Primeiramente, a matriz que vê o OPPA como o lócus da cidadania e qualidade de vida, que aponta para este como um espaço público orientado para o concerto dos problemas sociais, dependentes de

investimento público. No segundo período do mandato, volta à matriz do lócus da participação popular organizada, que vê no OPPA uma forma de organização popular.

2. A continuidade da especialização do processo, não obstante as tentativas de renovação, o processo de normatização continuou firme e forte. Durante todo o quarto mandato, a maximização das formas de controle do processo, a partir do COP, continuaram e se ampliaram. Inclusive no texto colocado no PI no último ano a auto-compreensão dos conselheiros do processo é justamente a de ser um espaço autônomo. São indícios interessantes, que demonstram ao fim do ciclo de desenvolvimento da experiência analisada por este trabalho, a consolidação do processo de colagem, identificado, pois reconhece o OPPA enquanto um espaço autônomo, não mais de co-gestão, mas uma união de indivíduos, logo auto organizados entre si.

Ou seja, a experiência adquiriu vida própria como uma arena de disputa pelos interesses em investimentos dos diferentes participantes. A hipótese explicativa que pressupõe uma tendência à trivialização do processo continua podendo ser admitida, pois continuou havendo desequilíbrio de poder, apesar de tentativas de uma nova institucionalização do processo. Em relação aos hábitos democráticos, percebe-se que não houve tempo para modificarem-se durante as tentativas mencionadas.

De forma a finalizar a presente reconstrução histórica, pode-se traduzir de forma sintética o conjunto da experiência analisada em quatro diferentes períodos:

**Primeiro período** – 1989-1992 - Um novo processo de institucionalização nas relações entre comunidade e Prefeitura

**Característica Central:** um re-arranjo nos processos institucionais, de relação entre a comunidade e a Prefeitura, a partir basicamente de um novo tipo de engenharia institucional.

**Segundo período** – 1993-1996 – A consolidação do hábito democrático

**Característica Central:** consolidação da experiência, é quando esta começa a criar robustez tanto em seus resultados, como em seu processo de normatização.

**Terceiro período** – 1997-2000 – A consolidação da especialização

**Característica Central:** representa o processo de especialização da experiência, em que a colagem entre os objetivos de organizar a sociedade e os objetivos de organizar o OPPA desaparece, e este se constitui enquanto um grupo organizado.

**Quarto período – 2001-2004 – A tentativa de uma nova institucionalização**

**Característica Central:** quando busca-se em um momento retomar a ampliação das formas de co-gestão.

Esses períodos, que buscam conformar no processo de desenvolvimento histórico da experiência demonstrada acima, os seus principais traços característicos e ao mesmo distintivos de suas diferentes configurações, vão ajudar a ilustrar e trabalhar os dados encontrados na pesquisa de campo que serão apresentados no próximo capítulo.

## **4 O OPPA e as situações de equilíbrio de poder e os novos hábitos democráticos: observando os resultados de campo**

A proposta de análise configuracional do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA), de 1989 a 2004, se dividiu operacionalmente em dois movimentos: primeiro, reconstrução histórica da experiência, realizada no capítulo anterior, que apontou grosso modo, para quatro diferentes períodos configuracionais: o (i) do início de um novo processo de institucionalização das relações entre as comunidades locais e a Prefeitura, a (ii) consolidação de um novo hábito democrático, a (iii) especialização do processo e a (iv) tentativa de um novo processo de institucionalização da experiência.

Neste capítulo, realiza-se o segundo movimento operacional, o de uma pesquisa de campo (*survey*) e de um grupo focal. Ambas as técnicas de pesquisa foram aplicada junto aos conselheiros (as) do OPPA, distribuídos entre os quatro mandatos administrativos da Prefeitura: 1989-1992; 1993-1996; 1997-2000 e 2001-2004. O critério utilizado para este recorte foi, de acordo com o referencial teórico<sup>63</sup>, a necessidade de compreender as percepções dos principais dirigentes comunitários no processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre, no período dos 16 anos, e a influência destes nas diversas configurações observadas.

A justificativa central deste procedimento baseia-se no fato de que é a partir do Conselho do Orçamento Participativo que o processo é normatizado e organizado, sendo este Conselho, a expressão dirigente máxima das formas de co-gestão sugeridas pelo OPPA e, sendo estes conselheiros, eleitos anualmente em assembleias populares em cada região da cidade.

Os dirigentes reúnem-se semanalmente para discutir e deliberar sobre o funcionamento do OPPA e a construção do Regimento Interno. Essas reuniões acontecem anualmente até a formatação final do Plano de Investimentos, que compõe todo o investimento orçamentário anual. Os encontros têm função central na estruturação das diferentes e possíveis configurações assumidas pelo OPPA ao longo

---

<sup>63</sup> Explicitado nos Capítulos 1 e 2.

do seu desenvolvimento, pois se constituem no espaço pelo qual passam as principais tensões do processo, as principais disputas e as principais decisões.

A *survey*, primeira técnica utilizada, envolveu uma amostra de 84 conselheiros(as), distribuídos entre os quatro mandatos administrativos realizados, que corresponde a 13% dos mandatos de conselheiros (as) ocupados de 1989 a 2004. O critério básico de sua composição foi o grau de freqüência da ocupação dos mandatos de conselheiros (com duração de 1 ano e possibilidade de reeleição), durante os diferentes mandatos administrativos da Prefeitura (quatro anos cada mandato). Assim, a amostra foi equilibrada entre quem participou somente uma vez e quem participou mais de uma vez, dando uma inflexão prioritária para a última situação<sup>64</sup>, pois permitiu uma melhor apreensão das opiniões dos participantes, no período de 16 anos, fornecendo um quadro mais completo das percepções dos entrevistados sobre as configurações observadas.

Por sua vez, a segunda técnica, o grupo focal, foi trabalhada com o número mínimo recomendado pela metodologia específica da técnica, oito pessoas. O critério para composição do grupo foi a busca do equilíbrio de participação entre os quatro mandatos administrativos. Neste caso, dois de cada mandato administrativo da Prefeitura.

Os resultados obtidos estão organizados, neste capítulo, em três sessões. O objetivo é dar conta da necessária reflexão e discussão das duas hipóteses de trabalho apresentadas: a de uma tendência à democratização ou à trivialização da experiência de participação popular no Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA), no período analisado.

Para observar a possibilidade de ocorrência de cada hipótese, foram formuladas duas variáveis operacionais: a) a do equilíbrio de poder, que dá conta da distribuição horizontal das formas de participação e decisão e; b) a dos hábitos democráticos, que busca focar as formas de organização e sua relação inovadora ou não com a cultura política patrimonialista brasileira e suas práticas tradicionais.

---

<sup>64</sup> Conforme foi explicado no Capítulo 3 e cujo perfil completo da amostra será detalhado no perfil participativo apresentado adiante.



O comportamento de cada variável e as razões empíricas causais de tal fenômeno e sua relação com as hipóteses formuladas estarão descritos a seguir:

**Quadro 10:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA).

Operacionalização das Variáveis

<b>Variável: Equilíbrio de Poder</b>	<b>Variável: Novos Hábitos Democráticos</b>
Percepção analisada: Poder de Decisão	Percepção analisada: Motivos para participar
Percepção analisada: Formas de abertura de espaços para a participação	Percepção analisada: Formas de organização comunitária antes e depois de participar no OPPA
Percepção analisada: As formas de deliberação	Percepção analisada: A importância dos atores participantes

Na primeira sessão apresentar-se-á os contornos gerais da amostra pesquisada, buscando situar precisamente quem são os pesquisados, através do seu perfil socioeconômico, participativo e associativo, realizando assim o dimensionamento da composição dos entrevistados e de suas diferentes percepções, analisadas neste trabalho.

Na segunda sessão, serão apresentados os resultados das respostas da *survey*, realizada a partir de três procedimentos para o tratamento das informações:

1. A apresentação das questões pesquisadas, em freqüências absolutas e relativas, associadas por variável analítica operacional<sup>65</sup>:

2. A comparação das diferentes percepções dos conselheiros (as), distribuídas entre os quatros mandatos administrativos, para cada freqüência apresentada. Cada conselheiro (a) foi, para efeito de aglutinação, alocado por mandato administrativo da Prefeitura, considerando-se o último mandato cumprido. Isso significa dizer que nesta análise, como está no perfil da amostra, as opiniões expressas nos

<sup>65</sup> Cada questão perguntada tinha uma afinidade com uma das variáveis operacionais. No apresentação optamos por indicar esta co-relação. Na parte final, vamos analisar as sete questões formuladas de forma conjunta.

terceiro e quarto mandatos, são, em sua maioria, de pessoas com mais tempo de participação e mais experiência do processo, pois ocuparam mais de um mandato durante a participação no OPPA.

3. A apresentação de uma síntese dos resultados obtidos em relação às hipóteses explicativas, em que será apresentado o perfil sintético do comportamento de cada variável e as suas correlações, a partir do cruzamento das diferentes percepções encontradas durante a pesquisa.

Na terceira e última sessão, se apresentará os resultados da discussão do grupo focal, a partir da realização de dois procedimentos para o tratamento das informações coletadas:

1. A exposição da discussão realizada a partir de dois temas, com base no roteiro que orientou a discussão e as questões levantadas pelos participantes: Os dilemas da participação: a busca de demandas versus a autonomia da comunidade e a (ii) Democracia Participativa, sendo que ambos os temas buscam dialogar com as variáveis operacionais de equilíbrio de poder e novos hábitos democráticos.

2. Breve síntese do processo de discussão ocorrido.

#### **4.1 Perfil geral da amostra**

O perfil da amostra é composto por 84 questionários da *survey* realizada com os conselheiros(as) do OPPA. Foi organizado em três níveis de informações:

- Perfil socioeconômico – gênero, situação de emprego e desemprego, escolaridade e renda individual;
- Perfil associativo – participação em entidades antes e depois da participação no OPPA;
- Perfil participativo - período de participação no mandato administrativo da Prefeitura e a frequência de ocupação de mandatos de conselheiros.

#### 4.1.1 Perfil socioeconômico

Verifica-se que: 57,1% dos conselheiros(as) pesquisados pertencem ao gênero masculino e 42,9% ao gênero feminino. Infere-se, no conjunto da amostra, que, na camada dirigente máxima do processo, há certa predominância do gênero masculino, ou seja, uma participação maior de homens no Conselho do Orçamento Participativo (COP).

**Tabela 1:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Gênero - jan./fev. 2007

	<b>Casos</b>	<b>%</b>
<b>Masculino</b>	48	57,1
<b>Feminino</b>	36	42,9
<b>Total</b>	84	100

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

Quando comparadas com outras pesquisas, a amostra obedece à lógica histórica de participação de gênero no COP. Em pesquisa de 1999, realizada pela ONG Cidade, 54,7% dos conselheiros eram do gênero masculino e 45,3%, do gênero feminino. Em uma outra edição da mesma pesquisa realizada em 2002, 67,4% dos conselheiros eram homens e 32,6% eram do gênero feminino<sup>66</sup>.

Em relação à situação de emprego e desemprego, para a qual se agrupou as diferentes respostas em nove categorias, a tabela abaixo apontou que os três maiores tipos auto-declarados, totalizam quase 60% do conjunto da amostra.

<sup>66</sup> Confira pesquisa na íntegra no site [www.cidade.org](http://www.cidade.org)

**Tabela 2:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Ocupação - jan./fev. 2007

Ocupação	Casos	%
<b>Aposentados</b>	23	27,4
<b>Trabalho Institucional</b>	13	15,5
<b>Agentes Comunitários</b>	12	14,3
<b>Funcionário Público</b>	9	10,7
<b>Geral</b>	7	8,3
<b>Profissionais Liberais</b>	6	7,1
<b>Serviços Gerais</b>	5	6,0
<b>Comércio</b>	5	6,0
<b>Desempregado</b>	4	4,8
<b>Total</b>	84	100,0

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

Primeiramente, conforme a tabela 2, os aposentados aparecem com 27,4%. Em segundo, os que realizam algum tipo de trabalho institucional, como assessor parlamentar, vereança, etc., com 15,5%. Em terceiro, estão os que prestam algum tipo de trabalho comunitário, remunerado ou não, como educadores populares, lideranças comunitárias e coordenadores comunitários de equipamentos públicos, com 14,3%.

Verifica-se uma grande gama diferenciada de ocupações desempenhadas pelo público pesquisado. Também há o predomínio de ocupações, que possibilitam um maior tempo livre para a participação, condição necessária para acompanhar o ritmo do processo de participação, que apresenta no mínimo duas reuniões fixas por semana.

Em relação à escolaridade, constata-se que 35,7% cursaram o ensino médio e 40,5%, o superior incompleto. Em terceiro, há os que cursaram até o ensino fundamental, com 23,8%, o que demonstra um elevado grau de instrução entre os dirigentes máximos do processo que foram pesquisados.

**Tabela 3:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Escolaridade - jan./fev. 2007

	<b>Casos</b>	<b>%</b>
<b>Até Ensino Fundamental</b>	20	23,8
<b>Ensino Médio</b>	30	35,7
<b>Ensino Superior</b>	33	40,5
<b>Total</b>	84	100

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado. Cesar Beras.

Aqui, há uma inversão em relação a outras pesquisas já realizadas. Em 2002, na pesquisa da ONG Cidade, 39,4% tinham escolaridade entre primária ou menor, 31,1% tinham escolaridade secundária, completa ou não, e 29,5% na faixa do Ensino Superior, completo ou não. Isso pode indicar um crescimento de 2002 para cá do nível de escolaridade dos participantes do COP.

Em relação à renda, percebe-se que 35,7% dos entrevistados possuem renda entre 3 a 5 salários mínimos (SM). Em segundo lugar, verifica-se que 22,6% da amostra recebem entre 6 e 10 SM. E, por último, 20,2% dos conselheiros (as) ficam na faixa entre 1 e 2 SM. Logo, constata-se um quadro de relativa estabilidade econômica entre os participantes pesquisados.

**Tabela 4:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Renda familiar - jan./fev. 2007

	<b>Casos</b>	<b>%</b>
<b>Até 1 Salário Mínimo (SM)</b>	8	9,5
<b>1 a 2 SM</b>	17	20,2
<b>3 a 5 SM</b>	30	35,7
<b>6 a 10 SM</b>	19	22,6
<b>11 SM ou mais</b>	10	11,9
<b>Total</b>	84	100

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

#### 4.1.2 Perfil associativo

Para identificar o perfil associativo da camada dirigente pesquisada, perguntou-se ao conselheiro(a) se participava de algum tipo de entidade comunitária antes de efetivamente começar a participar do OPPA.

**Tabela 5:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Perfil associativo antes de participar do OPPA - jan./fev. 2007

	<b>Casos</b>	<b>%</b>
<b>Sim</b>	71	84,5
<b>Não</b>	13	15,5
<b>Total</b>	84	100

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

Do conjunto dos entrevistados, 84,5% já participavam de alguma entidade associativa e 15,5% não costumavam participar. Disso, pode-se inferir, inicialmente, que a amostra já possuía uma cultura associativa mínima e certo perfil dirigente. Nos 16 anos analisados, a tendência aumentou levemente. Por isso, perguntamos se hoje ele(a) ainda faz parte de alguma entidade?

**Tabela 6:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Perfil associativo depois de participar do OPPA - jan./fev. 2007

	<b>Casos</b>	<b>%</b>
<b>Sim</b>	72	85,7
<b>Não</b>	12	14,3
<b>Total</b>	84	100

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

A partir da tabela 6, observa-se que, no final do ciclo analisado, 85,7% dos conselheiros participavam de entidades contra 14,3% que não participavam. Um leve aumento indica certa estabilidade do fenômeno analisado e uma conexão direta entre as lideranças da Sociedade Civil e as lideranças do OP, que em sua maioria desempenham a mesma função.

### 4.1.3 Perfil participativo

Busca-se identificar a frequência de participação em mandatos de conselheiros ao longo do processo. Pelos entrevistados, verificou-se a frequência de repetição de mandatos ocorrida. Veja na tabela abaixo.

**Tabela 7:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Perfil participativo: ocupação de mandatos no OPPA – jan./fev. 2007

Nível de Repetição	Casos	%
Não repetiu	37	44
Repetiu	47	56
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras

Entre a totalidade dos entrevistados, 56% já repetiram os mandatos e 44% ocuparam somente uma vez, durante os 16 anos analisados, conforme a tabela 7. Tem-se uma situação interessante quando se compara o percentual de repetição com os percentuais gerados pelo comportamento da participação em mandatos, em todo o processo do OPPA.

**Tabela 8:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Perfil participativo: frequência de repetição de mandatos no OPPA – jan./fev. 2007

Número de repetições	Frequência	Número de mandatos	% de mandatos
1 x	427	427	42,4
2 x	138	276	27,4
3 x	39	117	11,6
4 x	29	116	11,5
5 x	12	60	6
6 x	2	12	1,2
<b>Total</b>	<b>647</b>	<b>1008</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras

Ao somar-se o conjunto de todos os mandatos disponíveis (Tabela 8), durante os 16 anos, tem-se 1.108<sup>67</sup> mandatos disponíveis. Porém, durante todo o processo foram ocupados somente 647 mandatos individualmente, sendo o restante ocupado de forma repetida pelo conselheiro, conforme tabela acima.

Tem-se, então, o fato de que somente 64,18% (647) dos mandatos disponíveis nos 16 anos foram ocupados durante o processo. Desses, 42,4% foram ocupados somente uma vez e os restantes 57,6%, soma de todas as repetições, foram mandatos utilizados entre duas e seis vezes pelo mesmo conselheiro.

Nesse contexto, a amostra está 1,6% abaixo do percentual geral de repetições de todo o processo. Assim, pode ser distribuída, conforme tabela abaixo, entre os quatro mandatos administrativos, a partir do critério do último mandato ocupado pelo conselheiro entrevistado, visto que, a maioria da amostra é composta por conselheiros(as) que repetiram seu mandato, tendência que se naturalizou durante o processo:

**Tabela 9:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Perfil participativo: distribuição da amostra por mandato Administrativo da Prefeitura - jan./fev. 2007

<b>Mandato da Prefeitura</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>
<b>1989-1992</b>	10	11,9
<b>1993-1996</b>	16	19
<b>1997-2000</b>	19	22,6
<b>2001-2004</b>	39	46,4
<b>Total</b>	84	100

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras

A tabela acima demonstra que 46,4% dos entrevistados cumpriram seu último mandato de conselheiro no período analisado, entre 2001 e 2004, ou seja, no quarto

<sup>67</sup> Estes números foram obtidos dos Planos de Investimentos disponíveis. Salientamos que os períodos de 1989, 1990 e 1991 não tiveram tais planos ou não estavam disponíveis no momento da pesquisa.



mandato administrativo. Em seguida, aparecem 22,6% dos conselheiros(as) que cumpriram seus últimos mandatos entre 1997 e 2000. Já 19%, correspondem ao período de 1993-1996, o segundo mandato administrativo. Por último, 11,9% da amostra tiveram como último mandato de conselheiro (a) realizado na primeira gestão da Frente Popular, 1989-1992.

Quando cruzada a distribuição da amostra com a frequência de repetições de mandato, verifica-se que 55,3% da amostra, que repetiu o seu mandato de conselheiro, ainda estaria exercendo a função no período do quarto mandato administrativo da Prefeitura. Em segundo, 29,8% dos entrevistados, com repetição de mandato, foram alocados no período do terceiro mandato administrativo. Com 14,9%, aparecem os entrevistados que repetiram até o período do segundo mandato.

Afirma-se que, na seqüência do desenvolvimento do processo de participação no OPPIA, a tendência à repetição foi aumentando e se consolidando dentro da amostra observada.

**Tabela 10:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Perfil participativo: Comparação entre distribuição da amostra e grau de ocupação de mandatos no OPPIA - jan./fev. 2007

<b>Mandato da Prefeitura</b>	<b>Somente um mandato</b>	<b>%</b>	<b>Mais de um mandato</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
<b>1989-1992</b>	10	27,0	0	0,0	10
<b>1993-1996</b>	9	24,3	7	14,9	16
<b>1997-2000</b>	5	13,5	14	29,8	19
<b>2001-2004</b>	13	35,1	26	55,3	39
<b>Total</b>	37	100,0	47	100,0	84

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras

É possível, então, definir como perfil médio do conjunto das 84 entrevistas, realizadas com os conselheiros(as) que participaram ao longo dos 16 anos: homens, aposentados, com ensino superior, uma renda entre 2 a 5 salários mínimos,

participantes de entidades comunitárias e com tradição de participação dentro do OPPA, em mais de um mandato, no mínimo.

#### **4.2 Observando a variação do equilíbrio de poder e dos novos hábitos democráticos**

Serão apresentados, agora, depois de estabelecido o perfil geral da amostra, os dados coletados, que vão testar as variáveis analíticas operacionais: o equilíbrio de poder e os novos hábitos democráticos.

Com a primeira variável, busca-se apresentar e discutir as seguintes informações, coletadas a partir do questionário:

- a) A percepção dos entrevistados sobre a questão do poder de decisão do processo;
- b) A percepção dos entrevistados sobre as formas de colaboração do processo, para a abertura de espaços de participação;
- c) A percepção sobre as formas de deliberação para a obtenção de demandas;
- d) A percepção dos entrevistados sobre as reuniões realizadas e sua independência do Poder Público.

A partir da segunda variável, trabalhou-se os seguintes aspectos:

- a) As motivações dos entrevistados para participar do OPPA;
- b) A percepção dos entrevistados sobre como as comunidades se organizavam antes e como se organizam agora;
- c) E, por último, a percepção dos entrevistados sobre a importância de cada ator participante no Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA).

Serão realizadas duas discussões enfocando o detalhe de cada conjunto de dados, a partir das variáveis analíticas, para apresentar as freqüências e o comportamento do dado durante os quatro mandatos administrativos. Assim, criaram-se

as condições para uma visão panorâmica do conjunto da experiência. Isso possibilitou explorar as possibilidades expressas nas hipóteses explicativas a respeito de uma tendência à democratização, em que se tornou necessária a confirmação de situações de equilíbrio de poder e da conformação de novos hábitos democráticos. Inversamente, poderia esperar-se uma tendência à trivialização da participação popular, não havendo, portanto, equilíbrio de poder e nem a geração de novos hábitos democráticos.

#### 4.2.1 Observando o equilíbrio de poder: decisão, formas de deliberação e abertura de espaços.

A proposta central é observar se, na percepção dos conselheiros (as), houve formas efetivas de equilíbrio de poder ou não. Nessa perspectiva, uma das primeiras questões formuladas para os 84 entrevistados, foi **se houve um aumento do poder de decisão da comunidade com o advento do OPPA**. Foram oferecidas três alternativas de respostas: aumentou, diminuiu ou permaneceu igual. Conforme a tabela abaixo, verifica-se que:

**Tabela 11:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Percepção sobre o poder de decisão da comunidade - jan./fev. 2007

	Casos	%
<b>Aumentou</b>	67	79,8
<b>Igual</b>	9	10,7
<b>Diminuiu</b>	8	9,5
<b>Total</b>	84	100

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

Para 79,9% dos dirigentes pesquisados, o poder de decisão da comunidade, após a participação no OPPA, aumentou. Permaneceu igual, na percepção de 10,7% e para 9,5% dos entrevistados, diminuiu.

Percebe-se que há um sentimento majoritário entre os dirigentes do processo de compreender a participação como uma fonte efetiva de alargamento do poder de

decisão da comunidade, o que pode-se definir como uma sensação efetiva de empoderamento<sup>68</sup>.

É possível, então, inferir que houve um ambiente favorável para situações de equilíbrio de poder, visto que, na interação, causada pelo advento da participação no OPPA, a sensação de poder de decisão aumentou, ou seja, configura-se uma nova forma de interdependência funcional, em que os participantes da comunidade sentem-se com mais capacidade de influência no Poder Público local e na satisfação das suas necessidades.

Buscar apreender esse sentimento a partir da resposta dos entrevistados, que foram agrupadas e distribuídas entre os quatro mandatos administrativos analisados, conforme a tabela abaixo. No período analisado, verificou-se que a sensação de empoderamento foi percebida de forma majoritária por 79,8% da amostra. De uma situação existente de equilíbrio de poder, surgiram dois comportamentos distintos: Um cresceu, conforme tabela abaixo, entre o primeiro e o segundo mandatos, de forma ascendente.

**Tabela 12:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Comparação da percepção sobre poder de decisão da comunidade nos quatro mandatos - jan./fev. 2007

		Aumentou	Igual	Diminuiu	Total
<b>1º Mandato</b>	<b>Casos</b>	7	2	1	10
	<b>%</b>	70,00%	20,00%	10,00%	100,00%
<b>2º Mandato</b>	<b>Casos</b>	14	1	1	16
	<b>%</b>	87,50%	6,30%	6,30%	100,00%
<b>3º Mandato</b>	<b>Casos</b>	16	2	1	19
	<b>%</b>	84,20%	10,50%	5,30%	100,00%
<b>4º Mandato</b>	<b>Casos</b>	30	4	5	39
	<b>%</b>	76,90%	10,30%	12,80%	100,00%
<b>Total</b>	<b>Casos</b>	67	9	8	84
	<b>%</b>	79,80%	10,70%	9,50%	100,00%

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

<sup>68</sup> Em relação a este conceito ver Alsop e Heinsohn – (2006)

O movimento percebido, foi de uma situação em que 70% dos entrevistados opinaram que aumentou, 20% que permaneceu igual e 10% que o poder de decisão da comunidade diminuiu entre 1989 e 1992, para uma nova situação em que 87,5% responderam que aumentou e de forma empatada 6,3% opinaram que permaneceu igual e outros 6,3% que diminuiu entre 1993 e 1996. No segundo mandato, a sensação mais alta, percebida na amostra, foi de “aumento de poder de decisão”, em todos os quatro períodos analisados.

O segundo comportamento demonstra um movimento descendente. Nele, os percentuais da opção “aumento de poder” começam a diminuir. No terceiro mandato (1997 a 2000), 84,2% concordam que o poder de decisão aumentou, 10,5% dizem que este permanece igual e 5,3% que ele diminuiu. Já no quarto mandato administrativo, 76,9% acham que o poder aumentou, contra 10,3% que percebem que ele continua igual e 12,7%, que ele diminuiu. Mesmo sendo a sensação de aumento do poder de decisão uma constante hegemônica dentro do processo, a partir da percepção de sua camada dirigente, tal sensação decaiu durante o desenvolvimento do processo, acentuando-se no último mandato analisado.

Cabe observar duas questões: primeira, há uma diferença crucial nesse processo de desenvolvimento da experiência, pois quanto mais se participa, mais se compara a experiência com ela mesma. Ou seja, as opiniões expressas no primeiro mandato, por aqueles que participaram ativamente como conselheiros (as) naquele momento, comparavam a experiência com a realidade anterior à própria experiência. A partir do segundo mandato, essa é comparada com ela mesma. Logo, a sensação de diminuição gradativa do poder de decisão é um fenômeno interno à própria experiência, uma perda de seu próprio potencial já realizado outrora.

A segunda observação refere-se a essa situação de potencial desequilíbrio de poder ao longo do desenvolvimento da experiência. A partir do movimento descendente observado, se comparar-se com os períodos históricos do OPPA, apresentados no capítulo quatro, permite-se a seguinte analogia: no período de nova institucionalização das relações entre comunidade e Prefeitura, correspondente ao primeiro mandato, já existia uma sensação de empoderamento, como vimos na tabela acima. No segundo mandato, período denominado de consolidação da experiência, a sensação chega ao

seu ápice. No terceiro período - o da trivialização - correspondente ao terceiro mandato, a sensação começa, levemente, a cair. Já no quarto período, o da tentativa de uma nova institucionalização, ela chega ao seu menor percentual de sensação de aumento de poder, 76% de todo o período analisado.

Pode-se, então, inferir - com base no corpo teórico - que há, no momento em que o processo começa a se especializar, conforme vimos na reconstrução histórica, entre a camada dirigente, uma sensação de perda de poder de decisão. Isso significa que o processo de participação começa a se tornar mais seletivo, mais disputado e a sensação de poder de decisão começa a diminuir. É necessário levar em conta, que esta sensação descendente nunca abalou a convicção de empoderamento percebida pelos conselheiros(as) do OPPA. Parte-se, então, de uma situação de equilíbrio de poder em perspectiva descendente.

Prosseguindo na análise formula-se a seguinte pergunta: **De que forma o OP colaborou com o processo de Participação Popular na gestão da Prefeitura?** A intenção é verificar a colaboração para a construção da cidadania. As respostas eram de múltipla escolha, podendo o entrevistado optar pelas alternativas “sim” ou “não”, em relação às possibilidades de resposta e foram ofertadas as seguintes opções abaixo (computou-se somente as respostas às alternativas “sim”). A forma predominante de colaboração, segundo os pesquisados, foi a opção “abriu espaços para a participação da comunidade, independente das entidades” com 91,7%.

**Tabela 13:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Percepção sobre as formas de colaboração entre OPPA e co-gestão - jan./fev. 2007

<b>Opção de Resposta</b>	<b>Resposta sim</b>
<b>Abriu espaços para a participação da comunidade, independente de entidades.</b>	91,7%
<b>Ensinou-nos a importância da participação</b>	86,9%
<b>Abriu espaços para a participação da comunidade via entidades</b>	86,9%
<b>Obrigou-nos a nos organizar e criar entidades</b>	47,6
<b>Não colaborou em nada</b>	20,2%

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

Em segundo e terceiro lugares, empatados com 86,9%, aparecem a opção “nos ensinou a importância da participação” e a opção “abriu espaços para a comunidade participar via entidades”. Apesar de a opção “abriu espaços independentes de entidades ser predominante, percebe-se que há certo equilíbrio entre as outras duas principais respostas - “nos ensinou a importância da participação” e “abriu espaços via entidades”. Isso demonstra que a percepção geral dos entrevistados aponta para o fato de ter havido a abertura de espaços e a valorização da participação popular. Novamente, um elemento a favor da existência de uma situação de equilíbrio de poder.

Interessa verificar nas duas formas principais (a participação independente ou via entidades) o comportamento no conjunto da experiência, para observar a importância da entidade comunitária ao longo dos quatro mandatos administrativos. No início do processo, havia uma tensão sobre quem deveria participar, se toda a sociedade ou somente por meio da participação em alguma entidade. Vingou a primeira alternativa. Resta saber como evoluiu ao longo do desenvolvimento do processo do OPPA, na percepção da camada dirigente entrevistada.

**Tabela 14:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Percepção sobre as formas de colaboração entre OPPA e co-gestão. Quatro mandatos - jan./fev. 2007

		Sim	Não	Total
1º Mandato	Casos	9	1	10
	%	90,00%	10,00%	100,00%
2º Mandato	Casos	14	2	16
	%	87,50%	12,50%	100,00%
3º Mandato	Casos	18	1	19
	%	94,70%	5,30%	100,00%
4º Mandato	Casos	36	3	39
	%	92,30%	7,70%	100,00%
Total	Casos	77	7	84
	%	91,70%	8,30%	100,00%

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

Observa-se que a sensação de abertura de espaços, de forma independente das entidades, mesmo sendo predominante, tem um movimento alternado em duas etapas, muito leve, entre um sentido ascendente-descendente, entre o primeiro e o segundo mandatos e um novo sentido ascendente–descendente entre o terceiro e quarto mandatos.

No primeiro mandato, a alternativa “abriu espaços independente da comunidade” contava com 90% das alternativas “sim” contra 10% das alternativas “não”. No segundo mandato, o percentual foi para 87,5% “sim” e 12,5% “não”. No terceiro mandato, a opção atinge o seu auge com 94,7% de “sim”, dos entrevistados tendo a sensação de aberturas de espaços indiferente de entidades e 5,3%, da alternativa “não”. No quarto mandato, uma leve queda para 92,3% da alternativa “sim” contra 7,70% da alternativa “não”.

Entretanto, se no item “abriu espaços independente de entidade”, temos um leve movimento descendente, na análise do item “abriu espaços via entidade comunitária”, inversamente, teremos um movimento nitidamente ascendente.

**Tabela 15** :Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Percepção sobre as formas de colaboração entre OPPA e co–gestão. quatro mandatos - jan./fev. 2007

		Sim	Não	Total
<b>1º Mandato</b>	<b>Casos</b>	8	2	10
	<b>%</b>	80,00%	20,00%	100,00%
<b>2º Mandato</b>	<b>Casos</b>	13	3	16
	<b>%</b>	81,30%	18,80%	100,00%
<b>3º Mandato</b>	<b>Casos</b>	16	3	19
	<b>%</b>	84,20%	15,80%	100,00%
<b>4º Mandato</b>	<b>Casos</b>	36	3	39
	<b>%</b>	92,30%	7,70%	100,00%
<b>Total</b>	<b>Casos</b>	73	11	84
	<b>%</b>	86,90%	13,10%	100,00%

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.



No primeiro mandato, 80% dos conselheiros(as) achavam que uma das principais formas de abertura de espaços se dava via entidades, sendo que 20% achavam que não.

No segundo mandato, essa situação evolui levemente para respectivamente 81,3% que acham ser esta uma das formas principais e 18,8% que não. O terceiro mandato configura um novo crescimento, agora para 84,20% e 15,80% que não concordam ser esta a principal alternativa.

Entretanto, no quarto mandato há um salto para 92,3%, que acham que a abertura de espaços via entidade é uma das principais alternativas. Somente 7,70% dos entrevistados, acham que não. Ocorre, então, um crescimento da importância da entidade, na sensibilidade dos conselheiros(as) do OPPA, ao longo do desenvolvimento da experiência.

Analisando de forma combinada as duas formas, verifica-se que no decorrer dos quatro mandatos há dois movimentos diferentes e simultâneos: um descendente, leve, da alternativa abertura de espaços indiferente de entidade e outro ascendente da alternativa abertura de espaços via entidade. Ou seja, verifica-se uma alternância nas formas de equilíbrio de poder, em que a alternativa predominante vai perdendo espaço para uma alternativa, que é considerada secundária.

Novamente, é possível, a partir das tabelas acima, destacar a analogia entre os quatro períodos históricos identificados na tentativa de reconstrução histórica e a realização de um processo de perspectiva descendente da sensação de equilíbrio de poder. No primeiro período, o da nova institucionalização, há uma preponderância de que é possível no processo do OPPA a participação independente de entidades, embora a alternativa de participação via entidades também fosse uma opção forte.

No segundo período, o da consolidação dos novos hábitos democráticos cresce a sensação de participação via entidades e decresce a sensação inversa. No terceiro período, o da especialização, aumenta a sensação de participação via entidades, mas é retomada fortemente a sensação de participação independente de entidades. Entretanto, no último período se combinam as formas de especialização da participação no processo via entidades com a tentativa de um novo processo de institucionalização.

Ao que parece, a participação em entidades está conectada ao processo de especialização da experiência.

Pode-se inferir que o processo de ascendência da forma não hegemônica, da tendência à participação via entidades, se deu em um conflito constante, subjacente à gênese da experiência, quando se postulava que deveria ser o Orçamento uma discussão comunitária, via entidades, argumento que caiu, em nome da universalização do processo, tornando-o aberto para a participação de toda a sociedade. Essa tensão perdurou e teve uma situação de equilíbrio muito forte no período denominado de especialização da experiência, mas no quarto período volta a se desequilibrar.

Prosseguindo no tratamento da variável analítica operacional equilíbrio de poder, perguntou-se como as **comunidades dos conselheiros(as) entrevistados se organizavam e deliberavam para a obtenção de suas demandas**. As respostas eram de múltipla escolha e foram apresentadas as alternativas abaixo:

**Tabela 16:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Forma de deliberação para a obtenção de demandas - jan./fev. 2007

	<b>Casos</b>	<b>%</b>
<b>Fórum Regional do Orçamento Participativo</b>	63	75,0
<b>Associação</b>	18	21,4
<b>Assembléia</b>	3	3,6
<b>Total</b>	84	100,0

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

Verifica-se que 75% das comunidades dos conselheiros entrevistados vão ao Fórum Regional do Orçamento Participativo (FROP) para obterem as suas demandas, 21,4% vão à associação e 3,6% à assembléia.

Percebe-se, então, a centralidade do FROP para a efetivação do processo, que se caracteriza, como todas as instâncias do OPPA, por possuir uma coordenação mista: comunidade e Prefeitura e tem um ator específico para acompanhá-lo por parte da Prefeitura, o Coordenador Regional do Orçamento Participativo (CROP), que

estabelece o contato direto e cotidiano do governo com os conselheiros e delegados no processo do OP.

Tem-se, então, um elemento preponderante da organização, do processo e, simultaneamente, uma das principais esferas de deliberação. O FROP tornou-se uma instância mista que, no processo de equilíbrio das formas de poder, adquire um maior peso em relação às instâncias, nítidas e tradicionalmente, comunitárias: as associações de moradores e as assembléias populares. Verifica-se que, nas novas situações de equilíbrio de poder, estão se configurando, as instâncias construídas por dentro do processo do OPPA. Essas são mais significativas e influentes.

Durante os quatro mandatos, a sensação do comportamento geral foi de que o FROP era a principal forma de organização e deliberação. Como se viu, 75% da amostra, após o segundo mandato administrativo, foi ascendente. No primeiro mandato, entre 1989 e 1992, 70% identificavam o FROP como a principal forma, 20% a associação de moradores e 10% a assembléia popular.

**Tabela 17:** Conselheiros (as) do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): comparação das formas de deliberação OPPA - nos quatro mandatos -jan./fev. 2007

		<b>Fórum Regional do Orçamento Participativo</b>	<b>Associação</b>	<b>Assembléia</b>	<b>total</b>
<b>1º Mandato</b>	<b>Casos</b>	7	2	1	10
	<b>%</b>	70,0	20,0	10,0	100,0
<b>2º Mandato</b>	<b>Casos</b>	10	6	0	16
	<b>%</b>	62,5	37,5	0,0	100,0
<b>3º Mandato</b>	<b>Casos</b>	14	4	1	19
	<b>%</b>	73,7	21,1	5,3	100,0
<b>4º Mandato</b>	<b>Casos</b>	32	6	1	39
	<b>%</b>	82,1	15,4	2,6	100,0
	<b>Casos</b>	63	18	3	84
	<b>%</b>	75,0	21,4	3,6	100,0

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

No segundo mandato, percebe-se um comportamento levemente diferenciado: 62,5% dos entrevistados optavam pelo FROP como a principal forma, sendo que 37,5% optavam pela associação de moradores. As assembleias populares não obtiveram respostas neste período. Em relação ao mandato anterior, as associações adquirem na percepção dos entrevistados uma maior força enquanto forma de organização e decisão.

A partir do terceiro mandato, o movimento ascendente se consolida. Entre os entrevistados, 73,7% concordam que o FROP é uma das principais formas, sendo que 21,1% optam pela associação de moradores e 5,3% pela assembleia popular. No último mandato, a opção de organização e deliberação no FROP vai para 82,1%, sendo que 15,4% opinavam pela associação e 2,6% pela assembleia, entre os conselheiros pesquisados. Torna-se, então, o FROP, um espaço consolidado. Já o inverso acontece com os espaços associação e assembleias da comunidade.

Verifica-se que o processo de participação no OPPA encontra novas formas de participação, deliberação e organização. Essas contrastam com os espaços já constituídos na sociedade. O processo de empoderamento, a partir do FROP, combinado com a participação no Conselho do Orçamento (COP) criou uma nova interdependência funcional entre as comunidades participantes e o Poder Público local. O poder complementa, explica e potencializa as sensações já observadas de aumento do poder de decisão e abertura de espaços indiferentes de entidades.

Cruzando-se os períodos históricos inferidos na reconstrução histórica, verifica-se que, no primeiro período, o FROP já transmitia uma sensação de instância de deliberação. No segundo período, quando a experiência se consolida, esta forma de deliberação reflui, quando aumenta a forma de participação via entidade. No terceiro período - o da especialização - essa instância se consolida e, no quarto período, se consagra. Isso ocorre no momento em que a sensação de poder diminui e que a sensação de participação via entidades cresce.

Para completar a análise sobre as possíveis formas de equilíbrio de poder existentes, explorou-se as respostas da seguinte pergunta realizada aos conselheiros(as): **Como você classifica as reuniões do período em que era**

**conselheiro do OPPA?** Para isso, foram apresentadas três possibilidades de classificação: sempre independente, às vezes independente e nunca independente.

**Tabela 18:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): classificação das reuniões do OPPA pelos - jan./fev. 2007

	<b>Casos</b>	<b>%</b>
<b>Sempre Independente</b>	15	17,9
<b>Às vezes Independente</b>	48	57,1
<b>Nunca Independente</b>	21	25
<b>Total</b>	84	100

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

A partir da tabela acima, verifica-se que 57,1% dos conselheiros opinam que as reuniões, “às vezes, são independentes”; sendo que 25% acham que “nunca são independentes”, enquanto que 17,9% acham que as reuniões são “sempre independentes”.

Há nitidamente a sensação, na camada dirigente do OPPA em seus primeiros 16 anos, de independência relativa. Quando somadas as opções “às vezes [...]” e “nunca” tem-se 82,1% de opiniões que questionam a independência permanente das reuniões e, inversamente, a soma das opções “às vezes” e “sempre [...]”, chega a um percentual de 75%. Há, então, uma sensação, por parte dos conselheiros entrevistados, de uma independência relativa, com leve propensão para um sentimento de dependência acentuada. De fato, a independência não foi consolidada no processo, a partir do sentimento de seus dirigentes comunitários principais.

E, aqui, aparece uma questão interessante. De forma geral, o poder de decisão aumentou, as formas de participação aumentaram, houve novos espaços de deliberação, mas o sentimento de independência sempre foi relativo. É necessário observar o fenômeno durante os quatro mandatos administrativos para compreendê-lo melhor:

**Tabela 19:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): comparação da classificação das reuniões do OPPO - nos quatro mandatos - jan./fev. 2007

		<b>Sempre</b>	<b>Às Vezes</b>	<b>Nunca</b>	<b>Total</b>
<b>1º Mandato</b>	<b>Casos</b>	3	4	3	10
	<b>%</b>	30,00%	40,00%	30,00%	100,00%
<b>2º Mandato</b>	<b>Casos</b>	2	9	5	16
	<b>%</b>	12,50%	56,30%	31,30%	100,00%
<b>3º Mandato</b>	<b>Casos</b>	3	13	3	19
	<b>%</b>	15,80%	68,40%	15,80%	100,00%
<b>4º Mandato</b>	<b>Casos</b>	7	22	10	39
	<b>%</b>	17,90%	56,40%	25,60%	100,00%
<b>Total</b>	<b>Casos</b>	15	48	21	84
	<b>%</b>	17,90%	57,10%	25,00%	100,00%

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

No decorrer dos quatro mandatos, o sentimento de independência relativa, a partir da tabela acima, foi uma questão consolidada, mesmo com pequenas oscilações percentuais. Embora, desde o início, a sensação predominante tenha sido a de independência relativa (caracterizada pela opção “às vezes”) com 40%, neste primeiro mandato, a relação entre as diferentes percepções era bem mais equilibrada: 30% achavam que era sempre independente e outros 30% achavam que não. Provavelmente, fruto do impacto do processo de implementação e pelo fato de OPPO se constituir como uma novidade, as opiniões estavam bem divididas, mas equilibradas.

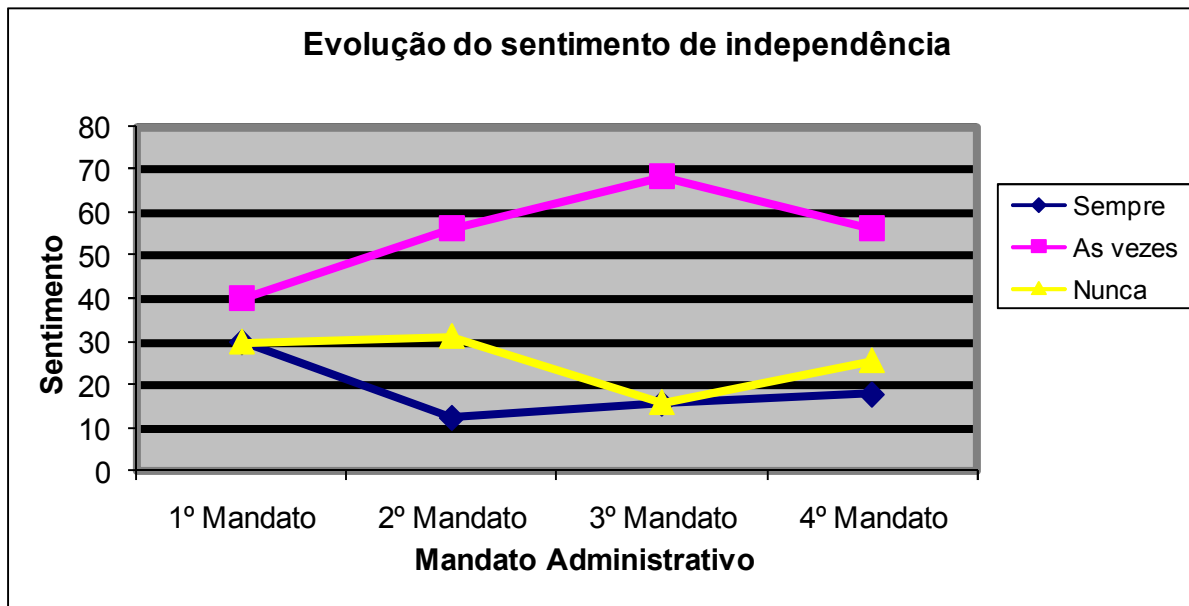
A partir do segundo mandato, o equilíbrio acabou. Acentuadamente, 56,3%, da camada dirigente concordou que o processo era relativamente independente, sendo que 1,3%, achava que não era independente e, somente 12,5%, achavam ser a participação no OPPO algo plenamente independente.

No terceiro mandato, a opção “às vezes” aumentou significativamente para 68,4%. Esse foi seu melhor comportamento percentual, durante os quatro mandatos

administrativos. Também diminuem as opções “nunca independente”, com 15,8%, e “sempre” com 15,8%.

Entretanto, no quarto mandato, a independência relativa continua estabilizada, com 56,4%, mas os percentuais das outras opções sofrem uma pequena oscilação: 25,60% que acham que o processo nunca é independente e 17,9%, que acham que é sempre independente. Uma inversão em relação ao mandato anterior.

A partir do gráfico abaixo, tem-se dois movimentos combinados ao longo dos 16 anos analisados. Um movimento ascendente-descendente dá a sensação de independência relativa, embora essa tenha sido sempre hegemônica. E um movimento descendente-ascendente da alternativa “sempre independente” e “nunca independente”, tendo para esta última uma leve vantagem percentual. Ou seja, a alternativa da descendência do sentimento hegemônico é oferecida pelo sentimento de “nunca independente”.



**Gráfico 2:** Evolução do sentimento de independência entre conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA) – jan./fev. 2007

Percebe-se que essa tendência reforça a tendência geral, observada de uma perspectiva descendente, das formas de equilíbrio de poder, pois aponta para uma sensação de desequilíbrio de poder. Neste caso, em relação às formas de realização das reuniões, pelo fato do crescimento da alternativa “nunca independente”.

Verifica-se que durante os quatro períodos históricos passados houve um conjunto de interessantes combinações, vejamos:

No primeiro período, da nova institucionalização das relações entre a comunidade e a Prefeitura, ocorreu a situação mais equilibrada entre as três opções de resposta. A questão da independência das reuniões era um elemento em avaliação, Percebeu-se em disputa quanto ao seu sentido e suas possibilidades. No segundo período, o da consolidação dos hábitos democráticos, verifica-se um certo desequilíbrio, a sensação de independência relativa aumenta, secundada pela de que nunca as reuniões são independentes. A avaliação é mais cética quanto às possibilidades do processo possibilitar uma decisão independente ou não. No terceiro período, o da especialização, a sensação de “às vezes” se torna hegemônica. Cresce justamente em um momento em que a experiência começa tornar-se mais pragmática. No quarto período, o da tentativa de uma nova institucionalização, volta-se a ter uma avaliação cética sobre as possibilidades de independência. Verifica-se que a alternativa “às vezes” continua hegemônica, embora tenha refluído, mas refluxo a favor da alternativa “nunca”, que cresce.

Na tentativa de sintetizar as questões observadas e levantadas durante a análise realizada, a partir do quadro 11, apresenta-se o perfil sintético do conjunto das quatro questões trabalhadas.

De forma geral, nos quatro elementos analisados referentes à variável operacional equilíbrio de poder, verificou-se que a tendência majoritária, apontada pelas freqüências absolutas e relativas, foi que:

- O poder de decisão aumentou;
- Houve a abertura de espaços independentes de entidades;
- A principal forma de deliberação foi o FROP e
- O sentimento de independência perante o poder público foi relativo.



**Quadro 11:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Síntese do perfil analisado. Variável operacional: equilíbrio de poder – jan./fev 2007

<b>Elemento pesquisado</b>	<b>Variável Equilíbrio de poder</b>	<b>Padrão Mutável do processo</b>	<b>Transformação da interdependência funcional</b>
Poder de Decisão	Aumentou	Ascendente-descendente	Cresce ao longo do tempo uma sensação de diminuição de poder de decisão
Forma de Abertura de espaços	Abriu espaços independentes de entidades	Ascendente–descendente (em duas etapas)	Cresce ao longo do tempo a segunda alternativa assinalada de participação via entidades
Formas de deliberação	Através do FROP	Descendente–ascendente	Se hegemonizou ao longo do processo como a principal forma de deliberação
Independência	Às vezes Independente	Ascendente - descendente	Aumenta ao longo do processo a sensação de que nunca houve independência

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

Ou seja, estabeleceram-se na percepção dos entrevistados, ao longo do processo, as condições de equilíbrio de poder minimamente necessárias: aumento da distribuição do poder, espaços efetivos para todos (entidades e cidadãos), espaços novos de deliberação e uma relativa independência.

Entretanto, a nova configuração de participação popular na co-gestão da Prefeitura sofreu transformações durante o desenvolvimento da experiência de participação, a partir da percepção da sua camada dirigente máxima - os conselheiros (as) do OPPA. Isso fica expresso no quadro acima, pois, com exceção do FROP, todos os fenômenos encontrados tiveram uma evolução ascendente – descendente, ou seja, sua ocorrência foi diminuindo ao longo do processo de participação. Isso quer dizer que progressivamente:

- Houve menos poder de decisão;
- Menos abertura de espaço independente de entidades;

- Menos sentimento de independência;
- O único fenômeno que teve um comportamento descendente - ascendente foi o das formas de deliberação, Nele, o FROP foi progressivamente se firmando como um dos principais espaços de decisão de forma hegemônica.

A mudança do padrão mutável da experiência, efetivamente, transformou as formas de interdependência funcional entre seus participantes. Em relação à sensação de aumento de poder de decisão, ocorreu um consenso majoritário. Entre os entrevistados, houve uma progressiva diminuição a partir do segundo mandato, sem escalas até o quarto mandato administrativo analisado. Quanto mais a experiência de participação se desenvolveu, mais cética foi a opinião das pessoas quanto ao aumento do poder de decisão.

Em relação às formas de abertura de espaços oportunizadas pelo OPPA, a alternativa majoritária de abertura de espaços independentes de entidades (que pode ser considerada uma forma de universalização do acesso aos mecanismos de participação) foi sendo substituída pela percepção de que o processo começou a abrir mais espaços para quem participava de entidades. Isso em duas etapas, no segundo e quarto mandatos, sendo que neste último as formas de abertura de espaço aparecem definitivamente empatadas. Há uma mudança na qualidade da acessibilidade. Gradativamente, a entidade adquire importância maior na percepção dos entrevistados.

Em relação ao sentimento de independência, que majoritariamente era percebido como relativo, durante o processo, foi diminuindo e, paralelamente, aumentando-se o sentimento de que nunca houve independência, principalmente, a partir do terceiro mandato.

A partir das quatro questões levantadas e discutidas, ocorre a situação de uma **perspectiva descendente** das formas de equilíbrio de poder, o que permite evidenciar a segunda hipótese, a de uma tendência à trivialização. Houve, então, um complexo processo de construção e desenvolvimento da experiência de participação no OPPA, que parte de uma situação inicial de consolidação de novas relações de poder entre comunidade e Poder Público local. Ao longo de seus dezesseis anos de existência, o processo apontou para uma nova interdependência funcional, forjada por dentro do

processo, que evidencia um novo padrão mutável (uma nova configuração), pautada pelo desequilíbrio de poder.

Verifica-se, também, que o movimento majoritário observado de ascendência – descendência da maioria dos elementos compara-se aos períodos históricos, traçados pela experiência, a partir da proposta de reconstrução histórica: o período da nova institucionalização das relações entre comunidade e Prefeitura; o período da consolidação democrática; o período da especialização e o período da nova tentativa de institucionalização. Percebe-se que o movimento ascendente ocorre entre o primeiro e o segundo períodos e o descendente entre o terceiro e quarto períodos históricos.

A síntese possível desta variável pode ser assim caracterizada: um novo e potente processo de participação popular, que empodera efetivamente os atores participantes, mas que, progressivamente, vai se especializando nas suas formas de participação. Mediante o qual cresce a forma de participação via entidade, que não era a característica central do processo e cresce a importância do FROP, enquanto uma instância específica do processo que tem mais poder que as formas tradicionais existentes na sociedade civil, que tende a gerar concentração de poder. Logo, os sentimentos de perda do poder de decisão e de independência relativa levam à relativa capacidade de intervenção no processo.

Para aprofundar e completar a discussão, na síntese e correlação das duas variáveis trabalhadas, vamos estabelecer uma reflexão sobre as possíveis causas das questões suscitadas, analisando os hábitos democrático.

#### **4.2.2 – Observando os novos hábitos democráticos: motivação para participar, formas de organização comunitária e a importância dos atores participantes.**

Nesta seção, a formação de novos hábitos democráticos a partir do processo de participação da sociedade no OPPA, nossa segunda variável operacional, é a questão central. Para isso, trabalha-se com a observação de três elementos que foram perguntados aos conselheiros do COP. A questão é identificar as motivações para participar das formas de organização da comunidade antes e depois da existência do OPPA e da classificação de importância dos diferentes atores envolvidos no processo.

Por isso, perguntou-se para os conselheiros (as): **Quais os principais objetivos da comunidade em participar do OPPA?** A resposta era de múltipla escolha e foram oferecidas quatro opções, como na tabela abaixo:

**Tabela 20:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): objetivos da participação - jan./fev. 2007

Opção de Resposta	Respostas Sim
Ajudar a organizar a comunidade para melhorar as condições do local de moradia	92,9%
Ajudar a organizar a comunidade na construção de uma sociedade mais justa	91,7%
Ajudar a prefeitura	69%
Defender os interesses e necessidades privadas e individuais	37,8%

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

Verifica-se que os itens majoritários expressam o sentido de ajudar a organizar a comunidade: ajudar para melhorar as condições do local de moradia com 92,9% e ajudar na construção de uma sociedade mais justa que aparece com 91,7 %. Ajudar a Prefeitura aparece em terceiro lugar com 69%. Em quarto, com 37,8% aparece o item “defender os interesses e necessidades privadas e individuais”.

As opções oferecidas foram organizadas a partir de duas vertentes diferentes de motivações 69: uma vertente pragmática, caracterizada pela afirmação de interesses privados em que a participação é instrumental e uma vertente valorativa em que a participação se caracteriza pela afirmação de valores éticos- morais de justiça, igualdade e solidariedade.

Há, nas formas de motivação prioritárias, identificadas acima, os dois elementos constitutivos possíveis de uma ação política: a utopia com base em valores éticos universais e a realidade objetiva: melhorar as condições de moradia. Há um equilíbrio, então, entre diferentes motivos que podem encarnar um projeto societário ou motivos

<sup>69</sup> Organização realizada a partir da leitura de Habermas(2002), conforme capítulo primeiro deste trabalho.

pragmáticos. Esta tensão é constitutiva das possibilidades de conformação de novos hábitos democráticos em um cenário onde a Democracia não é o elemento forte, mas algo frágil e em construção<sup>70</sup>.

Completando o quadro analisado, as opções “ajudar a Prefeitura” e “defender os interesses individuais” poderiam ser situadas dentro de uma perspectiva pragmática no momento que se caracterizam pela afirmação de resultados imediatos e não necessariamente coletivos. Parte-se de um quadro motivacional, que não poderia ser muito diferente, pela tradição não-associativa e democrática do Brasil, muito equilibrado, mas com grandes possibilidades de tender para o pragmatismo.

O comportamento das diferentes motivações ao longo dos 16 anos expressa-se, principalmente, nas duas opções que concentraram as maiores frequências: a organização da comunidade para a melhoria das condições de vida, que enquadra-se como uma alternativa pragmática e a opção organizar a comunidade na busca de uma sociedade mais justa e solidária, por sua vez categorizada como uma forma valorativa de participação. As respostas eram de múltipla escolha e os conselheiros(as) tinham as opções de “sim” esta é a principal motivação e de “não” é esta a principal motivação.

Verifica-se um comportamento estável na percepção dos conselheiros, entre o primeiro e o terceiro mandatos administrativos. Essa característica evolui significativamente de forma ascendente: Entre 1989 e 1992, 90% dos conselheiros(as) entrevistados concluíam que a principal motivação era organizar a comunidade para a melhoria do local de moradia, sendo que 10% achavam o contrário.

Entre 1993 e 1996, no segundo mandato, a tendência a esta opção aumenta, pois 93,8% optam pela alternativa mais pragmática e 6,3% que não.

No terceiro mandato, 1997 a 2000, despontam o maior percentual do conjunto dos mandatos; 94,7% desta percepção destacam a melhoria do local de moradia, sendo que 5,3% optam pelo não.

---

<sup>70</sup> Reflexão realizada no Capítulo 2.

**Tabela 21:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): comparação dos objetivos de participar - preocupação com o local de moradia - nos quatro mandatos. - jan./fev. 2007

		Sim	Não	Total
<b>1º Mandato</b>	<b>Casos</b>	9	1	10
	<b>%</b>	90,00%	10,00%	100,00%
<b>2º Mandato</b>	<b>Casos</b>	15	1	16
	<b>%</b>	93,80%	6,30%	100,00%
<b>3º Mandato</b>	<b>Casos</b>	18	1	19
	<b>%</b>	94,70%	5,30%	100,00%
<b>4º Mandato</b>	<b>Casos</b>	36	3	39
	<b>%</b>	92,30%	7,70%	100,00%
<b>Total</b>	<b>Casos</b>	78	6	84
	<b>%</b>	92,90%	7,10%	100,00%

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

No quarto mandato, 2001-2004, revela-se um leve movimento descendente, quando a opção ajudar a melhorar o local de moradia cai para 92,3% e a opção, que nega esta como a principal motivação para participar, vai para 7,7%. De qualquer maneira, este tipo de motivação mais pragmática está consolidado. A questão que se coloca é a de verificar se há equilíbrio entre as duas diferentes formas durante o processo de participação ou não.

Neste sentido, observa-se a segunda grande opção de respostas pelos conselheiros(as) sobre as principais motivações para participar.

Verifica-se um comportamento evolutivo muito semelhante ao identificado na opção pragmática. Ocorre um primeiro momento ascendente e após um pequeno momento descendente. No primeiro mandato, 80% dos conselheiros entrevistados tinham como principal motivação a busca por uma sociedade mais justa e solidária, contra 20% que não possuíam esta percepção. Já no segundo mandato, a percepção do “sim” cresce para 81,3%, contra 18,8% do “não”.

**Tabela 22:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): comparação dos objetivos de participar-Sociedade mais justa e solidária - 4 mandatos- jan./fev. 2007

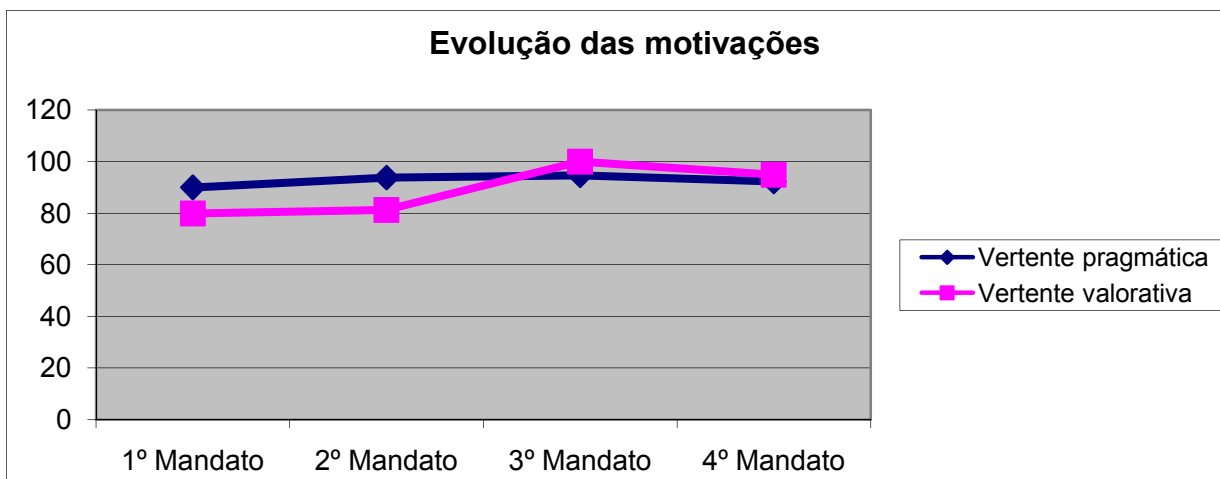
		Sim	Não	Total
1º Mandato	Casos	8	2	10
	%	80,00%	20,00%	100,00%
2º Mandato	Casos	13	3	16
	%	81,30%	18,80%	100,00%
3º Mandato	Casos	19		19
	%	100,00%		100,00%
4º Mandato	Casos	37	2	39
	%	94,90%	5,10%	100,00%
Total	Casos	77	7	84
	%	91,70%	8,30%	100,00%

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado- Cesar Beras.

No terceiro mandato, 100% dos conselheiros entrevistados optaram pela opção “sim”-a principal motivação é a busca por uma sociedade mais justa e solidária. No quarto mandato, a opção “sim” cai para 94,7%, sendo que 5,10% contrariamente achavam que esta não era a motivação principal.

As duas tendências, de forma equilibrada, ascendem juntas e descendem juntas, acompanham de forma sinérgica certa evolução do primeiro até o terceiro período histórico, o da especialização, quando ambas alcançam seu ápice e decaem juntas no quarto período histórico, o da tentativa de uma nova institucionalização.

Verifica-se, a partir do gráfico abaixo, que a opção pragmática teve um comportamento estável e constante e a opção valorativa teve momentos mais instáveis com ápice no terceiro e quarto mandatos.



**Gráfico 3:** Evolução das motivações de conselheiros (as) do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA) - Jan./fev. 2007

Para as formas de organização da comunidade antes e depois de participar no OPPA, elaborou-se pergunta: **Como a sua comunidade se organizava antes da existência do OPPA?** Para ela, foram apresentadas as seguintes opções: pressão popular via associação de moradores; abaixo-assinado e procura por vereadores, sendo as respostas de múltipla escolha, com as opções “sim, utilizava a forma sugerida” ou “não utilizava”:

Verificamos que antes da participação no OPPA, os dirigentes entrevistados se organizavam, majoritariamente, via associação de moradores, sendo 79,8% contra 20,2 % que não se utilizavam desta forma.

**Tabela 23:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): formas de organização antes da participação no OPPA - jan./fev. 2007

	<b>Pressão popular via Associação de Moradores</b>	<b>Abaixo-assinado</b>	<b>Procurando vereadores</b>
<b>Sim</b>	79,8	76,2	70,2
<b>Não</b>	20,2	23,8	29,8

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.



A segunda prática organizativa mais utilizada foi o abaixo-assinado com 76,2% que a utilizavam e 23,8% não se utilizavam deste expediente. Em terceiro lugar, aparece a procura por vereadores com 70,2% que utilizavam e 32,2% que não utilizavam a prática.

É possível realizar duas considerações: primeiro, que há uma prática prioritária, espécie de estratégia de ação, a pressão via associação de moradores. Isso demonstra que os dirigentes estão em consonância com o perfil associativo histórico de Porto Alegre, que tem tradição neste tipo de organização<sup>71</sup>.

Entretanto, em segundo, parece curioso e, ao mesmo tempo, esclarecedor o fato de que entre as três primeiras opções, há um intervalo de menos de 10% e todas estão acima dos 70% ou seja, não há uma grande diferença por parte dos participantes dos três tipos de estratégia de organização assinaladas.

Porém, as estratégias são bem diferenciadas em seu conteúdo. A primeira pressupõe a pressão popular e, hipoteticamente, um envolvimento ativo e democrático a partir da organização de base e da discussão de objetivos comuns. A segunda, o abaixo-assinado, pressupõe um envolvimento passivo, pois a pressão, neste caso, não requer um movimento consciente por parte do sujeito, mas pode se esgotar em uma assinatura. É possível ter 5.000 assinaturas e em uma reunião somente 50. É uma forma mais representativa de delegação. A terceira prática, a procura por vereadores, remonta à tradição política do País de buscar e depender do apoio de personalidades políticas, apostando em sua influência. Trata-se de uma pressão institucional por dentro das formas políticas representativas estabelecidas (Câmara de Vereadores, Assembléia Legislativa) e que dependem da vontade do parlamentar e da troca que isto pode significar: apoio versus voto.

De forma geral, cada estratégia de ação pode referir-se aos diferentes modelos normativos de Democracia, explorados no Capítulo 1. Neles, os modelos de Democracia Republicana e Deliberativa poderiam ter uma correspondência com a prática da pressão via associação de moradores e o modelo Liberal<sup>72</sup> com a prática do abaixo-assinado e da procura por vereadores. Os dirigentes utilizam tais estratégias, via

---

<sup>71</sup> Vide Silva (2001).

<sup>72</sup> Referente a esta discussão conferir Habermas (2002) no Capítulo 1.

de regra, de forma combinada, pois elas estão bem equilibradas como opções de resposta. Logo, essa não-diferenciação acentuada pode significar que as lideranças comunitárias e do processo do OPPA, têm uma estratégia adaptativa às regras do jogo e das formas mais eficazes para cada caso.

De qualquer forma, é possível dizer que as possibilidades de instituição de novos hábitos democráticos estão alicerçadas em participantes que já possuem uma certa tradição associativa e logo uma certa cultura dirigente que se utiliza simultaneamente de diferentes formas e estratégias de organização e mobilização.

Para aprofundar as considerações, com base nas respostas dos conselheiros(as) entrevistados(as), perguntou-se para os dirigentes: **Se não houvesse o OPPA, como você participaria na sociedade?** Também com múltipla escolha e as mesmas opções da pergunta anterior:

**Tabela 24:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): formas de organização depois da participação no OPPA– jan./fev. 2007

	Pressão popular via Associação de moradores	Abaixo assinado	Procurando vereadores
Sim	90,5	69,2	69
Não	9,5	30,8	31

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

Há a mesma seqüência da tabela do antes da existência do OPPA com outros percentuais: A “pressão popular via associação” cresceu 11%, ou seja, passou dos 79,8% das formas utilizadas antes do OPPA para 90,5% do conjunto dos conselheiros, que utilizariam esta técnica contra 9,5% que não se utilizariam desta forma.

O “abaixo-assinado” teve uma queda de aproximadamente 7% indo para 69,2%, que se utilizariam contra 30,8% que não se utilizariam dele.

A opção “procurando vereadores” também sofreu uma leve queda de menos de 1%, indo dos 70,2% da tabela anterior para 69% que se utilizariam desta forma contra 31% que não utilizaria.

Aqui, novamente, há duas observações. Primeiramente, o processo em seus 16 anos efetivamente estimulou a participação em associações como forma de pressão, assim como, posturas ativas de participação. As lideranças do OPPA são oriundas da rede associativa da Sociedade Civil, da qual são também dirigentes.

Há, então, uma conexão direta entre os antigos dirigentes, os anteriores ao OPPA e a nova camada dirigente, formada por dentro do processo. Essa se acentuou, como visto na relação antes e depois, no desenvolvimento da experiência. É neste contexto que vai se gerar, ou não, os novos hábitos democráticos.

Em segundo, o triunvirato de estratégias continuou, porém, com uma diferença de aproximadamente 20% de uma para outra opção. Ora, percebe-se que o processo possibilitou uma maior definição das estratégias, mas não eliminou a múltipla utilização e nem reduziu estas para abaixo dos 50%.

Ao longo dos 16 anos, houve um equilíbrio estável entre as três diferentes formas, vejamos: no primeiro mandato, 90% dos entrevistados utilizavam a pressão via associação de moradores, 80% do abaixo-assinado e 70% procuravam vereadores. Já no segundo mandato, 75% utilizavam a pressão via associação, 68,8%, utilizavam o abaixo-assinado e 62,5% procuravam os parlamentares municipais.

**Tabela 25:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): comparação da evolução das três principais opções de organização - jan./fev. 2007

		Associação de Moradores	Abaixo - Assinado	Procurando Vereadores
		Sim	Sim	Sim
1º Mandato	Casos	9	8	7
	%	90,00%	80,00%	70,00%
2º Mandato	Casos	12	11	10
	%	75,00%	68,80%	62,50%
3º Mandato	Casos	15	15	14
	%	78,90%	78,90%	73,70%
4º Mandato	Casos	31	30	28
	%	79,50%	76,90%	71,80%

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

O terceiro e o quarto mandatos são os mais equilibrados. Nesse período, as formas crescem significativamente em relação a seus percentuais. Entre 1997 e 2000, 78,9%, priorizavam a forma da associação de moradores e 78,9%, também destacavam a forma abaixo-assinado, sendo que 73,7%, utilizavam a procura por vereadores. De forma similar, entre 2001 e 2004, 79,5%, se organizavam e mobilizavam via associação de moradores, 76,9%, através de abaixo-assinados e 71,8%, a partir da procura a vereadores.

Fica nítido, então, o equilíbrio entre as diferentes estratégias de organização e mobilização e o fato que eram utilizadas simultaneamente. Verifica-se também que quanto mais avançou o desenvolvimento da experiência no tempo, mais as estratégias se equilibraram entre si.

Considerando as fases históricas estabelecidas na proposta de reconstrução histórica, tem-se, no primeiro período, um novo processo de institucionalização, correspondente ao primeiro mandato, a prática hegemônica foi a da pressão via associação de moradores com relativa vantagem sobre as outras.

No segundo período, a consolidação do hábito democrático tem sua maior queda percentual e as outras duas práticas, consideradas mais pragmáticas, crescem significativamente. No período da trivialização da experiência, é quando temos mais equilíbrio entre as três práticas e no quarto período, o da busca de uma nova institucionalização, embora a alternativa da pressão popular via associação tenha crescido, o equilíbrio ainda é forte e estável, ou seja, as demais alternativas não diminuiriam significativamente.

Com isso, ocorre um lento processo de estabilização da utilização de estratégias mais comprometidas com modelos Republicanos e Deliberativos de Democracia e um crescimento de formas mais pragmáticas de mobilização típicas dos modelos Liberais. Esse fenômeno, que ocorre durante o desenvolvimento do processo, tende a bloquear as possibilidades de novos hábitos democráticos. Ele remonta a estratégias tradicionais como elementos naturais e consolidados de mobilização e organização por dentro da experiência do OPPA. Quer dizer que não são tipificadas novas posturas organizativas

como novos hábitos padronizados na ação coletiva, mas retomados e continuados os hábitos já tipificados anteriormente à experiência.

Para concluir a análise da variável operacional, a dos novos hábitos democráticos, solicitou-se a cada entrevistado, que classificasse o nível de importância de cada ator, a partir da seguinte pergunta: **Qual a importância de cada ator social nas decisões e nas conquistas no OP?** Havia três possibilidades de classificação oferecidas, “muito importante”, “importante” e “pouco importante”. Apresentou-se seis tipos de atores para serem classificados: os delegados, a assembléia comunitária, a prefeitura, o presidente da entidade, o conselheiro e a entidade comunitária, conforme tabela abaixo:

**Tabela 26:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): Classificação dos atores participantes do OP - jan./fev. 2007

	Conselheiro	Assembléia	Delegado	Entidade Comunitária	Prefeitura	Presidente de Entidade
Muito Importante	88,1%	75%	72,6%	60,7%	54,8%	39,3%
Importante	9,5%	20,2%	26,2%	26,2%	39,3%	33,3%
Pouco Importante	2,4%	4,8%	1,2%	11,9%	6%	20,2%

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

Na relação direta entre os seis atores apresentados, os mais valorizados foram os conselheiros com 88,1%, ficando em segundo lugar as assembléias com 75%, em terceiro lugar os delegados com 72,6%, em quarto lugar a entidade comunitária com 60,7%, em quinto a Prefeitura com 54,8% e em último lugar o presidente da entidade com 39,3%.

Varias observações são necessárias. A primeira observação, na categoria muito importante, é que, embora pareça óbvio que os conselheiros apareçam em primeiro lugar, isto acaba contrastando com o seu perfil associativo, identificado acima, pois a maioria advém de entidades comunitárias.

Além do mais, a diferença percentual para a segunda opção – “assembléia” - é de aproximadamente 13%, ou seja, bem acentuada, porém, comparada com a última opção- “Presidente da Entidade, a diferença vai para aproximadamente 47%. Esse fenômeno ficou estável, conforme tabela abaixo, durante os quatro mandatos.

**Tabela 27:**Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): comparação da classificação dos atores - Conselheiro (nos quatro mandatos) - jan./fev. 2007

		Muito Importante	Importante	Pouco Importante	Total
1º Mandato	Casos	8	2		10
	%	80,00%	20,00%		100,00%
2º Mandato	Casos	12	3	1	16
	%	75,00%	18,80%	6,30%	100,00%
3º Mandato	Casos	18		1	19
	%	94,70%		5,30%	100,00%
4º Mandato	Casos	36	3		39
	%	92,30%	7,70%		100,00%

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

No primeiro mandato, na implementação do processo, estes atores eram valorizados por 80% da camada dirigente, contra 20% que os achavam importantes, não houve respostas para a categoria “nenhuma importância”. A partir do segundo mandato o percentual teve uma queda para 75%, sendo que 18,80% achavam os conselheiros importantes e outros 6,30%, pouco importante. No terceiro mandato, temos 94,7% que classificam os conselheiros, como muito importantes e 5,3% que os classificam como pouco importantes, percebemos, que não houve classificação da categoria “importante”.

No quarto mandato, temos 92,3% que classificam o conselheiro como muito importante e 7,7%, como importante, novamente não houve respostas para a categoria “pouco importante”.

Embora tenha sido estável o comportamento das repostas percebemos que houve dois movimentos ascendentes - descendentes idênticos: o primeiro entre o

primeiro e segundo mandato onde a frequência sofre uma queda de 5% e o outro entre o terceiro e o quarto onde a frequência cai para 92,3%.

Uma segunda observação, é o fato de advir, na classificação de importância dos atores do processo, às assembléias antes do delegados demonstra de onde advém uma parte da legitimidade e do foco de relacionamento por parte dos conselheiros: do contato direto com a população. As assembléias, em tese, o contato direto, tiveram, um comportamento, ascendente, semelhante ao comportamento dos conselheiros.

**Tabela 28:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): comparação da classificação dos atores - item assembléias (nos quatro mandatos) - jan./fev. 2007

		Muito Importante	Importante	Pouco Importante	Total
1º Mandato	Casos	6	4		10
	%	60,00%	40,00%		100,00 %
2º Mandato	Casos	12	4		16
	%	75,00%	25,00%		100,00 %
3º Mandato	Casos	14	4	1	19
	%	73,70%	21,10%	5,30%	100,00 %
4º Mandato	Casos	31	5	3	39
	%	79,50%	12,80%	7,70%	100,00 %

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado- Cesar Beras.

No primeiro mandato, como na tabela acima, as assembléias eram valorizadas por 60% dos conselheiros, como sendo muito importantes e 40% achavam importante. Nenhum dos pesquisados deste período classificou as assembléias como não importante. No segundo mandato, o percentual de muito importante sobe para 75%, sendo que 25%, achavam a experiência importante. Novamente, não houve classificação de não importante.

Já no terceiro mandato, o percentual cai para 73,7% que acham muito importante, 21,1% opinam que as assembleias são importantes, mas, agora, 5,3% acham que as assembleias não são importantes.

No último mandato analisado, o percentual subiu para 79,5%, sendo que 12,8% o classificavam como importante e 7,7% como pouco importante. Ou seja, as assembleias, ao longo do tempo, como espaço privilegiado de contato do conselheiro (a) com a comunidade a qual representa, foi um fenômeno estável durante todo o processo, com uma leve descendência no terceiro mandato.

Na terceira observação, novamente aparecem bem os novos atores criados pelo processo. Neste caso, os delegados, com 72,6%, da frequência geral, ficam como o terceiro ator melhor classificado pelos entrevistados. Aqui, semelhante ao fenômeno ocorrido com os conselheiros, o desenvolvimento ao longo dos quatro mandatos é ascendente - descendente e descendente - ascendente:

**Tabela 29:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): comparação da classificação dos atores - item delegados(as) nos quatro mandatos – jan./fev. 2007

		Muito Importante	Importante	Pouco Importante	Total
<b>1º Mandato</b>	<b>Casos</b>	4	6		10
	<b>%</b>	40,00%	60,00%		100,00%
<b>2º Mandato</b>	<b>Casos</b>	12	4		16
	<b>%</b>	75,00%	25,00%		100,00%
<b>3º Mandato</b>	<b>Casos</b>	12	6	1	19
	<b>%</b>	63,20%	31,60%	5,30%	100,00%
<b>4º Mandato</b>	<b>Casos</b>	33	6		39
	<b>%</b>	84,60%	15,40%		100,00%

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

No primeiro mandato, o percentual dos que valorizavam como muito importantes esses atores era de somente 40%, em relação a outros 60% que os classificam como importantes, sendo que ninguém os classificava como não importantes.



No segundo mandato, Há um crescimento vertiginoso de 75% dos conselheiros que classificam os delegados(as) como muito importantes, sendo que 25% classificam a segunda opção.

No terceiro mandato, ocorre uma significativa baixa, com 63,30% de muito importante, 31,6% de importante e 5,30%, de pouco importante. Já no quarto mandato, um altíssimo 86,60% supera a frequência geral - 72,6% em quase 15%. O restante dos conselheiros classifica o delegado(a), neste período, como importante com 15,4%. Fica nítido o crescimento da significação sobre este outro ator do processo, o delegado(a).

Como outra observação, em quarto, quinto e sexto lugares, vem respectivamente: as entidades comunitárias com 57,8%, a Prefeitura com 55,6% e o presidente de entidade com 40%. Com isso, há indícios de uma valorização prioritária dos atores novos do processo: conselheiros e delegados, e uma secundarização dos atores tradicionais tanto institucionais: Prefeitura, como comunitários: entidades e os presidentes de associação, o que, neste caso, pode significar uma negação aos poderes tradicionalmente constituídos na comunidade, mas certamente significa certa autonomização valorativa, do processo, a partir de sua camada dirigente, de sua base legítima original: os movimentos comunitários, dos quais a entidade fazia parte.

O processo de valorização vai aumentando de forma ascendente no conjunto dos quatro mandatos administrativos. Conselheiros(as), assembléia e delegados(as) crescem percentualmente, mesmo com leves quedas (conselheiros e delegados) no *continuum* dos mandatos, mas retomam o crescimento no quarto e último mandato analisado.

Agora, estabelecem-se o perfil sintético da segunda variável operacional utilizada, os novos hábitos democráticos, a partir do quadro abaixo.

**Quadro 12:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Quadro síntese do perfil analisado - Variável operacional: novos hábitos democráticos – jan./fev. 2007

<b>Elemento pesquisado</b>	<b>Novos hábitos Democráticos</b>	<b>Padrão Mutável do processo</b>	<b>Transformação da interdependência funcional</b>
<b>Motivações</b>	Ajudar a organizar a comunidade para melhorar o local de moradia	Ascendente - descendente	Cresce ao final da período analisado a motivação “sociedade mais justa e solidária”
<b>Formas de organização antes e depois do OPPA</b>	Pressão popular via associação de moradores	Ascendente - descendente	Crescem as alternativas “abaixo assinados” e “procura de vereador” como formas de organização e mobilização
<b>Classificação dos atores (Mais importante)</b>	Conselheiro	Ascendente – descendente (em duas etapas)	Foi crescendo a alternativa: delegados

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

É possível verificar, grosso modo, que, em relação aos três elementos pesquisados, as maiores freqüências (absolutas e relativas) demonstram que houve:

- Preponderância de uma motivação pragmática;
- Utilização de formas de organização vinculadas ao associativismo da Sociedade Civil antes e depois da participação no OPPA e
- Valorização dos atores novos surgidos por dentro do processo (Conselheiro e Delegado).

Ou seja, o processo de participação foi alimentado, por necessidades de melhoria do local de moradia, a partir de participantes, que já se organizavam de alguma maneira, basicamente via uma entidade comunitária e que ao participarem no OPPA, instituíram e legitimaram novos atores respectivos aos novos espaços criados.

Dessa forma, o padrão mutável do comportamento dos novos hábitos democráticos, expressos nos três elementos analisados, ou seja, a sua configuração transformou-se em um sentido ascendente – descendente, quer dizer:

- Diminuiu a motivação pragmática;
- Diminui a utilização da forma de organização via entidade comunitária e
- Diminuiu a valorização dos conselheiros.

Observou-se uma transformação nas formas de interdependência funcional, ou seja, no cerne do padrão mutável observado, ao longo do desenvolvimento da experiência. A motivação pragmática, embora majoritária, diminui entre o terceiro e quarto mandato, aumentando a percepção de que a motivação básica é a motivação valorativa, expressa no objetivo “busca de uma sociedade mais justa e solidária”. Esse é um indício objetivo da possibilidade de ter ocorrido novos hábitos democráticos, expressos em motivações não pragmáticas, embora o equilíbrio entre as diferentes motivações permaneça estável.

Em relação às formas de organização e mobilização, depois da participação no OPPA, ficou evidenciada a estabilização, a partir do terceiro mandato, da alternativa pressão via entidade comunitária e o aumento das alternativas abaixo-assinados e procura de um vereador. Nesse elemento analisado, ao contrário do anterior, crescem ao longo do desenvolvimento da experiência formas mais pragmáticas de organização e mobilização. Isso aliado ao equilíbrio das motivações para participar bloqueia a possibilidade de ocorrência de novos hábitos democráticos.

Em relação à valorização dos atores, diminui a importância do conselheiro, mas aumenta, principalmente no quarto mandato, a do delegado, ator também criado durante o processo de discussão do OPPA. Essa constatação implica em reconhecer que majoritariamente os atores construídos por dentro do processo são mais importantes, inclusive do que os atores comunitários tradicionais.

De forma geral, vai havendo uma mudança na interdependência que não permite por si só, perceber se houve novos hábitos democráticos ou não. Entretanto, a presença constante e significativa de formas de pragmatismo, como visto, em toda a discussão anterior, na variável equilíbrio de poder, permite dizer que os hábitos democráticos tornam-se difíceis de ser hegemônicos.

A combinação dos três elementos, apresentados e discutidos acima, demonstra isso. Criou-se um ambiente de construção da experiência onde as lideranças

possuidoras de um forte perfil associativo se localizam em meio a uma tensão motivacional relativa aos objetivos expressos para participar. Encontram-se divididas entre possibilidades pragmáticas e valorativas, com leve vantagem para a primeira.

Aliado a este fator, está o fato de que há uma sinergia, por parte dos entrevistados, na utilização de diferentes estratégias de organização e mobilização da comunidade. Essas surgem de forma simultânea e combinando formas mais motivadas por valores tipo pressão via associação de moradores em conjunto com formas mais pragmáticas com abaixo-assinado e procura por vereadores.

Não obstante, é classificado como ator mais importante o conselheiro. Isso demonstra um aspecto positivo do processo, pois cria um novo ator que, entretanto, não conseguiu romper com a lógica não-democrática da sociedade. Isto se deve ao fato de que a tendência ascendente da valorização dos conselheiros culmina com o momento de trivialização da experiência, enquanto os outros elementos tiveram um comportamento estável durante todo o processo de desenvolvimento, se consolidando também ao final. Enfim, há uma sinergia entre o crescimento do pragmatismo e a consolidação dos novos atores do processo.

Há, então, em relação à discussão das hipóteses a condição de afirmar, com base na variável operacional - novos hábitos democráticos -, que a hipótese da tendência à trivialização ficou mais evidenciada durante a evolução do processo de participação. Em contrapartida, há uma possibilidade forte e operante de tendência à democratização enfraquecida. Aconteceu que o novo ambiente institucional criado não encontrou sólidas motivações valorativas e novas estratégias de mobilização. Logo, não conseguiu superar a tradicional lógica não-democrática nacional e assim o processo se trivializou como mais uma forma de discussão entre Poder Público e comunidade na consecução de interesses particulares.

A síntese possível desta variável, pode assim ser apresentada: um novo espaço de discussão pública, ocupado por participantes divididos em suas motivações básicas entre o pragmatismo e uma ação valorativa na busca de uma nova sociedade, com hábitos de organização e mobilização da comunidade híbridos. Esses misturam simultaneamente formas pragmáticas e valorativas e que destacam os atores do novo processo em detrimento dos atores comunitários tradicionais da Sociedade Civil.

A próxima seção apresenta a síntese de cada variável operacional e suas possíveis correlações.

#### **4.2.3 Síntese: O Orçamento participativo de Porto Alegre (OPPA) e o equilíbrio de poder e os novos hábitos democráticos**

Nas seções anteriores, estabeleceu-se o perfil geral, a partir da análise das frequências absolutas e relativas, dos principais elementos pesquisados junto aos conselheiros(as), a partir de duas variáveis operacionais: o equilíbrio de poder e os novos hábitos democráticos. Quanto mais equilíbrio e novos hábitos, mais provável é a hipótese explicativa de que ocorreu uma tendência à democratização. A situação inversa, ou seja, menos equilíbrio e menos hábitos democráticos, implica em admitir a ocorrência da hipótese explicativa de uma tendência à trivialização.

Conjuntamente, investigou-se o comportamento das frequências, a partir de seu comportamento histórico durante os quatro mandatos administrativos observados, estabelecendo-se elos com a reconstrução histórica da experiência do OPPA realizado no capítulo quatro.

Nesta sessão, será apresentado um conjunto de reflexões, com base no corpo teórico adotado, que possam ajudar a compreender os fenômenos constatados a partir das duas variáveis, correlacionando-as.

De forma sintética, a análise geral realizada, evidencia um quadro geral positivo. A possibilidade de um processo de participação popular, que se assenta em relações de poder equilibradas, expressa decisões coletivas e horizontais de forma igual e universal, desenvolvidas em fóruns comuns e com criação de novos hábitos democráticos, com motivações valorativas. Isso significa organização coletiva e com democracia de base e autônoma, caracterizando-se assim uma nova configuração, se comparada com as formas anteriores de decisão.

**Quadro 13:** Conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA): comparação entre as duas variáveis operacionais jan./fev. 2007

<b>Equilíbrio de poder</b>				
<b>Elemento Pesquisado</b>	<b>Padrão Mutável do processo</b>	<b>Interdependência inicial</b>	<b>Interdependência final</b>	<b>Resultado</b>
<b>Poder de Decisão</b>	Ascendente – descendente	Aumento do poder de decisão	Diminuição do poder de decisão	Desequilíbrio de poder
<b>Forma de Abertura de espaços</b>	Ascendente – descendente (em duas etapas)	Abre espaços independentes de entidades	Abre espaço via entidades	Desequilíbrio de poder
<b>Formas de deliberação</b>	Descendente – ascendente	FROP como principal forma	Continua sendo a principal forma	Desequilíbrio de poder
<b>Independência</b>	Ascendente – descendente	Sensação de As vezes independente	Crescimento da sensação de Nunca houve independência	Desequilíbrio de poder
<b>Novos hábitos Democráticos</b>				
<b>Motivações</b>	Ascendente – descendente	Ajudar a organizar a comunidade para melhorar o local de moradia	Cresce a motivação sociedade mais justa e solidária	Fragilidade de novos hábitos
<b>Formas de organização antes e depois do OPPA</b>	Ascendente – descendente	Pressão popular via associação de moradores	Cresce as alternativas abaixo assinado e procura de vereador	Fragilidade de novos hábitos
<b>Classificação dos atores (Mais importante)</b>	Ascendente – descendente (em duas etapas)	Conselheiro	Delegado	Fragilidade de novos hábitos

Fonte: Pesquisa de campo para realização da Tese de Doutorado - Cesar Beras.

Entretanto, no desenvolvimento da experiência, conforme quadro acima, aconteceu um movimento de ascendência, em que os elementos demonstravam um comportamento que apontava para uma nova configuração, mas que transformou-se em um movimento de descendência.

Há, na articulação das duas variáveis, um movimento simultâneo, ocorrido no padrão mutável, constituído a partir de 1989, quando ocorre uma transformação entre as situações de interdependência, que caracterizavam o início da experiência, para uma nova situação final caracterizada por:

- Uma diminuição da sensação de poder;
- A diminuição da universalidade do processo, pois a participação via entidades cresce;
- O enfraquecimento do sentimento de independência relativa;
- O crescimento da valorização dos espaços (FROP) e atores constituídos no processo (Conselheiros e Delegados);
- O crescimento das formas de organização tradicionais (abaixo –assinados e procura de vereadores)e
- O crescimento da motivação “busca de uma sociedade mais justa e solidária”, que, entretanto, devido ao equilíbrio dos outros fatores, acaba por ser tardia ou pouco significativa.

De forma geral, o comportamento das respostas para as sete questões trabalhadas (Poder de Decisão, Formas de Participação no processo, Formas de deliberação, Classificação do grau de independência das reuniões, Motivação para participar, Forma de organização e Classificação dos atores envolvidos articuladas entre si) apontam para três fenômenos:

- A colagem entre as funções de organização do processo e de organização da Sociedade Civil por parte da camada dirigente do processo;
- O fenômeno de especialização das formas de participação na experiência, onde esta se tornou mais seletiva e
- Um terceiro fenômeno que pode ser identificado como o bloqueamento das possibilidades de novos hábitos democráticos.

Serão oferecidos elementos explicativos para os fenômenos acima constatados, a partir do desenvolvimento das duas variáveis operacionais utilizadas, com base nas

dimensões teóricas analíticas trabalhadas que permitam ajudar na compreensão de por que isto aconteceu. São considerações explicativas que vão ser retomadas na conclusão final deste trabalho.

A experiência do OPPA sustenta-se em uma situação de equilíbrio instável. Representa a possibilidade da constituição de um novo padrão mutável no que tange às formas de participação popular na gestão de governos locais, em um ambiente político – cultural marcado pelo Patrimonialismo<sup>73</sup>. No problema da pesquisa foi questionada a possibilidade de a experiência representar este novo padrão: Em que medida processos de participação popular na co-gestão dos recursos do Estado como o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA) em seus primeiros 16 anos produz uma nova configuração no processo de institucionalização entre a Prefeitura e a comunidade participante, gerando novos hábitos democráticos, expressos na efetiva democratização do governo local?

Em linhas gerais, a nova configuração se caracterizaria por ser um novo padrão mutável, que seria uma participação em um ambiente impessoal, regido por regras universais em que se fortalecem novos hábitos de organização e mobilização, de organização autônoma e coletiva (discurso do OPPA) e desconcentra-se o poder (capacidade de decisão popular ampliada)

Este novo padrão, ou a nova configuração, remete para três movimentos concretos:

- A reversão do sistema de participação legado pela cultura patrimonialista, ou seja, não universal e logo fragmentário, não impessoal e logo particularista;
- O desafio à passividade e pragmaticidade da sociedade, também legado da cultura patrimonialista, e logo para a construção de uma cidadania ativa e
- A construção de novas formas institucionais de participação que sejam efetivas e sistemáticas.

O novo padrão proposto, entretanto, está situado ao lado do padrão antigo (patrimonialista) existente. As comunidades, os indivíduos e as entidades, que vão participar no novo processo, vêm do antigo. Logo, a situação é de conflito já na gênese

---

<sup>73</sup> Vide reflexões Capítulo 2



do processo entre dois padrões diferentes. Essa tensão produziu dois diferentes efeitos reticulares: a democratização e depois a trivialização do processo.

Este caminho pôde acontecer condicionado pelo acontecimento de três fatores explicativos, articulados entre si:

### **(I) A herança da cultura política patrimonialista:**

A herança cultural patrimonialista brasileira- social e política - se caracteriza pela ausência inicial de uma Sociedade Civil e pela profunda desigualdade social. Ora, esses elementos se maximizam ao considerar-se que a Democracia é uma novidade histórica no País, com aproximadamente 100 anos. Isso se agrava com a existência de uma cultura predominante e hegemônica, não-democrática, que solapa progressiva e gradativamente as experiências democráticas, integrando-as aos valores patrimonialista.<sup>74</sup> Na seqüência, há um processo de cidadania invertida, em que os direitos democráticos e civis são os últimos, e não os primeiros a serem afirmados<sup>75</sup>.

Isso quer dizer que há cotidianamente uma disputa de valores e processos como o OPPA está imerso nesta disputa. Mas, o problema central, não é o da disputa e sim das condições para tal disputa. A tarefa básica de experiências que se proponham a ser democráticas é a construção da Sociedade Civil. Esse é o diferencial, pois o lócus de alimentação e retro-alimentação das posições autônomas da sociedade é a caixa que produz matéria-prima para que as esferas públicas possam ressonar algum tema de interesse público. No caso do OPPA, essa tarefa não foi completada e assim a experiência se separa da sociedade ao especializar-se e perde-se o *feedback* crítico e renovador e logo a sociedade e a própria experiência acaba por se enfraquecer.

### **(II) A dupla motivação para participar**

No momento que a sociedade civil, base da participação popular autônoma, está enfraquecida, surge um problema estrutural para o modelo de Democracia Deliberativa,

---

<sup>74</sup> Vide referência no Capítulo 2, com base em Oliveira(2003), Holanda(2004).

<sup>75</sup> Idem, com base em Murilo de Carvalho.

base geral de experiências como o OPPA. Como o modelo de Democracia Deliberativa é uma síntese do modelo Liberal e do modelo Republicano<sup>76</sup>, ele articula simultaneamente posturas pragmáticas, advindas do individualismo liberal e posturas mais valorativas, com origem na ética republicana.

Não há problema que tais posturas e orientações valorativas estejam juntas, pois competição e cooperação podem conviver, entretanto deve haver um equilíbrio. A condição deste equilíbrio é a de autonomia dos participantes junto ao Estado. Para que possam elaborar suas opiniões reconhecendo e desenvolvendo valores comuns, é necessário que o espaço autônomo, o pragmatismo, possa assumir a dianteira.

Neste caso, as esferas públicas de participação devem colocar em contato o poder público, a comunidade e os novos espaços produzidos. Quando não mais estabelecem este contato, bloqueiam uma das partes e especializam o outro, temos um processo de colonização do mundo da vida, onde o pragmatismo impera.

### **(III) A complexidade do processo de legitimação das experiências democráticas**

Verifica-se, que processos de participação popular na co-gestão do poder público, como o OPPA, são formas de institucionalização e como tal têm dois momentos diferenciados, um de sedimentação e outro de legitimação. A questão é que um momento não depende do outro. Logo, a experiência se sedimenta quanto instituí o hábito de forma universal, na equação: “é assim que as coisas são feitas.” A partir daí, no processo de legitimação, o sentido original da experiência pode ser ignorado.

Percebe-se que o novo padrão mutável proposto tinha na sua origem a proposta de democratização do Estado, entendido como controle e deliberação deste a partir da participação popular. Ora durante o processo de legitimação, esse elemento se transformou de democratização, entendida como o alargamento das esferas de participação, para o aprofundamento das esferas já existentes como percebemos no trabalho analisado. Isto, aliado à falta de uma Sociedade Civil forte que retroalimenta o

---

<sup>76</sup> Reflexão realizada no capítulo 1, com base em Habermas (2001).

processo e decorrente disto à conseqüente maximização de atitudes pragmáticas, legitimou a especialização.

O objetivo aqui foi o de dar uma visão panorâmica do comportamento das suas variáveis e conectá-las uma possível explicação causal. A análise estará mais completa na Conclusão.

### **4.3 Percepções dos conselheiros (as) acerca da experiência do OPPA**

Para completar os esforços empreendidos pela *survey* e perceber a opinião dos conselheiros (as) do OP, durante o seu tempo de participação nos 16 anos analisados, na perspectiva de uma análise mais qualitativa, trabalhou-se com um grupo focal. Dois temas estruturantes da discussão dialogaram com as variáveis operacionais de equilíbrio de poder e novos hábitos democráticos:

- Os dilemas da participação: a busca de demandas x A autonomia da comunidade e
- A Democracia Participativa.

Em cada uma das discussões temáticas, buscou-se expor as opiniões por afinidade do tema tratado, evidenciando-se a ampla gama de idéias colocadas e suas convergências e divergências.

#### **4.3.1 - Os dilemas da participação: a busca por demandas x a autonomia da comunidade**

A primeira reflexão foi sobre as contribuições do OPPA para a autonomia e o fortalecimento da Sociedade Civil. De forma geral, foi identificada uma tensão entre duas diferentes motivações: a busca de demandas e a preservação da autonomia da comunidade. Este fenômeno, na opinião dos participantes do grupo focal, é a explicação central para os problemas ocorridos durante o processo. Vejamos:

Antigamente não havia projeto, começaram a sair do papel depois que houve o Orçamento Participativo. Antes só ficava na conversa não saía. Nós, [. .] lá foi feito muitas obras [...] para as pessoas. Não tinha esgoto na vila, encanamento da água [...] no início não tinha retirada de lixo, era um lixão era muito horrível (Conselheira, Primeiro Mandato- Humaitá e Navegantes).

A diferença básica expressa pelo surgimento do OPPA, em relação à forma de discussão está na sua efetividade em responder as demandas sociais. Prosseguindo na seqüência da discussão, falas aprofundaram a questão da participação no OPPA:

Uma questão que eu vejo e talvez um conjunto bastante significativo dos conselheiros que não entenderam ainda [...] que OP não apenas é uma caixa de ressonância de demandas [...] Eu acho que deve servir como instrumento poderosíssimo de controle social e que a maioria dos conselheiros não fazem [...] (Conselheiro, desde o terceiro mandato administrativo).

Novamente, agora, surge uma referência ao processo enquanto uma forma efetiva de controle social, expressando um pressuposto interessante. O OPPA não é apenas um espaço para a conquista de demandas. A discussão começa a apontar para um conflito interno de opiniões sobre as motivações para participar do OPPA, como é possível perceber abaixo:

[...] nós temos um número muito pequeno de conselheiros que procura fiscalizar o governo na distribuição de recursos na aplicação dos recursos que cobra do governo as demandas quando não cumpridas temos que cobrar do governo os recursos [...] de uma determinada parcela de recursos que não foram aplicados corretamente [...] nos precisamos nos apoderar dessa idéia e se apoderar desse debate (Conselheiro, desde o terceiro mandato administrativo – Plenária Temática).

A tensão percebida envolve duas motivações diferenciadas: a busca de demandas versus a fiscalização do governo. Completando a análise, surge a discussão sobre a autonomia:

Mas, no ponto de vista da autonomia eu acho que nos regredimos [...] no ponto de vista de movimento autônomo, do ponto de vista de movimento pressão, movimento de luta, muitos movimentos acabaram se atrelando, [...] quando falo em atrelar é que ficaram atrás dos 13% dos investimentos disponíveis [...]e ficar só na discussão municipal, não compreenderam que os recursos são também estaduais e federais, [...] não compreenderam a disputa necessária que deve ser feita por fora dessa dinâmica para aumentar os recursos [...]. E daí a

autonomia se exerce na medida que a gente visualiza e avança na construção da consciência das pessoas [...] antes nós tínhamos movimento popular hoje nos temos associações de moradores grande diferença [...] antes nós tínhamos a visão global da cidade hoje nos temos a regional e talvez lá do cantinho [...]. Então a autonomia também se exerce na atuação do Clube de Mães lá no Campo da Tuca certo [...]? Mas autonomia do movimento, tem a capacidade de intervir e modificar as relações que se estabelece [...] talvez, seja característica forte do gaúcho com a tradição populista [...] então se fala na necessidade da mudança do Estado, a própria estrutura das associações de moradores são estruturadas idênticas a estruturas do Estado (Conselheiro, primeiro mandato – Bairro Restinga).

Reforçando a discussão, ocorre a introdução do papel de lideranças populares:

Hoje, as pessoas se esqueceram que o governo passa, mas o controle popular continua, as pessoas entenderam errado OP [...]. O OP discute a questão de obras mas as questões da comunidade [...].da vila [...] da segurança [...] da assistência social [...] a coisa mais emergente [...] eles deixaram de lado a questão comunitária. O conselheiro que não estava preparado sentiu [...] se todos podem [...] passou deixou de ser uma liderança popular (Conselheiro quarto mandato – Bairro Glória ).

Interessante ressaltar a diferenciação feita na fala entre duas funções: a de participar do OPPA e a de organizar a sociedade. Podemos induzir que os problemas não são somente do processo em si, mas do próprio funcionamento da sociedade. Na seqüência desta discussão, surge a questão da dependência do Estado:

A comunidade depende ainda muito do Estado [...] hoje há recursos [...] basta buscar através da tua organização [...] há vários projetos do Governo Federal há por ex. projeto cultural na tua comunidade, temos que criar instrumentos de captação de recursos independente do Estado.[...] (Conselheiro, desde o primeiro mandato - Plenárias Temáticas e Região Centro).

Além da dependência do Estado, foram constatados problemas como o clientelismo e o caciquismo:

Há, ainda, uma política clientelista no OP, se preocupam mais com as demandas pontuais, ainda há uma política clientelista no sentido que assim muitos conselheiros, delegados se legitimam e negociam com as comunidades com o seu delegado a demanda, então há uma política clientelista (Conselheiro, desde o primeiro mandato - Plenárias Temáticas e Região Centro).

Aqui, ocorre uma tendência ao pragmatismo, condicionada pela busca da demanda, reforçando mais este problema:

Eu estava esses dias atrás [...] ali [...] num evento da UAMPA [...] eu fiz um comentário que alguns “caciques” que nos temos hoje no meio dessas lideranças tem “teia de aranha” em volta [...] então não é só a opinião das pessoas que tem que mudar [...] daí para que haja a chamada contrapartida fluxo e refluxo não só de respeito [...]. Troca-se às demandas troca-se os seus demandados (Conselheiro-quarto mandato- Região Centro).

A reflexão coletiva, expressa pelo grupo focal, produziu uma visão crítica e ampla sobre o processo. No que diz respeito às contribuições, ele oferece a afirmação da autonomia e do fortalecimento da Sociedade Civil. Ao mesmo tempo, valoriza suas virtudes e evidencia e aprofunda suas vicissitudes. Surgiram, livremente, as questões sobre: a efetividade do processo do OPPA, a autonomia, o papel dos movimentos populares, a cooptação, o clientelismo e o caciquismo.

Na conclusão da presente sessão, retomam-se as questões colocadas à luz das variáveis operacionais e conseqüentes hipóteses.

#### **4.3.2 Democracia Participativa:**

Completando a discussão com o grupo focal, foi levantado o tema da Democracia Participativa. Qual a importância de participar de processo como o OPPA? Apresentou as seguintes reflexões:

Temos que participar. Agora o que é que esta em jogo [...] é o fortalecimento da democracia participativa e a democracia participativa independe de governo [...] ela independe do perfil de governo. Por que [...] quem constrói essa democracia é a população e a cidadania e as referências comunitárias sociais [...]. O movimento social é a cidade que tem que fortalecer [...]. Não é o governo que temos que fortalecer, ou governo de esquerda ou de direita [...] e ai é que nos temos de fato que tencionar o governo e aumentar o controle social [...] aumentar a fiscalização [...] propor mais e buscar novas alternativas (Conselheiro, desde o terceiro mandato administrativo – Plenária Temática).

A visão crítica manifesta acima pelos participantes do grupo levanta a importância de participar do processo e de fortalecer a organização da sociedade, o que foi considerada uma grande virtude pedagógica do processo:

Eu acho [...] que no processo de conhecimento do Estado [...] a população compreendeu mais essa dinâmica por onde passam os recursos [...] como é que chegam (Conselheiro, primeiro mandato – Bairro Restinga)

E, ainda, na seqüência desta reflexão, apontou-se para a importância dos movimentos sociais e as oportunidades dadas pela experiência:

Orçamento Participativo para mim antigamente ele conseguia trazer pessoas que nem se imaginava, só que não estávamos preparados para discutir tanta coisa em conjunto a gente não tava preparado (Conselheiro quarto mandato – Bairro Glória ).

Verificaram-se, então, sobre a contribuição do processo para a realização da Democracia participativa os seguintes elementos: a importância do fortalecimento do movimento popular, o papel pedagógico da experiência e as dificuldades de preparação para participar da discussão.

Na próxima sessão, retoma-se e concluem-se as questões colocadas nos dois tópicos de discussão, realizados no grupo focal.

#### **4.3.3 Breve síntese da discussão do grupo focal sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA)**

É possível apresentar cinco considerações gerais em relação às perguntas realizadas aos participantes do grupo focal:

##### **Qual a contribuição do OPPO para a afirmação da autonomia e do fortalecimento da Sociedade Civil?**

1. Uma grande contribuição, realizada pelo processo do OPPO, foi sua capacidade de ter respostas efetivas às demandas populares, tornando-se a porta de entrada para sua conquista e sendo uma forte forma de controle social.

2. Entretanto, por dentro do processo, houve a redução da discussão, a questão da busca de demandas, e isto gera certa despolitização do processo pela sua

eficácia. Um fenômeno de paralisia ou secundarização de suas atividades básicas e fundamentais de articulação e organização de suas comunidades. Em síntese, a “questão comunitária” foi deixada de lado.

3. Neste sentido as formas de organização autônoma via entidades da comunidade e movimentos sociais, foram diminuindo e até regredindo, facilitando processo de cooptação de lideranças por parte dos governos. Essas se deixam seduzir por promessas de atendimento de demandas, por diferentes tipos de benesses e por elevação do *status* pessoal dentro do OPPA, tornando-se “caciques” do processo.

### **Qual a importância de participar de processo como o OPPA?**

1. O OPPA teve um papel pedagógico para cidade, pois permitiu a circulação de informações e o acúmulo de conhecimento sobre o processo de discussão orçamentária. De onde vêm e para onde vão os recursos. Isto gerou transparência e oportunidades iguais. Em virtude disto, houve uma boa mobilização por parte da população.

2. Entretanto, negativamente, houve falta de formação para os participantes do processo, o que prejudicava a participação, visto que a população não estava preparada para receber e discutir tantas informações.

As informações sistematizadas, fornecidas pelo grupo focal, proporcionam um balanço crítico, como se evidencia acima. Trazem dados interessantes em relação às variáveis operacionais que estão sendo utilizadas: a de equilíbrio de poder e dos novos hábitos democráticos. Vejamos:

É possível dizer, pela discussão acima, que houve uma situação inicial de equilíbrio de poder, manifesta pela efetividade do processo e sua capacidade de emular o controle das ações do Estado, entretanto esta situação foi paulatinamente se desequilibrando, quer pela força de atração do Estado, implícita na própria efetividade do processo, quer por debilidades da Sociedade Civil.

A efetividade do processo levou ao reforço de uma tendência pragmática. Por outro lado, a organização da Sociedade Civil, tanto para preparar as pessoas para a



discussão como para se auto-organizar, já não muito forte, por conta do refluxo em que se encontravam os movimentos sociais no momento pós – ditadura, foi enfraquecendo-se mais.

Em relação aos novos hábitos democráticos, verificou-se que a organização comunitária também fragilizou-se mais ainda, afetando a autonomia das entidades e fortalecendo o clientelismo, a cooptação e o caciquismo.

De forma geral, houve efetividade no retorno das demandas, abertura de espaços e mobilização popular, condições básicas para a democratização do Estado. No entanto, houve também a redução da discussão no OPPA. Não se discutiam a questão das obras e serviços de forma politizada. As lideranças comunitárias deixaram de realizar a articulação comunitária e se centraram na discussão do orçamento. Em consequência disto, ocorreu a ausência gradativa da tematização da questão comunitária em si (a auto-organização local) e o enfraquecimento da autonomia da comunidade trocada pela especialização do processo. Isso se combinou, conforme declaração dos participantes com a cooptação de lideranças e a falta de formação para os participantes do processo.

A discussão realizada pelo grupo focal vem ao encontro do trabalho de reconstrução histórica e dos achados realizados na *survey*, trazendo uma discussão crítica que revela a dinâmica do processo de participação do início ao fim do período analisado.

Para finalizar, cabem duas considerações: Primeiro, percebe-se a inflexão da discussão observada. Embora se tenha construído uma visão crítica do processo, este não foi abandonado como uma possibilidade de democratização, na perspectiva de seus participantes. Em segundo lugar, as falas revelam um duplo problema: uma tendência permanente à estadanização(Carvalho), ou seja, capacidade de apelo ao Estado pela sua força de efetivar respostas e uma Sociedade Civil frágil. Esses são os elementos centrais que tensionam, conformam e produzem a dinâmica das configurações observadas, como vimos até agora.

## Conclusão

Nesta conclusão, retoma-se a (i) abordagem teórica metodológica sobre os (ii) limites estruturais para a realização da participação popular e a apresentação de uma (iii) síntese dos resultados encontrados, discutindo as hipóteses trabalhadas e por último a (iv) retoma-se a proposição de cinco reflexões teóricas sobre a discussão realizada, que fizeram parte de nossa problemática de estudo.

Este trabalho estudou as possibilidades de os processos de participação popular na gestão dos recursos municipais tornarem-se uma forma efetiva de democratização de governos locais (pequena parcela do Estado). Tudo isso, em um contexto nacional marcado por uma estrutura de não democracia, inscrita historicamente no processo de formação social do País e expressa em uma cotidiana e arraigada cultura política patrimonialista.

A contribuição que se pretendeu oferecer, a partir da presente tese, é a de uma análise configuracional dos 16 anos da experiência do OPPA comparando-a consigo mesma, em um ciclo completo de desenvolvimento caracterizado por quatro mandatos administrativos ocupados por governantes das mesmas forças partidárias.

Construiu-se uma abordagem teórico-metodológica que permitisse uma visão do processo de participação no OPPA a partir de três dimensões analíticas. Retomando sucintamente:

- 1) Primeira dimensão analítica: a nova configuração sócio-política gerada pelo processo de institucionalização da participação popular na gestão dos recursos orçamentários municipais, possibilitada pela emergência do OPPA.**

Há duas reflexões a respeito:

- Apresentar e discutir o conceito de configuração e suas implicações teóricas, de uma concepção de sociedade em permanente conflito, pautada por lutas permanentes pelo poder, entendido como uma relação social intrínseca e cotidiana em uma sociedade interdependente funcionalmente.
- Discutir, simultaneamente, o subjacente processo de institucionalização, produzido por dentro da configuração específica, o surgimento de hábitos partilhados de maneira comum que configuram tipificações diferenciadas de ações.

## **2) Segunda dimensão analítica: a participação popular na co-gestão de instituições públicas no Brasil e seus limites.**

Com a realização de três reflexões:

- Apresentar as condicionantes estruturais existentes, para a realização da democracia no Brasil, a partir do processo histórico e específico de nossa formação social nacional marcada pela violência cotidiana, pelo patrimonialismo político e pela ausência de uma ética do trabalho, e assim focando o processo histórico de desenvolvimento da cidadania nacional.
  - Destacar a importância dos movimentos de participação social, existentes no país, a partir de 1970, para a estruturação de uma nova cultura de participação e logo de realização da democracia no país.
  - Realizar uma breve revisão sobre literatura do OPPA com base nas análises de Silva, Fedozzi e Baierle verificando as formas de conceituação sobre o OPPA, e logo as diferentes concepções normativas subjacentes à experiência e sua contribuição para a análise configuracional.

## **3) Terceira dimensão analítica: a emergência de novos hábitos democráticos e as possibilidades de sua afirmação**

Com três reflexões:

- Realizar uma breve revisão de literatura sobre os aspectos centrais do conceito de democracia, demonstrando sua propriedade configuracional.
- Realizar uma discussão sobre os diferentes modelos normativos de democracia, a partir de Habermas: o Liberal, o Republicano e o Deliberativo, para percebermos as diferentes concepções existentes sobre as possibilidades da realização da democracia.
- Discutir as possibilidades de participação em processos de institucionalização e suas motivações subjacentes: as motivações pragmáticas, que visam um fim em si mesmo, de caráter mais instrumental e as motivações éticas, valorativas, que buscam se afirmarem a partir de fundamentos morais.

Resgatou-se, o conceito de Elias de configuração e a compreensão implícita de uma sociedade conflituosa, pautada por lutas e tensões permanentes na busca de equilíbrio de poder, entendido como uma relação social cotidiana de afirmação da diminuição da interdependência do próximo e uma conseqüente consolidação de independência na realização das vontades pelo indivíduo querem materiais ou simbólicas. Desta forma, resgata-se esta dimensão analítica para o processo do OPPA e assim compreender suas diferentes oscilações configuracionais, observando suas causas e conseqüências para as possibilidades de construção do processo democrático a partir da participação popular.

A opção por este recorte teórico-metodológico, com base na análise configuracional, parte do pressuposto de que é muito difícil compreender o processo de construção do OPPA, desde seu início até o final do período analisado, considerando somente alguns de seus aspectos. Para o sucesso do funcionamento de experiências de democratização há necessidade da afirmação de uma condição configuracional que articule os aspectos envolvidos nos processos de democratização: a interação entre uma Sociedade Civil fortificada e autônoma, um Estado democrático e esferas públicas abertas e comuns como espaços de concertação de propostas públicas e universais.

Tal perspectiva torna-se diferenciada no momento que não postula somente uma única e isolada condição estrutural para o surgimento da cidadania ou mesmo para a não cidadania - expressa em formas autoritárias e patrimoniais - mas sim, de um

conjunto de fatores tanto sistêmicos e estruturais quanto fruto das ações individuais e coletivas, equalizados por disputas de poder, entendidas como a busca da afirmação de situações de independência (no caso de depender menos de algo ou alguém) que originam diferentes efeitos reticulares, sendo a cidadania um efeito possível desse processo interativo.

Mas que aspectos são estes e como se manifestam no objeto de pesquisa? Se partirmos da conceituação sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA) construída por Fedozzi (2001) que o concebe como uma esfera pública de co-gestão ou seja um sistema político que compreende (i) a participação do poder administrativo e suas competências; (ii) os fluxos comunicativos gerados via Sociedade Civil e (iii) as instâncias deliberativas geradas neste processo, por dentro do sistema, identifica-se três aspectos centrais: Poder Público Local (Governo Local, neste caso), Sociedade Civil materializada nas comunidades e suas entidades participantes e espaços democráticos produzidos no processo de interação (esferas públicas ou etc).

Ao considerar somente o Estado como o elemento mais importante e responsável pelo surgimento e sucesso do OPPA, desconsidera-se a participação e organização popular. Caso considere-se esta, secundariza-se o Estado. E se não se atentar para os espaços produzidos, desconhece-se a novidade ora analisada, o próprio OPPA. Evidentemente, cada elemento pode ter-se sobressaído em dado momento mais que os outros predominando sobre os demais, mas os elementos só podem ser entendidos na interação comum entre si. Cada momento de sobressalto de um sobre o outro indica uma provável e diferente configuração, algo que procurou se evidenciar ao longo desta Tese.

Esta análise buscou estabelecer o *continuum* da relação tensa entre os diferentes elementos (Estado, Sociedade Civil e as esferas de participação produzidos), pressupondo a interdependência funcional de todos os aspectos, pois, o contrário disto é a possibilidade de cair na armadilha da reificação, isolando um dos elementos dos outros e assim pressupô-lo como o elemento central para a afirmação da democracia, ou seja, da construção do processo democrático local. Independente da escala de generalização perde-se a complexidade da construção dos processos democráticos. O equilíbrio entre os três aspectos seria a situação ideal para a realização da Democracia

participativa e o inverso criaria as possibilidades para a realização de uma trivialização da Democracia.

Posto isto, verificou-se que o OPPA surge como um fenômeno concreto durante o primeiro ano de governo da Frente Popular em Porto Alegre precedido por fenômenos arraigados na história política brasileira: crescimento urbano desordenado, práticas estatais e sociais autoritárias, surgimento de novos atores democráticos tudo isto associado ao desafio institucional de governar uma parcela do Estado, em nível municipal. Ora, o processo de participação popular proposto neste momento histórico e aqui analisado em sua totalidade, surge de tensões nítidas com o sistema político e cultural vigente. Logo, geneticamente as propostas e experiências de participação popular, a partir daí desenvolvidas, não estão apartadas ou livres dos vícios de nossa cultura política tradicional, e, assim, estas tendências pré-existentes, são também características intrínsecas ao processo.

Como visto no Capítulo dois, a Democracia Brasileira pode ser considerada como um mal-entendido, uma apropriação pragmática das elites nacionais do sistema democrático europeu, mas sem Sociedade Civil e nem valores liberais (Holanda, 2000). O aspecto principal do modelo brasileiro foi o patrimonialismo político e cultural.

Neste ambiente, desenvolveu-se uma cidadania invertida, compreendida assim a partir da ordem estabelecida por Marshall (1965): direitos civis, políticos e sociais, ou seja, iniciou no Brasil pela afirmação dos direitos sociais, após políticos e somente por último dos civis (Carvalho, 2003). As conseqüências diretas disto estão em uma sociedade patrimonial extremamente desigual, em que a esfera pública é uma novidade em construção.

Os problemas políticos decorrentes desta situação, concordando com Carvalho, são dois:

(a) A não formação de uma convicção democrática no processo de construção dos direitos cidadãos, o que reforça o mal-entendido da Democracia ou o projeto que nunca foi levado a sério pelas elites e,

(b) Logicamente, não se criou uma Sociedade Civil, mas uma “Estadadania” (Carvalho, 2003) e os direitos civis não têm por que serem significativos, pois o Estado, uma vez afirmando os direitos sociais, resolve o problema de cima pra baixo.

Para que liberdades civis? Isto é algo estranho e abstrato em uma sociedade que teve 322 anos de colônia, em que a Sociedade Civil era uma coisa mal vista e desnecessária do outro lado do mundo. O homem cordial quer respostas imediatas e contato direto com quem resolve.

Surge a partir deste tipo de abordagem, a necessidade teórica e metodológica de identificar a natureza do processo democrático no País e suas conseqüências para a afirmação e consolidação da Democracia. E, assim, chega-se ao significado pleno da reflexão de que a Democracia no País sempre foi um mal-entendido (HOLANDA, 2000) e que os esforços contrários a este panorama estrutural, materializado principalmente nas lutas sociais da década de 1970 e 1980, principalmente, são recentes.

No processo de construção e afirmação da participação popular no Brasil, a partir da década de 1970, capitaneado principalmente pelos movimentos sociais há dois momentos distintos<sup>77</sup>: o da luta contra a Ditadura caracterizada por um forte componente anti-estatal na ação destes movimentos e o momento da abertura democrática em que se cria a condição e a necessidade de contato direto com o Estado na busca de um diálogo que aponte para as diferentes soluções advindas das demandas sociais emergentes e crescentes oriundas do processo de urbanização em curso.

Este segundo momento, exigiu da sociedade um poder maior de organização e mobilização para dialogar em condições de igualdade com o Estado, porém em um momento de refluxo das organizações sociais, a partir da mudança conjuntural e do tipo de ação política necessária para o atual momento - não mais a luta contra um inimigo objetivo, o Estado mas a discussão e pressão sobre este. Isto remete diretamente para dilemas organizacionais para os movimentos: busca de demandas somente ou a afirmação constante dos direitos sociais, políticos e civis.

Este contexto e o fato de não haver 100 anos de Democracia no Brasil implica em graves conseqüências para qualquer tentativa de experiência democrática que se queira realizar. Sólidos mecanismos sociais estão incrustados não somente no Estado, mas nas atitudes dos indivíduos no processo de socialização política nacional.

---

<sup>77</sup> Reflexão realizado com base em Gonh (2000), no Capítulo 2.

O contato direto, a pessoalização, o autoritarismo, a privatização do público, a não significação da Sociedade Civil e de esferas públicas, entre outros elementos, desafiam a lógica democrática diretamente a cada segundo. Evidentemente, que o OPPA passaria por esta pressão, não só no início de sua institucionalização, mas no decorrer de seu desenvolvimento.

Há uma cultura predominante e hegemônica, não democrática, que solapa progressiva e gradativamente as experiências democráticas, integrando-as aos valores patrimonialistas e também pragmáticos e instrumentais da afirmação de interesse particulares<sup>78</sup>. Na seqüência, há um processo de cidadania invertida onde a base lógica dos direitos democráticos, os direitos civis, são, no processo de desenvolvimento histórico da cidadania no Brasil, os últimos e não os primeiros a serem afirmados<sup>79</sup>.

O problema central de pesquisa trabalhou esta dimensão configuracional na análise do processo do OPPA a partir da seguinte pergunta: **Em que medida processos de participação popular na co-gestão dos recursos do Estado como o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA), em seus primeiros 16 anos, produzem uma nova configuração no processo de institucionalização entre a Prefeitura e a comunidade participante, gerando novos hábitos democráticos, expressos na efetiva democratização do governo local?**

Parte-se do princípio de que cada processo de democratização é um caso específico com diferentes determinações. Pensa-se as experiências de democratização do Estado, mesmo em sua micro parcela local, a partir da participação popular, como um problema das relações de poder cotidianas da sociedade em um ambiente estrutural constituído por uma matriz cultural política geneticamente anti-democrática. Qual o papel destes dois elementos – vontade de democratizar via participação popular expressa nas relações de poder e o de um contexto cultural político antidemocrático - na dialética do funcionamento de processos de democratização?

Para isto, trabalhou-se com duas variáveis operacionais: (1) a do equilíbrio de poder, entendido como a instituição de novas situações de relação de poder entre os participantes da comunidade e o governo local; e (2) a noção de novos hábitos

---

<sup>78</sup> Reflexão realizada no Capítulo 2, com base em Oliveira(2003), Holanda(2004)

<sup>79</sup> Idem, com base em Murilo de Carvalho(2003)



democráticos que busca verificar o surgimento, ou não, de novas atitudes de organização e mobilização da sociedade civil, a partir do advento da participação no Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Desta maneira pretendemos visualizar a ocorrência ou não, das duas hipóteses construídas: a de uma tendência à democratização e a de uma tendência a trivialização da participação popular no OPPA, conforme visto no Capítulo 3.

Neste contexto, de forma geral, o grande saldo inicial instituído pelo OPPA foi a nova dinâmica de participação popular junto ao governo local. A novidade histórica inicial deu-se na combinação singular entre uma nova engenharia induzida pelo governo local, após negociações com o movimento social e a afirmação de espaços de participação novos. Antes, o processo era fragmentado. Ocorria por meio de reivindicações individuais ou agrupadas de forma regional. As mobilizações mais gerais eram poucas e raras. Ora, com o OPPA instituiu-se uma racionalidade democrática nunca antes vista em Porto Alegre. Essa situação remontava, de forma sistemática, a experiências esparsas que tinham já acontecido no território nacional (Lages, Pelotas, Diadema, Estância Velha). Podemos definir isto como um novo processo de institucionalização da participação popular, pois se criam novos hábitos e dinâmicas rotinizadas de participação das comunidades no governo local.

No processo de pesquisa constatou-se uma gradual perda do sentido original da experiência do OPPA: com uma passagem de uma afirmação da democratização para um processo de trivialização da participação popular. Paulatinamente, os elementos que configuraram um novo equilíbrio de poder, entre os participantes da sociedade e o então novo governo em nível municipal, entraram em uma perspectiva descendente dando lugar à uma arena de participação enfatizada mais pelo pragmatismo.

Os resultados obtidos, tanto no processo de reconstrução histórica do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA) quanto na *survey* e grupo focal, apontam para um processo em que a tendência à democratização (impulso original) cedeu lugar à tendência de trivialização da experiência em foco, o que foi configurado por três fenômenos distintos:

1. A colagem entre a organização da Sociedade Civil e a organização do OPPA;
2. A especialização do processo a partir de um progressivo desequilíbrio de poder no OPPA;
3. O bloqueamento das possibilidades de emergência de novos hábitos democráticos por consequência da especialização do OPPA.

Houve uma colagem entre duas funções bem diferentes: a organização do processo: um sistema político de participação institucional, com a organização da sociedade civil. Esta colagem funcional originou dois fenômenos bem concretos: a afirmação de uma cultura de participação popular e o surgimento de novos atores democráticos, os conselheiros e delegados, que começaram a ter uma autoridade perante a sociedade e a Prefeitura que não existia anteriormente.

Entretanto, na esteira destes elementos que firmaram uma tendência à democratização, houve um processo de especialização, pois a nova combinação dos aspectos envolvidos no sistema político do OPPA abriu espaços para o pragmatismo e afirmação, da lógica de contato direto entre população e governo na afirmação de interesses fragmentados.

Mas como isto aconteceu? Por quê? Como a experiência trivializou -se ? O que foi a trivialização? Qual a sua principal consequência?

A partir da proposta de reconstrução histórica realizada, no Capítulo 4, apresentam-se os quatro períodos identificados no OPPA: (a) o **primeiro, de uma nova institucionalização**, é caracterizado pela implantação e funcionamento do processo do OPPA; (b) O **segundo** período, denominado de **consolidação do hábito democrático**, firmou-se o funcionamento do processo; (c) O **terceiro, o da consolidação da especialização**, configura-se em sua plenitude como uma tendência à trivialização; e (d) **o da tentativa de um novo processo de institucionalização, uma renovação da experiência** que apesar das tentativas caracterizou-se pela predominância da tendência a especialização da participação popular assinalada no período anterior.

No primeiro período do OPPA propicia-se uma nova situação de equilíbrio de poder, pois, abrem-se novos e singulares espaços de participação e decisão sobre o orçamento público. Ao mesmo tempo em que emergem e se instituem novos atores, conselheiros e delegados, fica estabelecida uma nova rotina institucional.

Caracteriza-se uma tendência de democratização na origem do desenvolvimento do processo. São as novas engenharias institucionais e a vontade expressa de democratização, apesar da permanente disputa pelo caráter da experiência e sua função no processo de organização da Sociedade Civil, quer como fonte de mobilização ou organização desta. A implantação do processo foi combativa. Assim, a mobilização para o seu funcionamento e também sua defesa misturaram-se e oportunizaram o início, natural e positivo, de um processo de colagem entre a organização e mobilização da Sociedade Civil e do processo de funcionamento do OPPA.

No segundo período, consolidou-se esta tendência, sendo a organização do processo vitoriosa e este se fortalecendo operacionalmente e normativamente.

Os novos hábitos e situações de equilíbrio de poder estão estáveis e consolidados. Entretanto, inicia-se um lento processo de ampliação da colagem e concomitantemente de especialização do processo.

Inicia-se um lento e gradual desequilíbrio, entre as ações voltadas para a normatização do processo que são maximizadas e as ações voltadas para a ampliação das formas de gestão (novos espaços de participação para os de fora do processo), que são progressivamente estabilizadas. O processo começa a ter uma vida própria deixando de ser um fluxo comunicativo e transformando-se paulatinamente em instância de participação e organização da discussão orçamentária e da sociedade simultaneamente.

Se no período anterior isto era anunciado, no terceiro período a tendência à trivialização é consolidada. O processo de colagem chega ao seu ápice a partir das mudanças conceituais que transformam as rodadas de discussão em assembleias populares, da auto-definição normativa do OPPA que o consolida como uma instância municipal à parte do governo e das constantes mudanças normativas nas regras e eixos temáticos de discussão.

A especialização do processo, neste ambiente, progride mediante a maximização constante do controle normativo e logo da seletividade de acesso ao processo de discussão, tornando-se os atores do processo especialistas em participação popular e mediadores principais das possibilidades de busca de verbas orçamentárias. A experiência começa a se reificar porque perde a conexão com as idéias originais de democratização do Estado, através da ampliação da participação popular da sociedade e de indução pedagógica para que está se organize.

No quarto período (o de uma nova tentativa de institucionalização), criam-se grupos de reforma e propostas de novas formas de participação quer digital quer entre os funcionários e etc. Mesmo assim, a tendência à trivialização consolida-se. A vida própria da experiência não permitiu tempo para novas re-adequações, pois o processo é agora em sua essência somente uma arena de disputa de recursos disputados pelos seus participantes.

Interessante observar que a tendência a democratização teve uma possibilidade de re-afirmar-se no processo. Isto significa que as tensões entre as duas tendências opostas são fluidas, como se discutiu a partir de Elias (1970). Logo, a configuração específica do OPPA, que oscilou de uma tendência à democratização para uma tendência à trivialização (já que a experiência reificou-se enquanto um hábito apartado de seu objetivo inicial) foi uma possibilidade histórica que aconteceu, mas não significa uma tendência absoluta apenas uma possibilidade, a qual se explica no detalhe durante este trabalho.

Concomitante a reconstrução histórica realizada, observam-se as duas variáveis em conjunto (o equilíbrio de poder e os novos hábitos democráticos) a partir da comparação entre os padrões mutáveis de cada variável definidos na discussão realizada no Capítulo 5, a partir dos resultados obtidos na survey e no grupo focal.

Há, na articulação das duas variáveis operacionais, um movimento simultâneo de ascendência – descendência, que conjuga (i) a diminuição da sensação de poder; (ii) a diminuição da universalidade do processo pois a participação via entidades cresce; (iii) a diminuição da sensação de independência e crescimento da valorização do FROP, do Conselheiro (atores típicos do processo) e das formas de organização tradicionais e também (iv) da motivação de participar da busca de uma sociedade mais justa e

solidária, que, devido ao equilíbrio dos outros fatores, acaba por ser tardia ou pouco significativa.

A configuração inicial poderia sofrer mudanças sobre um aspecto positivo para a formação da Democracia, no momento que se criam novos hábitos, mas ao contrário, a experiência de participação se especializou e virou uma esfera de busca e afirmação dos interesses dos locais de moradia. Isso fez com que, ao invés de fortalecer os atores sociais próprio da Sociedade Civil, ocorresse o fortalecimento de novos atores, que organizam e reproduzem a própria experiência.

Os elementos acima atestam isto e coincidem com os períodos históricos apresentados na reconstrução histórica da experiência. Todas as situações de interdependências transformam-se de forma descendente, com exceção do FROP, (como principal forma de deliberação) e das motivações, em que a tendência motivação valorativa avança no final em relação à motivação pragmática.

Entretanto, no conjunto das transformações, estas iniciativas acabam sem muita força. Logo, as situações de desequilíbrio de poder afetam as possibilidades de haver novos hábitos democráticos, pois dependem do crescimento de tendências à democratização. Quando a tendência à trivialização ocorre de forma predominante tais hábitos ficam prisioneiros e impossibilitados de acontecer, pois deixam de ser tematizados.

Com base na reflexão realizada, apresentou-se quatro conclusões-discussões teóricas suscitadas pelos resultados encontrados e que ofereceram possibilidades de explicação. Ou seja, porque o OPPA se trivializou?

### **Conclusão 1 – A necessidade de uma análise configuracional do OPPA.**

Como visto no Capítulo 2, quando se retomou as principais reflexões realizadas sobre o OPPA, cada abordagem apontou para uma perspectiva de compreensão da experiência de forma diferenciada.

A abordagem de Silva (2001) aproxima-se muito das discussões ensejadas pelos modelos normativos de Democracia Liberal e Republicano, pois aponta a primazia do cidadão como ator principal do processo e logo o desenvolvimento da cidadania como

sua razão de ser. Nesta visão, o Estado tem que aportar as condições, isto é, as oportunidades de ação para que o indivíduo decida-se pela participação. Caso aceite, deve decidir se quer continuar. O modelo de Democracia básico é o participativo oscilando para o de Democracia direta.

A abordagem de Fedozzi(2001) parte da primazia de um processo de racionalização democrática, situando-se entre os modelos normativos Republicano e Deliberativo e apontando para uma certa primazia do Estado e de sua capacidade indutora e pedagógica de criar as oportunidades de participação. Aponta para um modelo de Democracia deliberativa que equilibre os elementos diretos e representativos.

A abordagem de Baierle (2006), por sua vez, parte da primazia da plebe, encarnada pelos movimentos sociais, logo se aproximando também dos modelos Republicano e Deliberativo, mas com primazia na Sociedade Civil organizada. Destaca o modelo de Democracia direta.

Cada uma das visões aponta para um princípio constitutivo do OPPA que são complementares. A primeira abordagem sugere a importância fundamental da participação da comunidade. A segunda enfatiza as tecnologias institucionais e a terceira os movimentos sociais.

Ao analisar-se o processo somente a partir de um de seus elementos constitutivos, pode não se perceber suas oscilações de tendência à democratização para uma tendência à trivialização. Daí, verifica-se que:

- **As novas engenharias institucionais foram condição de democratização da Prefeitura, mas insuficiente para mantê-la enquanto uma nova cultura afirmada e disseminada contrastante com as formas tradicionais patrimonialistas.**

Os novos espaços e regras instituídos foram progressivamente absorvidos, apoderando-se cada vez mais dos mecanismos normativos e dos processos de decisão de recursos. O conselho municipal foi assumindo uma identidade própria. Houve uma sinergia entre a busca da maximização de seu poder de decisão empreendida pelos

atores principais (conselheiros e delegados) e uma oscilação de discurso internamente ao poder público, de uma matriz discursiva que via o OPPA como o lócus da cidadania para uma matriz que o via como o lócus da organização popular.

Neste processo de participação, cristalizaram-se as formas diretas de participação, as assembléias da primeira rodada e potencializaram-se os Fóruns Regionais do Orçamento Participativo (FROPS) e o Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP). Progressivamente, a nova engenharia assume o status de uma instância organizadora dos diferentes atores democráticos na busca e decisão dos recursos orçamentários. Um processo que mobiliza e agora organiza a sociedade. O problema é que a organização autônoma bloqueia-se, pois o OPPA representa a tradição nacional, uma forma privilegiada de contato direto com os governantes, não sendo necessárias às representações e logo as entidades e as próprias lideranças perdem seu papel representativo e mediador para serem os responsáveis diretos pela conquista de recursos.

- **A participação popular das comunidades foi importante, mas também insuficiente para garantir a tendência democratização no OPPA.**

Há basicamente duas formas de participar no OPPA, comparecendo às assembléias ou tornando-se conselheiro ou delegado.

A participação representativa tornou-se hegemônica e ao longo dos quatro mandatos foi se trivializando, separando-se de ideais valorativos e afirmando valores pragmáticos.

O processo foi absorvido pela lógica patrimonialista de contato direto entre Estado e sociedade e de afirmação de interesses fragmentados.

- **A trajetória associativa foi um fator importante, mas também insuficiente para manter a tendência à democratização no OPPA.**

Embora houvesse uma forte tradição associativa, que foi importante na mobilização inicial no processo de desenvolvimento da participação, as entidades foram secundarizadas em prol dos novos atores democráticos.

Esses tornaram-se principais na cena política e reestruturaram a dinâmica participativa.

Os conselhos populares e as entidades comunitárias dão espaço ao Conselho do Orçamento Participativo (COP) e ao Fórum Regional do Orçamento Participativo (FROP) e os presidentes e lideranças de entidades tiveram que se tornar conselheiros, delegados ou negociar com eles.

## **Conclusão 2 – Perda de sentido no processo de trivialização da experiência**

Analisando a experiência do OPPA, a partir de Berger e Luckmann, pode-se sustentar que houve uma diferenciação<sup>80</sup> entre o processo de sedimentação da experiência expressa na linguagem incorporada e institucionalizada como um hábito. Esse processo dá conta de sua origem real e o processo de legitimação da experiência perde a importância e as experiências podem ser passíveis de outras significações como forma de incidir na ordem das instituições. Neste processo de legitimação, rotinizam-se certos hábitos como a característica central e absoluta daquela instituição. Logo reifica-se a experiência, esquecendo-se por fim de sua autoria ou o seu sentido original (Berger e Luckmann, 2002).

Aprofundando esta reflexão, pode-se induzir que há uma tensão permanente entre dois fenômenos: o de desenvolvimento tradicional da Democracia no país que remete a formas culturais e políticas patrimonialistas e o desenvolvimento de um

---

<sup>80</sup> Trabalhamos esta questão, brevemente no Capítulo 5, quando falávamos da complexidade do processo de legitimação das experiências democráticas



processo de democratização local, o OPPA, que se propõe inovador, de realização da democracia participativa.

No processo de legitimação da experiência, quando começa a ocorrer a sua tradicionalização - fato normal em processos de institucionalização<sup>81</sup>-, o apelo da Democracia participativa começa a perder sua conexão com o discurso legitimador e este acaba fortalecendo-se e aproximando-se dos valores patrimonialistas. Perde seu sentido diferenciado original, ou seja, sucumbe à tradição nacional, não conseguindo subvertê-la. A perda do sentido original acontece, principalmente, pelo fato de não haver uma Sociedade Civil forte que limite o poder de atração do Estado e organize política e culturalmente a sociedade.

A experiência do OPPA inicia-se produzindo novos conhecimentos em relação ao aprendizado democrático na sociedade brasileira, pois a partir de novas tecnologias institucionais afirma-se o princípio da participação popular e conforma um conjunto de adaptações institucionais.

Este novo conhecimento acabou por, progressivamente, ser incorporado e sistematizado pelas formas tradicionais do agir político, pelas quais o fundamento da participação modificou-se, saindo de um padrão de equilíbrio entre os elementos pragmático e valorativo, para uma fortificação dos elementos pragmáticos.

A diferenciação entre Sociedade Civil e Estado ficou fragilizada e, assim, a Sociedade Civil, novamente, na história não conseguiu revitalizar-se e o Estado culminou como somente uma arena de disputa de interesses, ou seja, a participação reduz-se a seu aspecto meramente pragmático.

### **Conclusão 3 – O processo de colonização do mundo da vida**

O processo de fortalecimento da Sociedade Civil implica comumente, na visão de Habermas, na proteção do mundo da vida frente ao mundo sistêmico. Isto, no caso brasileiro, implicaria provavelmente em uma refundação dos princípios constitutivos do próprio mundo da vida, tarefa que foi iniciada, mas que, no nosso entender, permanece inconclusa pelo OPPA.

---

<sup>81</sup> Discussão realizada com base em Berger e Luckmann (2000) no capítulo 1.

O mundo da vida<sup>82</sup> é constituído por três mundos: um mundo objetivo, um mundo social e um mundo subjetivo. O primeiro mundo, ao ser a base dos outros, é sua fundamentação ontológica e compreende as entidades e a base material existente, corresponde ao quadro objetivo da sociedade, suas instituições e seu funcionamento. Na sociedade, a participação era frágil e incipiente, pois calcada em valores patrimonialistas. O OPPA, a partir de formas novas de engenharia institucional, busca resgatar o elemento da participação popular como princípio ativo da Democracia de forma universal e impessoal e isto constitui um novo padrão de institucionalização das relações sociais locais entre as comunidades participantes e a Prefeitura. Entretanto, o processo que tinha como nexos a democratização do Estado e logo a ampliação da universalidade e impessoalidade da ação do Estado (mas também da própria sociedade) não se realizou na plenitude, pois a experiência começa a trivializar-se.

O mundo social, que compreende as relações cotidianas, teve um novo “input” realizado pelas mudanças locais no mundo objetivo, mas como estas não atingiram a Sociedade Civil, como um todo, as próprias relações cotidianas imersas em valores culturais não democráticas subverteram as mudanças realizadas no mundo objetivo.

Por último, o mundo subjetivo compreende as vivências do indivíduo e suas possibilidades de racionalização. Essas são afetadas no momento que o padrão de vivência estava começando e ficam incompletas e não sustentadas pelo mundo social. Assim, o elemento pragmático encontra uma ambiência favorável para se desenvolver e colonizar o elemento valorativo. Deste desequilíbrio surgem as vicissitudes que possibilitaram a trivialização da experiência.

#### **Conclusão 4 – Os limites do modelo deliberativo de democracia**

A análise dos modelos normativos de Democracia<sup>83</sup>, como tipos ideais, permite visualizar as diferentes possibilidades de ação nos processos de participação no Estado.

---

<sup>82</sup> Discussão realizada com base em Habermas (2001) no Capítulo 1.

<sup>83</sup> Discussão realizada com base em Habermas (2001) no Capítulo 1.

Verificam-se elementos mais voltados para os modelos liberais, que se conformam de forma mais pragmática, para a afirmação de interesses privados e rejeitando a intervenção excessiva do Estado. Os modelos republicanos e seu imperativo de uma ação ética e moral conformadora das relações sociais criam fortes vínculos de identidade possibilitando uma ação coletiva, a partir da noção de “nós” ou de uma comunidade auto-definida. E, por último, os modelos deliberativos propõem-se a ser uma síntese equilibrada dos modelos anteriores compreendendo assim a complementaridade entre os elementos mais pragmáticos e os elementos mais valorativos da ação política.

Esta reflexão permite perceber os elementos normativos que estão em jogo no processo construção da participação popular na gestão do poder público local: a busca da afirmação de interesses e a possibilidade da construção de uma ação coletiva fundada em valores eticamente orientados. O traço tradicional da sociedade é o da busca de interesses dissociada da construção de valores morais coletivos no sentido republicano.

O modelo Deliberativo é uma das principais bases normativas de experiências como o OPPA, não nega o elemento pragmático, mas busca equilibrá-lo<sup>84</sup> com o Republicano, diminuindo a competição e aumentando a cooperação, que no caso nacional é a grande novidade e necessidade associativa. O problema central é que este modelo pressupõe uma Sociedade Civil forte algo que não há ainda de forma consolidada na sociedade brasileira e logo o desenvolvimento de tal modelo torna-se delicado e condicionado pela sua própria capacidade de desenvolver a Sociedade Civil.

São necessárias duas considerações. Primeira, que em qualquer um dos modelos tomados como base, torna-se necessária a existência de uma participação ativa. Isto no caso brasileiro que remete à uma força maior dos elementos tradicionais da participação, do que de elementos de organização coletiva de caráter valorativo, pois a Sociedade Civil organizada e eticamente orientada, é uma construção frágil e inacabada, como visto no detalhe no Capítulo 2. O histórico processo de cidadania

---

<sup>84</sup> Trabalhamos esta questão brevemente no Capítulo 4, quando falávamos da dupla motivação para participar.

invertida, que torna inconcluso a afirmação dos direitos civis e logo caracteriza os outros direitos sociais e políticos, não necessariamente como conquistas, mas advindos de cima para baixo, bloqueia e solapa as organizações coletivas, autônomas e eticamente orientadas de forma cotidiana.

Em segundo, considerando as argumentações de Habermas, as motivações pragmáticas e valorativas são complementares, mas apontam para a necessidade da autonomia da Sociedade Civil.

Ora os dois pressupostos assinalados participação ativa e autonomia são elementos estranhos à cultura brasileira. Embora venham se destacando desde a década de 70, tal processo tem sido lento, tencionado e ainda está em aberto e cheio de possibilidades.

### **Conclusão 5 – Enfraquecimento da Sociedade Civil**

Está análise mostrou o perigo que paira sobre os estudos que isolam um dos princípios constituídos das experiências de democratização, quer os movimentos sociais, ou o Estado, ou a esfera pública produzida. Não dão conta da sua dimensão configuracional das três dimensões e fazem desaparecer o elemento central das possibilidades de realização da Democracia: **a necessidade da existência de uma sociedade civil forte**<sup>85</sup>, que surge como um “devir ser” e não como um dado objetivo. Como esta sociedade forte fica pressuposta parece algo natural e dado, entretanto, é frágil e incipiente.

Justamente o que não há no Brasil, a não ser de forma ainda muito incipiente e frágil. Logo, se a experiência encarna tais pressupostos, os encarna em um ambiente totalmente adverso. Esta reflexão ocorre a partir de Buarque de Holanda, Faoro, Freire, Schwartzmann e Oliveira entre outros. Assim, entre as diferentes possibilidades interpretativas da experiência, isto não pode ser considerada novo, mas é incontornável para pensar as reais e efetivas possibilidades das experiências ditas democráticas.

---

<sup>85</sup> Trabalhamos esta questão brevemente no Capítulo 5 quando falávamos da Herança da cultura política patrimonialista.

Ocorreu uma transformação das tendências observadas no desenvolvimento do processo do OPPA, caracterizado por uma apropriação dos atores principais do próprio processo especializando-se e especializando-o. A principal consequência disto foi o enfraquecimento das ações de fortalecimento da Sociedade Civil. O OPPA acabou por ser o lócus da sociedade organizada e não uma arena de disputa e concertação entre Sociedade e Estado, mas uma coisa só.

Percebe-se que os ambientes democráticos não sobrevivem por si só, mas necessitam estar retro-alimentados com a construção da Sociedade Civil, a democratização do Estado e a produção de esferas públicas de forma simultânea e permanente.

O advento do OPPA interage com tudo isto e seus pressupostos normativos para o seu bom funcionamento não estão dados de forma plena pela sociedade. Logo, a tendência à trivialização era iminente e possível. Como visto na breve revisão sobre o conceito de Democracia, ela é um processo em contínuo movimento, ou seja, instável, aberta e inacabada<sup>86</sup>. Cada momento histórico foi contribuindo para perceber virtudes e vicissitudes das possibilidades da Democracia: noções de cidadania, participação, igualdade, liberdade, foram se afirmando e se negando entre si, expressas em projetos e objetivos diferentes entre os indivíduos.

O problema não é a experiência ter se trivializado, mas apreender as suas vicissitudes, para que isto possa ser corrigido. Esta necessidade de correção é a contribuição que este trabalho demonstra como condição *sine qua non* para a construção de experiências democráticas em nível local.

Percebe-se que o “calcanhar de *Aquiles*” de tais experiências situa-se em outros fatores como na fragilidade da Sociedade Civil e na sua incapacidade de se auto-reproduzir e conseqüentemente ficando dependente, em excesso, do Estado.

O presente trabalho não pretende esgotar a discussão e sim introduzi-la, a partir de uma perspectiva de análise configuracional, relacionando participação popular e democratização do Estado, a partir da experiência de Porto Alegre.

Neste sentido, apresentou-se um primeiro e introdutório balanço com o objetivo ao analisar o conjunto dos 16 primeiros anos da experiência concreta do OPPA, extrair

---

<sup>86</sup> Ver Darnton e Duhamell (2003) no capítulo 1.

as virtudes e vicissitudes de um processo que busca afirmar a participação popular como uma forma predominante de democracia em um contexto nacional onde a regra, é justamente, o contrário: a não democracia. Assim, muito há que ser analisado ainda, espera-se ter colaborado com o início desta reflexão.

## BIBLIOGRAFIA

ABERS. R. Orçamento Participativo: Alguns Pensamentos sobre seu aperfeiçoamento e ampliação. In: VERLE; BRUNET. **Construindo um Novo Mundo-Avaliação do Orçamento participativo em Porto Alegre-Brasil**. . Porto alegre: Guayi, 2002.

ALSOP.R E HEINSONHN.N. **Measuring Empowerment in Practice:Structuring Analysis and Framing Indicators**. World Bank Policy Research Working Paper 3510, February 2005.

BAIERLE. S. OP ao termidor?. In: VERLE; BRUNET. **Construindo um Novo Mundo-Avaliação do Orçamento participativo em Porto Alegre-Brasil**. Porto Alegre: Guayi, 2002.

\_\_\_\_\_. In **Presupuestos participativos y finanzas locales. Presentación documento base para Seminario de Lanzamiento RED URBAL nº 9**. 2004. mimeo.

BERGER. P & LUCKMANN. T. **A Construção Social da Realidade**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

BOSCHI. R. R. **A arte da associação – política de base e democracia no Brasil**. São Paulo: Edições Vértice e IUPERJ, 1987.

BOSCHI; VALLADARES. Movimentos associativos das Camadas Populares Urbanas: análise comparativa de Seis Casos. In: BOSCHI. R.(Org.) **Movimentos Coletivos no Brasil urbano**. Serie Debates Urbanos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

CARVALHO. M. Cidadania no Brasil - O longo Caminho. 3º Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COHEN.A E ARATO.A **Sociedad Civil y Teoria Política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000

CORTES, Soraya M. Vargas. Técnicas de coleta e análise qualitativa de dados. **Cadernos de sociologia**. Publicação do PPGS-IFCH/UFRGS vol. 9 1998.

DAHL. R. **Despues de La Revolucion?**. Espanha: Gedisa Editorial, 1994.

DUTRA. O & GENRO. T. **O Desafio de administrar Porto Alegre**. Mimeo, abril de 1989.

DIRETÓRIO MUNICIPAL DO PT. Resoluções da reunião de novembro de 1988.

ELIAS. N. **Introdução à sociologia**. Lisboa: Edições 70, 1970.

\_\_\_\_\_ **O processo civilizador** – Volume II – Formação do Estado e Civilização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

\_\_\_\_\_ **A Sociedade dos Indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.

FAORO. R. Os donos do poder. Tomo I. 6º Edição. In. **Os donos do poder – Formação do Patronato Político Brasileiro**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Editora Globo, 1984.

FAORO. R. Os donos do poder. Tomo II. 6º Edição. In. **Os donos do poder – Formação do Patronato Político Brasileiro**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Editora Globo, 1984.

FEDOZZI. L. **Orçamento Participativo – reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: – 3º edição. Tomo Editorial, 2001.

\_\_\_\_\_ Orçamento Participativo e Esfera Pública - elementos para um debate conceitual. In: ---\_\_\_\_IN FISCHER; MOLL. **Por uma Nova Esfera Pública – a experiência do orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_ **O poder da aldeia – gênese e historia do orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

\_\_\_\_\_ **O Eu e os outros - A construção da consciência social no orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre, 2002. 339 p. Tese de doutorado em Sociologia. UFRGS. Programa de Pós Graduação em sociologia. 2002.

FILHO.E.L. E FERRET. R.B. **O Primeiro Plano Diretor de Porto Alegre – Revisão de uma análise** in PANIXXI.W E ROVATTI.J(Org). Estudos Urbanos: Porto Alegre e seus Planejamentos. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1993,

FILHO. E. M.(Org.) Formalismo sociológico e a teoria do conflito. In: **Simmel**. São Paulo: Editora Ática, 1983.

FUNARI. P.in PINSK. J & PINSK. C. (Org.) História da Cidadania.**Roma: a cidadania entre os romanos**. São Paulo: Contexto, 2003.



GOHN. M. G. **Historia dos movimentos sociais – a construção da cidadania dos Brasileiros**. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos movimentos sociais – paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola. 1997.

GUARINELLO. N in PINSK. & PINSK. C. (Org.) **Grécia: História da Cidadania. Cidades-estado na Antiguidade Clássica**. São Paulo: Contexto, 2003.

GUGLIANO. A.A. Democracia, participação e deliberação- Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática in CIVITAS – Revista de Ciências Sociais, v. 4. n. 2, jul.-dez. 2004.

HEINICH. N. **A sociologia de Norbert Elias**. São Paulo: EDUSC-Editora da Universidade do Sagrado Coração, 1997.

HABERMAS. J. **Teoria de la acción comunicativa**. Tomo I: Crítica de la razón. Madrid, Taurus Humanidades, 2001.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro – estudos de teoria política**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia - entre facticidade e validade – vol. II**. Rio de Janeiro: 4ª edição. Edições Tempo Brasileiro, 1994.

\_\_\_\_\_. **A constelação pós – nacional – Ensaio políticos**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HOLANDA. S.B. – **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

JACOBI. P. Movimentos Populares Urbanos e Resposta do Estado: autonomia e Controle vs. Cooptação e Clientelismo. In: BOSCHI. R. **Movimentos Coletivos no Brasil urbano**. Serie Debates Urbanos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

KARNAL. L in PINSK. J & PINSK. C.(Org.) **História da Cidadania. Revolução Americana: Estados Unidos, Liberdade e Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

KERLINGER. F. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais – um tratamento conceitual**. São Paulo: EPU – Editora Pedagógica e Universitária 1980.

MARSHALL. T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967

MONDAINI. In PINSK. J & PINSK. C. (Org.) História da Cidadania. **Revolução Inglesa: O respeito aos direitos dos indivíduos**. São Paulo: Contexto, 2003.

ODALIA. N In PINSK. J & PINSK. C. (Org.) História da Cidadania. **Revolução Francesa: A liberdade como meta coletiva**. São Paulo: Contexto, 2003.

OLIVEIRA. F in NOVAES. A. A crise do Estado–Nação. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

PATEMAN. C. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992.

PARTIDO DOS TRABALHADORES DE PORTO ALEGRE. Resoluções do V Encontro municipal. Maio de 89.

PINSKY. J in J PINSKY & PINSK. C. (Org.) História da Cidadania. **Hebreus: Os profetas sociais e o deus da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Análise da situação financeira. Mimeo, 1989

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre AGORA. Jornal da Prefeitura Municipal-Administração Popular-Agosto de 1989-Ano I, Número 2.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre AGORA. Jornal da Prefeitura Municipal-Administração Popular-Setembro de 1989-Ano I, Edição Especial Número 2.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre AGORA. Jornal da Prefeitura Municipal-Administração Popular-Outubro de 1989-Ano I, Edição Especial Número 3.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre AGORA. Jornal da Prefeitura Municipal-Administração Popular-Novembro de 1989-Ano I, Número 7.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre AGORA. Jornal da Prefeitura Municipal-Administração Popular-Dezembro de 1989-Ano I, Número 8.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre AGORA. Jornal da Prefeitura Municipal-Administração Popular-Janeiro de 1990-Ano I, Número 9.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre AGORA. Jornal da Prefeitura Municipal-Administração Popular-Março de 1990-Anos I, Número 10.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre AGORA. Jornal da Prefeitura Municipal-Administração Popular-Agosto de 1990-Ano II, Número 11.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre AGORA. Jornal da Prefeitura Municipal-Administração Popular-Outubro de 1990-Ano II, Número 13.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Plano de Investimentos 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Plano de Investimentos 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Plano de Investimentos 1994.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Plano de Investimentos 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Orçamento Participativo: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Plano de Investimentos 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Orçamento Participativo: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Plano de Investimentos 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Orçamento Participativo: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Plano de Investimentos 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Orçamento Participativo: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Plano de Investimentos 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Orçamento Participativo: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Plano de Investimentos 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Orçamento Participativo: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Plano de Investimentos 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Orçamento Participativo: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Plano de Investimentos 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Orçamento Participativo: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Plano de Investimentos 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Orçamento Participativo: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Plano de Investimentos 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Orçamento Participativo: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Orçamento Participativo de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Cultura e Coordenação de Comunicação Social. Unidade Editorial Porto Alegre, 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Cidade. Quem é o Público do Orçamento Participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo. Porto Alegre, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Cidade. Quem é o Público do Orçamento Participativo. Porto Alegre, 2002.

SCHIOCHET.V. **Esta Terra é minha terra-Movimento dos desapropriados de Papanduva**. Blumenau: Editora da FURB, 1993.

SILVA. M.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**. 2001. 340 p. Tese e doutorado em Sociologia. UFRGS. Programa de Pós - Graduação em Sociologia. 2001.

SIMMEL. G. **A natureza sociológica do conflito** In: FILHO.E.M.(Org.) **Simmel**. São Paulo: Editora Ática, 1983.

SIMMEL. G. **A competição**. In: FILHO. E.M.(Org.) **Simmel**. São Paulo: Editora Ática, 1983.

TANAKA. Y; MELO.C. **Avaliação de programas de saúde do adolescente – um modo de fazer**. São Paulo: EDUSP, 2001.

#### **BIBLIOGRAFIA SUGERIDA**

ALMEIDA. A. **A Republica das Elites – Ensaio sobre a ideologia das Elites e do Intelectualismo**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand do Brasil Ltda. 2004.

ALVES, M. M. **A força do povo – democracia participativa em Lages**. São Paulo: – 5º edição – Ed. Brasiliense, 1982.

ARON. R. **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: Martins Fontes/ Editora Universidade de Brasília, 1990.

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

AVRITZER. L. **Teoria democrática e deliberação pública**. In Revista Lua Nova nº. 50. **Faces da Democracia**. São Paulo: CEDEC, 2000.

BAIOCCHI. G. P . Subsídios, hegemonia, e diferença: O lugar da sociedade civil dentro do OP de Porto Alegre. In: VERLE; BRUNET. **Construindo um Novo Mundo-Avaliação do Orçamento participativo em Porto Alegre - Brasil**. Porto Alegre: Guayi, 2002.

BAUMAN. Z. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

BERAS. C. **A democratização do Estado e a participação popular – legitimação do Estado versus autonomia da sociedade civil: Uma reflexão sobre o OP de Viamão - RS, 2001 e 2002**. Ano: 2003. 200p. Dissertação para o mestrado em Sociologia. UFRGS. Programa de Pós Graduação em sociologia, 2003.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia** São Paulo, Paz e Terra: 2000.

BOURETZ. P. **Repensar a democracia**. In: DARNTON.R & DUHAMEL.O (Org). **Democracia**. Rio de Janeiro/ São Paulo: Editora Record, 2001.

CABANNES. Y. **Presupuestos participativos y finanzas locales. Presentación documento base para Seminario de Lanzamiento RED URBAL nº 9**. 2004. mimeo.

CHACON. V. **Historia dos Partidos Brasileiros. 3ª edição**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

COHN. G . **Crítica e Resignação – fundamentos da sociologia de Max Weber**. São Paulo: T.A. Queiroz Editor, 1979.

CONSTANT. B. **Da liberdade dos antigos comparada a dos modernos**. In: Revista Filosofia Política 2. Porto Alegre: L&PM, 1985.

DAGNINO. E. **Democracia, teoria e pratica: a participação da sociedade civil**. In: FUKS. M & PERISSINOTTO. R(Org.). **Democracia – teoria e pratica**. Rio de janeiro: Relume Dumará/ Fundação Araucária, 2002.

DARNTON. R & DUHAMEL. O (Org.). **Democracia**. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2001.

DIAS. M. Democracia e participação política: virtudes e desafios do orçamento participativo. In: VERLE; BRUNET. **Construindo um Novo Mundo-Avaliação do Orçamento participativo em Porto Alegre - Brasil**. Porto Alegre: Guayi, 2002.

EAGLETON. T. **Ideologia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1997.

FILOMENA.C. **O Agonismo nas relações sociais do Partido, dos Espaços Públicos da Sociedade Civil e do sistema Administrativo Estatal: A Experiência da Administração Popular em Porto Alegre**. 232 pgs. Porto Alegre: Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2006.

GIDDENS. A. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

JACOBI, Pedro. Movimentos Urbanos, Estado e Cultura Política no Brasil. In **Classes e Movimentos Sociais na América Latina**. São Paulo, Hucitec, 1990.

McPHERSON, C. B. **A democracia liberal** Rio de Janeiro, Zahar: 1978.

MANNHEIM. K. **Sociologia sistemática. – uma introdução ao estudo de sociologia**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1962.

\_\_\_\_\_ **Liberdade poder e planificação democrática**. São Paulo: Editor Mestre Jou, 1972.

\_\_\_\_\_ **Ideologia e Utopia**. Rio de Janeiro: 3º edição-Zahar Editores, 1976.

MARCHETTI. A. democracia, equidade e eficiência: o caso do orçamento participativo de Porto alegre. In: VERLE; BRUNET. **Construindo um Novo Mundo-Avaliação do Orçamento participativo em Porto Alegre - Brasil**. Porto Alegre: Guayi, 2002.

NASCIMENTO. J. Enfoques estratégicos e identitários dos movimentos sociais. Uma síntese possível? In: Santos; Baumgarten, **Crise Social & Multiculturalismo- Estudos de Sociologia para o Século XXI**. São Paulo: Hucitec, 2003.

NAVARRO. Z. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER. L & NAVARRO. Z. (Org.) **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

NOGUEIRA. M. **Um Estado para a Sociedade Civil-Temas ético e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

O’DONELL. G & SCHMITTER.C Transições do Regime Autoritário-Primeiras conclusões.São Paulo:Vértice Editora,1988.

OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro 1984.

RICOUER. P. **Interpretação e ideologias**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1977.

RINGER. K. F. **O declínio dos mandarins alemães**. São Paulo: EDUSP, 2000.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Uma revolução no cotidiano**. São Paulo, Editora Brasiliense: 1987.

SCHIOCHET, Valmor. Sociedade civil e democracia **Cadernos do CEAS** n°. 151. Salvador - Bahia. Maio de 1994. (59-72)

SINTOMER.Y. Empujar los limites de la democracia participativa? In: VERLE; BRUNET. **Construindo um Novo Mundo-Avaliação do Orçamento participativo em Porto Alegre - Brasil**. Porto Alegre: Guayi. 2002.

TÖNNIES. F. **Comunidad y asociación**. Barcelona: Ediciones Península, 1979.

VIEIRA. L. **Os Argonautas da Cidadania - A Sociedade Civil na Globalização**. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2001

WEBER. M. **Metodologia das ciências sociais – parte 1** – São Paulo: 4ª edição. Cortez Editora, 2001.

\_\_\_\_\_ **Metodologia das ciências sociais – parte 2** – São Paulo: 3ª edição. Cortez Editora, 2001.

\_\_\_\_\_ **Economia e Sociedade – vol. 2**. Brasília: Editora da UnB, 1999.

\_\_\_\_\_ **Ciência e Política-duas vocações**. São Paulo: Editora Cultrix, 2004.

WINCKLER. C. O Estado como questão histórico-sociológica – uma leitura de Norbert Elias. In Santos; Baumgarten, **Crise Social & Multiculturalismo-Estudos de Sociologia para o Século XXI**. São Paulo: Hucitec, 2003.