

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

JANAÍNA RUVIARO DA SILVA

**A VULNERABILIDADE SOCIAL COMO DESAFIO INCLUSIVO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UM ESTUDO SOBRE O ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE**

PORTO ALEGRE

2014

JANAÍNA RUVIARO DA SILVA

**A VULNERABILIDADE SOCIAL COMO DESAFIO INCLUSIVO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UM ESTUDO SOBRE O ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi

Porto Alegre

2014

CIP - Catalogação na Publicação

Ruviaro da Silva, Janaína
A VULNERABILIDADE SOCIAL COMO DESAFIO INCLUSIVO
DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UM ESTUDO SOBRE O
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE / Janaína
Ruviaro da Silva. -- 2014.
104 f.

Orientador: Luciano Joel Fedozzi.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,
Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Participação Social. 2. Orçamento Participativo.
3. Instituições Participativas. 4. Vulnerabilidade
Social. I. Fedozzi, Luciano Joel, orient. II. Título.

JANAÍNA RUVIARO DA SILVA

**A VULNERABILIDADE SOCIAL COMO DESAFIO INCLUSIVO DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UM ESTUDO SOBRE O ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociologia, sob a orientação do Professor Dr. Luciano Joel Fedozzi.

Aprovada em 31 de março de 2014

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi
Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFRGS
(Orientador)

Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/UFRGS

Profa. Dra. Clarissa Eckert Baeta Neves
Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFRGS

Prof. Dr. Fernando Coutinho Cotanda
Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFRGS

Aos meus pais, como forma de meus agradecimentos. Por me ensinarem a importância do diálogo e a curiosidade sobre o mundo, pela imensa força que transmitem e pelo entusiasmo que em mim depositaram.

AGRADECIMENTOS

Faltam palavras e transbordam sentimentos enquanto redijo estas linhas na tentativa de expressar o significado que cada um teve para a concretização deste estudo. Oportunidades, aprendizados, trocas de experiências e apoio me conduziram até aqui, e hoje, meus agradecimentos vão especialmente...

A todas as brasileiras e a todos os brasileiros que acreditam, apostam e lutam pela Universidade Pública, Gratuita e de Qualidade,

A Capes e a UFRGS por possibilitarem a materialização desta etapa.

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Sociologia da UFRGS pelos preciosos momentos de convivência. Em especial, ao meu orientador, Prof. Luciano Fedozzi, sem o qual este trabalho não teria fôlego para chegar ao final. Paciência, dedicação e compreensão marcaram estes dois anos de convivência. Também aos professores Alfredo Gugliano, Clarissa Baeta Neves e Fernando Cotanda que prontamente aceitaram compor a comissão examinadora desta dissertação.

À Regiane, secretária do PPGS, a quem recorri inúmeras vezes. Obrigada por todos os esclarecimentos e pela minuciosa dedicação.

Aos colegas da turma de mestrado, pelos indescritíveis momentos de convívio nesses dois anos.

Aos meus amados amigos. Aqueles de fé! Da infância... da escola... do cursinho... do técnico... da graduação... da vida. Aqueles que me aproximei ontem e aos que permanecem desde sempre. Aos que estão sempre presentes e aos que mesmo ausentes fisicamente, me enchem de energia e alegria. Em especial aos amigos irmãos que a vida me deu: Aline, Roberta, Henrique, Letícia e Matheus. Por que a "Amizade é maior do que tudo já diziam os antigos".

Aos meus amados familiares! Por entenderem todas as minhas ausências e as minhas chatices e me apoiarem mesmo assim. Em especial ao meu pai e à minha mãe! Que aguentam a saudade e seguram as lágrimas, acompanham minhas angústias e por serem a torcida mais vibrante! Amo vocês!

À Júlia, minha afilhada, bebê da dinda. Por reavivar dia após dia a criança que há em mim. Por colorir meus dias, minha casa, minha vida e meus materiais acadêmicos!

Em especial, ao Tiago, pelo amor, carinho, amizade, força, apoio e compreensão de sempre. Por acreditar em mim, por me divertir e estar presente em todos os momentos.

O difícil, em sociologia, é conseguir pensar de modo completamente assombroso, desconcertado, coisas que acreditávamos compreendidas havia muito tempo.

Pierre Bourdieu

RESUMO

A presente dissertação tem como tema de pesquisa a participação social dos estratos de maior vulnerabilidade da população, nos fóruns institucionalizados, e encontra-se no âmbito da discussão acerca dos atores efetivamente envolvidos nos processos participativos. Constituem o objeto do presente estudo as condições assimétricas da participação, como um dos principais desafios das instâncias de democracia participativa que se desenvolvem no contexto contemporâneo. Encontra-se inserido no campo de estudos da Sociologia Política, especificamente no debate sociológico dos processos de participação social na gestão pública. Para tal, a investigação empírica se deu sobre o Orçamento Participativo (OP) do município de Porto Alegre, levando-se em consideração sua regionalização. A escolha dessa instância se deu pela importância nacional e internacional do caso, bem como sua existência ininterrupta por mais de duas décadas. Objetivou-se, identificar e analisar quais os aspectos que mais interferem na diminuta participação dos estratos mais vulneráveis da população e compreender como este fenômeno ocorre, tendo em vista que o desenho institucional configura uma estrutura de oportunidades formalmente aberta à participação de todos os cidadãos. Considera-se que essa compreensão é fundamental para perceber de que forma as relações sociais no interior das instituições político-participativas operam com as configurações da sociedade em geral. O trabalho encontra-se estruturado em cinco partes, além da introdução. O segundo capítulo se debruça sobre a problematização sociológica que guiou a investigação. São apresentados o objeto teórico, a construção do problema de pesquisa, os objetivos e as hipóteses de pesquisa. O terceiro capítulo é dedicado à fundamentação teórica e conceitual, a fim de iluminar a análise do objeto proposto. No quarto capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa, incluindo a delimitação do objeto empírico. No quinto capítulo é apresentada a análise dos dados, à luz das dimensões conceituais propostas num esforço para compreender a complexidade do objeto de pesquisa nas suas múltiplas facetas. Por fim, nas considerações finais, argumenta que a população em situação de vulnerabilidade social não se encontra inserida no OP, a exceção da reduzida participação dessa camada da população nas assembleias regionais. Nessas últimas, ocorre a participação mobilizada pelos líderes comunitários que necessitam da legitimidade da representação. Os dados indicam que somente um desenho institucional aberto à participação de todos os cidadãos não assegura que a pluralidade social esteja representada nas Instituições Participativas.

Palavras-chave: Participação Social, Orçamento Participativo, Instituições Participativas, Vulnerabilidade Social.

ABSTRACT

The research theme of this dissertation focus on the social participation of the most vulnerable strata of the population in institutionalized forums and is under the discussion of the actors effectively involved in the participatory process. The asymmetric conditions of the participation compose the subject of this study and became part of the sociological debate in processes of social participation in the public administration, being one of the main challenges of the instances of participatory democracy that thrive in the contemporary context. To this end, the empirical research took place on the Participatory Budgeting in the city of Porto Alegre, taking into account its regionalization. The choice of this instance was given due to the national and international attention received from it, as well as its uninterrupted existence for over two decades. The aim of this dissertation is to identify and analyze which aspects interfere most in decreasing the participation of the most vulnerable strata of the population, in the PB in Porto Alegre, and understand how this phenomenon occurs in this forum, whose institutional design sets up a formal structure of opportunities open to all citizens. It is considered that this comprehension is fundamental to understand how the social relations within the political and participatory institutions, in general, operate with the settings of society. The study is organized as follows: Chapter 1 gives an introduction on the subject. Chapter 2 focuses on the sociological questioning that led the research. The theoretical object, construction of the research problem, objectives and research hypotheses are also presented in this chapter. Chapter 3 is devoted to the theoretical and conceptual basis in order to enlighten the analysis of the proposed object. Methodological research procedures, including the delimitation of the empirical object is presented in the fourth Chapter. Data analysis, which is given primarily from the conceptual dimensions proposed in an effort to comprehend the complexity of the research object in its multiple aspects, is presented in chapter 5. Ultimately, as final considerations, the study argues that the vulnerable population is not inserted in the PB, except for the low participation of this population in the regional assemblies. Community leaders mobilize the population to participate in these assemblies mostly because a legitimacy of representation is needed. Data indicate that not only one institutional design open to all citizens will ensure that social plurality is represented in Participatory Institutions.

Keywords: Social Participation, Participatory Budgeting, Participatory Institutions, Social Vulnerability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo do OP 2013/2014	40
Figura 2 - Regionalização do OP de Porto Alegre e as regiões pesquisadas	48
Figura 3 - Quadro dos procedimentos metodológicos	50
Figura 4 - Comparação por sexo entre a população de Porto Alegre em 2010 e os participantes do OP em 2009	58
Figura 5 - Composição da população da Região Sul por sexo	58
Figura 6 - Composição da população da Região Ilhas por sexo	59
Figura 7 - Comparação da composição das faixas etárias entre a população de Porto Alegre e os participantes do OP (Porto Alegre, Região Sul e Região Ilhas)	61
Figura 8 - Comparação da composição da população quanto aos níveis de escolaridade. População de Porto Alegre e participantes do OP (Porto Alegre, Região Sul e Região Ilhas em %).....	63
Figura 9 - Temas priorizados nas duas regiões nos PIs dos anos (2006, 2010, 2013)	71
Figura 10 - Pautas das respectivas reuniões do COP analisadas e o número de manifestações dos conselheiros de cada região.....	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxas de analfabetismo e responsáveis por domicílios analfabetos (%) (Porto Alegre, Região Sul e Região Ilhas).....	64
Tabela 2 - Comparação da composição dos percentuais dos participantes do OP quanto à renda familiar (Porto Alegre, Região Sul e Região Ilhas).	66
Tabela 3 - Proporção de domicílios pobres e de responsáveis por domicílio com renda até 1 SM(Porto Alegre, Região Sul e Região Ilhas)	67
Tabela 4 - Condição de emprego dos participantes do OP (Porto Alegre, Região Sul e Região Ilhas).	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CAR** – Centro Administrativo Regional
- COP** – Conselho do Orçamento Participativo
- FROP** – Fórum Regional do Orçamento Participativo
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDHM** – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
- IPs** – Instituições Participativas
- LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- MR** – Mobilização de Recursos
- NMS** – Novos Movimentos Sociais
- OP** – Orçamento Participativo
- PI** – Plano de Investimentos
- RI** – Regimento Interno
- SM** – Salário Mínimo
- SPM** – Secretaria Planejamento Municipal
- TPP** – Teoria do Processo Político
- UDH** – Unidade de Desenvolvimento Humano

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. O OP no âmbito das inovações democráticas.....	12
2. PROBLEMATIZAÇÃO SOCIOLÓGICA.....	15
2.1. Problema de Pesquisa	15
2.2. Justificativa.....	18
2.3. Objetivos	19
2.4. Hipóteses	20
3. ILUMINANDO A ANÁLISE: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS	21
3.1. Democracia, Participação Social e Instituições Participativas.....	24
3.2. A participação entre a dimensão social e a institucional	30
3.2.1. A dimensão social: capitais e assimetrias de condições.	31
3.2.2. A dimensão institucional: Estruturas de Oportunidades Políticas.....	34
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	37
4.1. Estratégia de Pesquisa.....	37
4.2. Delimitação do Objeto Empírico: O OP e as regiões pesquisadas.....	37
4.2.1. O OP: breve trajetória até seu funcionamento atual.....	37
4.2.2. As regiões pesquisadas	46
4.3. Técnicas de Pesquisa, Coleta e Análise dos dados.....	48
5. A VULNERABILIDADE SOCIAL COMO UM DOS DESAFIOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	55
5.1. Quem participa?	55
5.2. Como participam?	74
5.3. Por que participam?	80
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
7. REFERÊNCIAS.....	87
8. APÊNDICE.....	95

1. INTRODUÇÃO

A participação social dos estratos de maior vulnerabilidade da população, nos espaços institucionalizados, tema deste estudo, encontra-se no âmbito da discussão acerca dos atores efetivamente envolvidos nos fóruns participativos. Inserido no campo de estudos da Sociologia Política, especificamente no debate sociológico dos processos de participação social na gestão pública, constituem o objeto do presente estudo as condições assimétricas da participação, como um dos principais desafios das instâncias de democracia participativa, que se desenvolve no contexto contemporâneo.

Entende-se por condições assimétricas da participação as diversas situações de desigualdade, social e política, às quais os moradores, principalmente das áreas mais periféricas ao centro da cidade, estão submetidos. Tais iniquidades, oriundas, principalmente, da estratificação socioeconômica e do lugar ocupado por esses indivíduos, no espaço social (BOURDIEU, 2010, 2008), configuram a situação de vulnerabilidade na qual estão submetidos, também, no espaço físico¹.

Nesse sentido, a investigação empírica se deu sobre o Orçamento Participativo (OP) do município de Porto Alegre. Considerou-se, para a escolha, a importância nacional e internacional do caso, conforme a literatura, bem como sua existência ininterrupta por mais de duas décadas.

1.1. O OP no âmbito das inovações democráticas

Os Orçamentos Participativos (OPs) tiveram origem entre o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, a partir das novas formas de relacionamento entre Estado e Sociedade, no contexto da redemocratização do país. Especificamente no caso de Porto Alegre, em agosto de 1989, o governo da Frente Popular, por meio da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), deu início ao procedimento de discussão pública do orçamento para o ano seguinte, após um processo de tensão e

¹Para Bourdieu (1997, p.160), “não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado e que não exprima as hierarquias e as distâncias sociais, sob uma forma (mais ou menos) deformada e, sobretudo, dissimulada pelo efeito de naturalização que a inscrição durável das realidades sociais no mundo natural acarreta[...]. Uma parte da inércia das estruturas do espaço social resulta do fato de que elas estão inscritas no espaço físico e que não poderiam ser modificadas senão ao preço de um trabalho de transplantação, de uma mudança das coisas e de um desenraizamento ou de uma deportação de pessoas, as quais suportariam transformações sociais extremamente difíceis e custosas”.

de confronto com experiências participativas anteriores², nos marcos de disputas acirradas entre diferentes projetos políticos e ideológicos, como assinala Fedozzi (2000).

Todavia esses métodos participativos ganharam maior visibilidade e se destacaram na agenda política, em escala global, nos últimos vinte anos, no contexto internacional de reestruturação produtiva. Marcado por profundas transformações econômicas e sociais, oriundas do modelo de urbanização e industrialização do país, o quadro que se desenhava, naquele período, era de trabalhos precários, incertos, flexíveis, produção de novas formas de desigualdades sociais e aumento dos índices de vulnerabilidade, concomitante ao crescente déficit de legitimidade da democracia representativa (AVRITZER, 2003; FEDOZZI, 2009a; SUBIRATS, 2005; TEIXEIRA, 1997). Com a institucionalização da participação pelos governos locais, presumia-se que procedimentos daquela natureza, também denominados inovações democráticas, promoveriam mudanças significativas no quadro de desigualdades e dominação que fora desenhado no país (AZEVEDO; ABRANCHES, 2002; SANTOS; AVRITZER, 2002). Tal pressuposição era entendida como a possibilidade de a camada da população, historicamente excluída dos processos decisórios, na gestão das cidades, passar a ser agenda relevante pelos gestores das políticas públicas e administradores das burocracias governamentais, impactando diretamente na melhoria das condições de vida daquela população.

Consoante a isso, os OPs têm sido tratados, pela literatura especializada, como elementos de atenuação de desigualdades políticas e sociais, assim como esferas de ampliação do acesso de atores excluídos do sistema formal de decisões governamentais sobre a gestão das cidades.

Amplamente destacados como práticas inovadoras de democracia participativa, especialmente na esfera política local, a participação social assumiu, por um lado, lugar central na pauta sobre a redemocratização, associada tanto aos objetivos de fortalecer e revigorar a sociedade civil, quanto aos desejos de qualificar os processos governamentais, aprimorando a elaboração, formulação, gestão e controle das políticas públicas (ALENCAR, J. et al., 2013; AVRITZER, NAVARRO, 2003; FEDOZZI, 2002; SINTOMER, Y., HERZBERG, C., RÖCKE, A., 2008;

² A exemplo da Lei dos Conselhos Populares (Lei Complementar n. 195/88), sancionada em 1988 pelo então prefeito Alceu Colares (PDT), no último dia do seu mandato. A administração da Frente Popular, empossada em janeiro de 1989, herdou a Lei que obrigava o executivo implantar 17 Conselhos Populares. Para aprofundar essa discussão, ver Fedozzi (2000).

RIBEIRO; GRAZIA, 2003; SILVA, 2001). Por outro lado, o debate teórico-prático da participação no interior das instâncias participativas pode ser identificado em três momentos distintos.

O primeiro momento refere-se aos estudos na esteira das reivindicações pela abertura à participação popular, que remonta ao final dos anos 1970, engendrado pelo quadro da rápida urbanização excludente do país, somado ao contexto da reestruturação produtiva em escala global. A participação entrava em cena como um dispositivo capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas de acesso aos serviços públicos, de melhoria das condições de vida e de efetivação dos direitos das camadas populares. Neste período, são gestados os primeiros movimentos que, posteriormente, influenciaram a origem das chamadas Instituições Participativas (IPs), dentre elas os Orçamentos Participativos³ (AVRITZER, 2011), foco deste estudo.

O segundo momento refere-se à transição democrática e às lutas pela participação cidadã. Aqui, o discurso público de registro universalizante, interessado em disputar a nova Constituição, mostrava-se incompatível com o viés estritamente popular anterior, que fazia alusão “implícita ou explicitamente ora uma opção preferencial pelos pobres ora uma posição de classe” (LAVALLE, 2011a, p.35). Às reivindicações iniciais agregaram-se valores considerados da cidadania em geral, não restritos à condição de classe ou de caráter socioeconômico apenas. O campo dos atores sociais diversificou-se “com a multiplicação de organizações não governamentais (ONGs), um tipo de organização engajada em causas não distributivistas – “pós-materiais” –, e amiúde portadora de discursos cifrados na linguagem dos direitos humanos (LAVALLE, 2011a, p.35)”.

Por fim, o terceiro e presente momento, também chamado “pós-participação” (LAVALLE, 2011b), no qual esta pesquisa se insere, investiga a fase posterior da consolidação dessas instituições, por mais de duas décadas de existência, sob a perspectiva de quão efetiva é a participação. Esses estudos preocupam-se em avaliar a qualidade da participação das IPs, enfatizando, principalmente, a

³Embora o OP seja considerado, pela literatura especializada, uma Instituição Participativa, diferentemente dos Conselhos Gestores e dos Fóruns de Planejamento, o OP não é um processo institucionalizado no sentido legal-formal, mas apenas no sentido sociológico do termo. Para aprofundar essa discussão, ver DIAS, M. R.(2002). Entre a representação e a participação política: o debate a cerca da institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: MILANI, C. (Org.). **Democracia e Governança Mundial: Que regulações para o século XXI?** Porto Alegre:Editora da Universidade-UFRGS. 2002, p.204-230.

capacidade inclusiva de atores historicamente excluídos do sistema decisório, as possíveis aprendizagens democráticas, as dinâmicas participativas no interior dessas instâncias e os seus possíveis efeitos na gestão pública (AVRITZER, 2010; AVRITZER; NAVARRO, 2003; FEDOZZI, 2008, 2009a; LAVALLE 2011a, 2012). É a partir desse momento que os estudos “deixam de ter um tom laudatório a respeito das experiências iniciais de participação, no Brasil pós-redemocratização e assumem um caráter mais crítico e qualificador dos processos participativos” (ALENCAR, J. et al., 2013, p.117).

Dito isso, o presente trabalho encontra-se estruturado em cinco capítulos, incluindo esta introdução⁴. O segundo capítulo se debruça sobre a problematização sociológica que guiou a investigação. São apresentados: o objeto teórico, a construção do problema de pesquisa, os objetivos e as hipóteses de pesquisa. O terceiro capítulo é dedicado à fundamentação teórica e conceitual, a fim de iluminar a análise do objeto proposto. Já no quarto capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa, incluindo a delimitação do objeto empírico. No quinto capítulo a análise dos dados é apresentada, à luz das dimensões conceituais propostas, esforçando-se para compreender a complexidade do objeto de pesquisa nas suas múltiplas facetas. Por fim, são expostas as considerações finais.

2. PROBLEMATIZAÇÃO SOCIOLOGICA

2.1. Problema de Pesquisa

De acordo com Lavalle (2011b), as pesquisas e os debates teóricos sobre a participação, no Brasil, registraram uma inflexão significativa ao longo da última década. Configuram, atualmente, conforme supracitado, um cenário “pós” participativo de indagações teóricas e empíricas que, em muitos sentidos, encontra-se à frente do estado da arte na literatura internacional. O referido autor enfatiza

⁴Cabe registrar que a presente pesquisa insere-se no programa de investigações do grupo de pesquisa: Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades, inserido na linha de pesquisa Sociedade, Participação Social e Políticas Públicas, do Programa de Pós Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS/UFRGS/CNPq), coordenado pelo Professor Dr. Luciano Joel Fedozzi, e faz parte de uma agenda maior de investigações, dedicada a realizar um balanço dos anos de existência do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

que, independentemente das avaliações sobre o resultado desse processo, a participação que, nos anos 1960 a 1980, condensava a crítica de atores sociais e de parte da academia perante os déficits de inclusão social das instituições políticas e do crescimento econômico, tornou-se, progressivamente, parte do arcabouço jurídico do Estado, nos anos pós-transição democrática, atingindo elevado grau de institucionalização. A participação, agora inserida nas chamadas Instituições Participativas (doravante IPs), adquiriu novo registro, tendo em vista que “os atores sociais inseriram-se nesses novos espaços e a literatura acadêmica migrou com eles” (LAVALLE, 2011, p.13).

Um dos temas centrais dessa literatura, conforme já mencionado, refere-se à avaliação da qualidade da participação social no interior dessas IPs. Os estudos dedicados a essa avaliação mobilizam diversos elementos, como variáveis explicativas para os avanços, limites e possibilidades desses espaços para o aprofundamento da democracia. Tais variáveis, como desenho institucional, formas de associativismo e ação coletiva pré-existentes, projeto político dos governantes, capacidade financeira do município e posse dos diferentes capitais pelos diversos atores envolvidos, são amplamente mobilizadas como tentativa de compreender, explicar e caracterizar, empiricamente, cada uma dessas experiências. (AVRITZER; NAVARRO, 2003; AVRITZER, 2011; BORBA, 2011; CORTES, 2011; DAGNINO, 2002; FEDOZZI, 2008; LÜCHMANN, 2007; WAMPLER, 2011).

A preocupação fundamental, ao mobilizar tais variáveis, é abranger tanto a dimensão qualitativa da participação e/ou deliberação, quanto a real implementação e os resultados das políticas públicas decididas nesses espaços. Em outros termos, procura-se acompanhar a efetividade dessas instituições para influenciarem, controlarem ou decidirem sobre as políticas públicas (ABERS, 2000; COELHO, 2004; AVRITZER, 2007; CUNHA; MARTINS, 2007; CORTES, 2011; FEDOZZI, 1996).

A partir das mais diversas perspectivas teóricas e metodologias analíticas, os estudos recentes têm se proposto a avaliar a relação entre participação e efetividade das políticas públicas, mas prescindindo da discussão sobre as condições de partida para o acesso e a permanência dos cidadãos nas instâncias de participação. Tamanho esforço nesse empreendimento, sem a devida importância para a temática das condições sociais dos diferentes cidadãos que participam, parece supor que essa questão já foi resolvida. Fundamentalmente, é a partir dessa percepção em relação às investigações existentes que a análise do presente estudo faz-se

necessária. Inclinar-se para as dinâmicas participativas no interior de um fórum deveras consolidado – o OP de Porto Alegre – objetiva a avaliar a qualidade da participação quanto o seu caráter inclusivo das camadas mais vulneráveis da população.

É evidente que as diferentes análises e caracterizações em torno dessas IPs – tais como Orçamentos Participativos, Conselhos Gestores, Conferências Nacionais e Fóruns de Planejamento – e suas implicações para a compreensão do alargamento do marco democrático estão intimamente relacionadas com a lente teórica utilizada pelos diferentes pesquisadores. Todavia, conforme destaca Fedozzi (2009b, p.209), interessa “ressaltar os elementos que indicam, apesar das divergências teóricas, algumas tendências observadas nas experiências concretas que possam contribuir para a compreensão das potencialidades e dos limites da participação social (institucional e/ou na esfera da sociedade civil)”.

Dentre essas tendências, investigações empíricas recentes têm apontado a existência de iniquidades e de assimetrias inerentes às condições de partida dos indivíduos e grupos sociais nesses processos (BIRD, 2008; FEDOZZI, 2009b; FONSECA, 2011), reforçando o argumento da literatura mais crítica em relação à inclusividade da participação e da democratização da gestão pública (FIORINA, 1999; PINTO, 2004; SKOPOL, 1999). Os autores dessa perspectiva afirmam que os processos participativos tendem a reproduzir desigualdades existentes na sociedade em geral. Assimétricas entre grupos e classes sociais, com vantagens para os que têm um perfil social médio, comparativamente ao perfil da população em geral, do sexo masculino e já interessado por política, são argumentos empregados para mostrar que a participação social não é homogênea. Ela expressa as desigualdades socioeconômicas e também as diferenças ideológicas, ou seja, atitudes, predisposições e condutas sociopolíticas dos participantes.

Tais assimetrias, oriundas, principalmente, da estratificação socioeconômica e do lugar que esses indivíduos ocupam no espaço social (BOURDIEU, 2008, 1997), configuram-se maiores custos e obstáculos para a participação, especialmente dos estratos sociais mais vulneráveis da população.

Embora recentes pesquisas apontem que, comparativamente ao perfil da população de Porto Alegre em geral, os participantes do OP possuem um perfil de menor renda e escolaridade (FEDOZZI, 2009c; BIRD, 2008, FEDOZZI; MARTINS, 2012; FEDOZZI et. al., 2013), conferindo, assim, um caráter inclusivo tanto em

relação à população da cidade, quanto a outras instâncias participativas, a exemplo dos conselhos setoriais de políticas públicas (SANTOS JÚNIOR, AZEVEDO, RIBEIRO, 2004), indicando a existência de representação, no OP, de estratos periféricos aos processos decisórios tradicionais, conforme apresentam dados históricos sobre o perfil dos participantes OP de Porto Alegre, a questão da inclusão da parcela da população mais vulnerável, na qual este estudo está focado, não tem sido alvo de investigações específicas⁵.

Assim, o problema sociológico que se apresenta é *identificar e analisar quais os aspectos que mais interferem na diminuta participação, no OP de Porto Alegre, dos estratos mais vulneráveis da população*. O desafio, portanto, é compreender como esse processo ocorre numa instituição cuja existência perdura há mais de duas décadas. Essa compreensão é fundamental para perceber de que forma as relações sociais, no interior das instituições político-participativas, operam com as configurações da sociedade em geral.

2.2. Justificativa

A relevância do tema da participação dos estratos de maior vulnerabilidade social da população justifica-se, do ponto de vista acadêmico e social, em primeiro lugar, por ser um desafio prático ainda não resolvido pelos processos institucionalizados da democracia participativa em curso, no país. Em segundo lugar, devido à carência de pesquisas sobre os impactos e efeitos dos fóruns institucionalizados de participação social, como é o caso do OP de Porto Alegre, para a qualidade da democracia em seu aspecto inclusivo. Para Lavallo (2011a), há um grande descompasso entre a riqueza das experiências participativas, no país, e a precariedade do nosso conhecimento sobre seus efeitos. O Relatório do Banco Mundial (2008), sobre o estudo do OP de Porto Alegre, afirma a carência de investigações acerca do impacto dessa instância participativa no desenvolvimento social e na redução da pobreza quando há significativa participação de diversos

⁵Em algumas análises, pelo fato desses estratos da população apresentarem percentuais ínfimos, os mesmos são desconsiderados por não serem representativos no interior das IPs. Por exemplo: a pesquisa sobre o perfil dos participantes do OP em 2009, em que participantes que se declararam analfabetos e somente alfabetizados somam 1,9% do total de participantes não foram incluídos nas análises. Também os participantes que declaram não ter renda, representando 0,7% do total de participantes, foram excluídos das análises, por não permitirem cruzamentos estatísticos devido ao pequeno número de casos que configuram.

estratos sociais. Já Fedozzi (2002, p.18) destaca a necessidade de apontar a “influência de variáveis ligadas a certas determinações materiais e/ou ideológicas que sustentam a não participação ativa dos cidadãos, especialmente das camadas populares que moram em áreas com infraestrutura e serviços precários”.

A importância desse estudo também se justifica pelo fato de que o OP tornou-se referência nacional e internacional de democracia participativa, com um formato institucional que, regra geral, perdura há mais de vinte anos. Essa experiência, reconhecida como importante ferramenta de democratização do Estado, que ainda hoje se espalha pelos quatro cantos do mundo, é encontrada numa vasta gama de sociedades, culturas e sistemas políticos. Por ser amplamente difundida (principalmente pela literatura internacional) como uma prática que tocou em um ponto crucial do “ideário democrático moderno: um governo participativo, mas eficiente, algo que até então parecia um paradoxo” (GANUZA; FRANCÉS, 2012, p. 22), necessita, portanto, de investigação que analise a influência do processo na qualidade inclusiva da democracia.

2.3. Objetivos

Com essa problemática, busca-se aportar, sobretudo, elementos que ajudem a compreender como ocorre na prática, a diminuta participação da parcela mais vulnerável da população, considerando que o desenho institucional do OP configura uma estrutura de oportunidades formalmente aberta à participação de todas as cidadãs e todos os cidadãos. Para tal, são expostos os seguintes objetivos:

- Analisar a capacidade inclusiva do OP de Porto Alegre dos estratos mais vulneráveis da população.
- Aportar elementos que ajudem a compreender como esse fenômeno ocorre, tendo em vista que o desenho institucional configura uma estrutura de oportunidades formalmente aberta à participação de todos os cidadãos.
- Identificar e analisar as possíveis variáveis que influenciam a desigual participação dos segmentos sociais mais vulneráveis no OP.
- Compreender como se dá a participação dos atores em situação de vulnerabilidade social no OP frente a atores melhores posicionados nesse espaço de participação.

2.4. Hipóteses

Conforme o problema sociológico do estudo, foram definidas duas hipóteses complementares e interligadas, que guiam a investigação. A primeira supõe que os segmentos da população em situação de maior vulnerabilidade social possuem maiores dificuldades para acessar e permanecer no interior dos processos participativos, e, conseqüentemente, têm menor influência nas decisões sobre políticas públicas. Isso pode ocorrer mesmo em IPs cuja configuração institucional é aberta à participação direta de todos os indivíduos nas assembleias de base, como é o caso do OP de Porto Alegre.

A hipótese baseia-se na teoria relacional dos capitais, postulada por Pierre Bourdieu (2010, 2008, 1998). O menor acúmulo de capitais⁶ está relacionado a maiores custos da participação em relação aos demais estratos da população, proprietários do maior volume de capital global – em especial o capital social. Os estratos com menor capital social não somente participam menos, proporcionalmente às classes e camadas sociais situadas em lugares mais elevados do espaço social, como também se encontram em condições de desvantagem, que tendem a refletir, no interior dos espaços participativos, algumas das desigualdades políticas e sociais da sociedade em geral.

Presume-se que o OP, apesar de mais de duas décadas de existência, constituiu-se em uma estrutura de oportunidades que não modificou substancialmente essa relação, apesar de oportunizar um espaço público inclusivo de camadas sociais de baixa renda e menor escolaridade, historicamente excluídas do processo decisório das prioridades orçamentárias da gestão local, como demonstram dados históricos sobre o perfil dos participantes (FEDOZZI; et. al, 2013). Ou seja, conforme Fedozzi (2009b, p.225), as práticas da democracia participativa não criam, por si só, “oportunidades equânimes entre os grupos e indivíduos. As situações desiguais e assimétricas que constituem a estrutura social do país exercem forte tendência de se reproduzir – não mecânica ou deterministicamente – nos espaços comuns de participação para a tomada de

⁶ A noção de capital, na sociologia de Bourdieu, é estendida à posse de outras propriedades e recursos para além do capital econômico. Para o autor, não é somente o capital econômico gerador de desigualdades sociais como postulado pelo marxismo. Existem outras formas de desigualdade de recursos e de poder que configuram as assimetrias entre os agentes no espaço social, tais como capital cultural, capital simbólico, capital escolar, capital social, entre outros, cada qual pertencente ao seu campo de relações (LOYOLA, 2002).

decisões”. Grupos oriundos de áreas menos providas de bens e serviços públicos do espaço urbano tendem a viver uma situação de vulnerabilidade social que se reflete na dinâmica da sua participação social (MARQUES; et. al, 2010).

De forma complementar à primeira hipótese apresentada, conjectura-se que o desenho institucional do OP pode favorecer ou obstaculizar o nível de participação dos estratos socialmente mais vulneráveis. Isto é, considerando-se que a distribuição dos diferentes capitais é relacional (BOURDIEU, 1998, 2010), o nível de participação e de influência nas decisões do OP está intimamente ligado à situação de homogeneidade ou heterogeneidade social das regiões ou territórios que constituem o desenho descentralizado do OP. A participação das camadas mais vulneráveis da população tende a ser maior e mais efetiva - por exemplo, no atendimento de demandas⁷ -, em regiões onde predomina uma composição mais homogênea em termos de vulnerabilidade social. Ao contrário, em territórios constituídos por diferentes índices de vulnerabilidade social, ou seja, regiões com maior nível de diferenciação social e, portanto, com maiores desigualdades e assimetrias de capitais, a participação das camadas mais vulneráveis tende a ser proporcionalmente menor e menos efetiva, pois supõe disputas por recursos escassos, a partir de condições de desvantagem sociopolítica de capitais.

3. ILUMINANDO A ANÁLISE: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

Desde o final dos anos 1980, os OPs vêm se destacando em escala mundial como uma das práticas inovadoras da democracia participativa, especialmente na esfera local (RIBEIRO, GRAZIA, 2003; FEDOZZI, 1997, 2000; SILVA, 2001; AVRITZERO, NAVARRO, 2002; GUGLIANO, 2002, SINTOMER, HERZBERG, RÖCKE, 2008; GANUZA, FRANCÉS, 2012;). Apesar de mais de duas décadas de existência, continua recebendo a atenção de pesquisadores de todos os continentes, principalmente, pelas circunstâncias de sua origem justamente no hemisfério sul, que não foi o precursor da democracia. É notável o fato de que os orçamentos participativos possam ser encontrados num largo espectro de sociedades, culturas e sistemas políticos, inclusive em países não democráticos (SINTOMER, et al.2012).

⁷ Demanda é a obra e/ou serviço definido pela população de cada região e/ou temática para entrar no Plano de Investimentos do ano seguinte, que será analisada conforme os critérios técnicos de realização de obras e serviços adotados pela prefeitura.

Da acentuada euforia e positividade das primeiras interpretações acerca do surgimento dos OPs, conforme já referido, boa parte da literatura, nos últimos anos, têm convergido suas análises para os limites e desafios que essas instâncias participativas apresentam para o alargamento da democracia e em torno das suas “promessas” não cumpridas. Essa reorientação dos estudos sobre a participação social se deu, porque ainda não se conhece com clareza “a qualidade dos processos de democratização (inclusão, envolvimento, transparência) e/ou os efeitos atribuídos à participação (inovação, distribuição)” (COELHO, et al., 2010, p.321 *apud* ALENCAR, et al., 2013, p. 117). Diante dessas lacunas, os estudos deixam de ter um tom laudatório sobre as experiências de participação no Brasil pós-redemocratização e assumem um caráter mais crítico dos processos participativos (ALENCAR, 2013).

Todavia, neste capítulo, não há a pretensão de discorrer sobre todos os debates teóricos envolvidos entre as perspectivas, desde as apologéticas às mais críticas. Pretende-se, antes disso, construir as pontes conceituais necessárias para a articulação dos elementos analíticos da pesquisa, visto que esta se localiza em um ponto de intersecção entre os debates sobre instituições participativas, qualidade da participação, desigualdade de capitais e vulnerabilidade social. Essa intersecção incorpora aquilo que Avritzer (1994, p. 39) denomina como “teoria societária da democracia”. Diferentemente de outros modelos conceituais da democracia, nessa acepção, amplia-se a definição para além dos procedimentos-institucionais (incorporando-os),

enfocando centralmente a dinâmica de relacionamento entre atores da sociedade civil e as instituições político-administrativas, através da mediação da esfera pública, implica novos enfoques de análise dos processos de democratização, abrindo espaço para uma sociologia política da democracia (SILVA, 2004, p.190).

Para tal, a definição de cada conceito empregado, faz-se necessária. Por Instituições Participativas, emprestando termos utilizados por Avritzer (2008), entende-se formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na participação e deliberação sobre a produção de políticas públicas. O OP configura-se, portanto, como uma dessas formas. Nesse sentido, a noção de participação assumida neste trabalho - levando em consideração a dinâmica da população dentro do OP - relaciona-se com o que Lavallo (2011a) identifica no

âmbito da categoria nativa da prática política, como o direito do cidadão que vai além da participação eleitoral periódica. Ela inclui a possibilidade de participação dos cidadãos na gestão de políticas definidas como estratégicas. A dinâmica empírica do OP de Porto Alegre caracterizou-se como forma de cogestão dos recursos públicos, onde o Governo Municipal partilha o poder político com atores da sociedade civil (ABERS, 2000; FEDOZZI, 1996; GUGLIANO, 2002; GRET; SINTOMER, 2002, 2012).

A noção de assimetria de capitais também assume importância central na presente investigação. Conforme supracitado, compreende as diversas situações de desigualdade social e política às quais os moradores - principalmente das áreas mais periféricas - estão submetidos. Tais iniquidades, oriundas principalmente, da estratificação socioeconômica e do lugar que esses indivíduos ocupam no espaço social (BOURDIEU, 2010, 2008) configuram a situação de vulnerabilidade na qual estão submetidos também na forma de ocupação do espaço urbano.

Consoante, outro conceito igualmente chave é o de Vulnerabilidade Social. Embora na Sociologia este conceito tenha bases movediças e não haja uniformidade quanto à sua definição, a literatura aponta alguns elementos consensuais, tais como, o caráter multifacetado, abrangendo várias dimensões, a partir das quais é possível identificar situações de vulnerabilidade dos indivíduos, famílias, grupos ou comunidades. Também se reconhece no presente trabalho que o conceito de vulnerabilidade social carece de maior debate e validação empírica, além de ser confrontado “com outros conceitos – como segregação socioespacial, urban sprawl, pobreza e exclusão social – utilizados na literatura desde os anos 70.” (CUNHA, et al, 2011,p.145). Todavia, o conceito vem sendo utilizado por especialistas de várias áreas nos estudos sobre as condições de vida e alternativas de sobrevivência da população nas grandes cidades brasileiras.

Feitas as devidas ressalvas, a definição de vulnerabilidade social adotada no presente estudo em consonância com o referencial teórico é a seguinte:

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

A partir desta perspectiva, a vulnerabilidade social traduz, de acordo com Vignoli (*apud* AMBRAMOVAY 2002, p.30), a situação em que “o conjunto de características, recursos e habilidades inerentes a um dado grupo social se revelam insuficientes, inadequados ou difíceis para lidar com o sistema de oportunidades oferecido pela sociedade”, para que possam melhorar os níveis de bem-estar ou reduzir as probabilidades de deterioração das suas condições de vida. Nesse sentido, o conceito amplia a noção de pobreza para além dos padrões mínimos de sobrevivência. Considera a dificuldade de acesso a bens como educação, saneamento básico, cultura, integração social, entre outros, conferindo o que Marques (et al, 2012, p.68) denomina de “múltiplas dimensões da pobreza”.

3.1. Democracia, Participação Social e Instituições Participativas

Embora o Brasil seja conhecido internacionalmente como um laboratório de experiências de inovação institucional democráticas, pelas reformas constitucionais, pelos movimentos sociais e pelas instituições participativas, os pesquisadores empenhados em investigar esses fóruns deparam-se com desafios conceituais ainda longe de serem superados. Nas Ciências Sociais brasileiras, a discussão sobre a participação social se articula a uma série de temas correlatos (SILVA, 2004), e o diversificado debate sobre o significado da democracia, da cidadania e as tensões sobre quem são os atores da participação ainda são pauta obrigatória. Só o debate teórico sobre a democracia,

produziu, ao longo dos últimos séculos, um importante acervo de teorias que procuravam e procuram “desenhar” modelos de democracia melhores e/ou mais viáveis, contrapondo-os tanto a outras concepções políticas, quanto a outros modelos democráticos concorrentes. Assim, gerou-se uma gama de denominações que distingue e contrapõe diferentes concepções de democracia, o que se expressa na pluralidade de adjetivações que acompanham este conceito: liberal, representativa, direta, pluralista, deliberativa, participativa, deliberativa, participativa, radical, popular, elitista, de baixa intensidade, burguesa, comunicativa etc. (SILVA, 2004, p.187-188).

Há, por toda parte, uma profusão de novas ideias quanto aos rumos da democracia contemporânea, desde a proposta de reformulação “mais ou menos radical de como alcançar uma democracia mais efetiva no âmbito dos estados

nacionais; por exemplo, nas propostas de uma democracia deliberativa (MARKOF, 2012, p.45)”, até aos autores que apontam avanços das arenas locais, (FUNG e WRIGHT, 2003; BAIOCCHI, 2005). Alguns têm indagado o que poderia significar democracia para além do estado (HELD, 1995; MORRISON, 2004).

Sendo as instituições participativas, procedimentos de participação diretos ou indiretos, situados no arcabouço do sistema democrático representativo, compartilha-se o reconhecimento “da coabitação histórica da democracia com uma variedade de exclusões políticas que [...] ou foram ignoradas ou justificadas com teorias democráticas do momento”, principalmente com a teoria elitista da democracia a partir das elaborações de Schumpeter (1961) (CUNNINGHAM, 2009, p.31).

Sem pretender aprofundar as inúmeras discussões dos teóricos da democracia – não menos importantes, mas que não constituem o objetivo deste trabalho –, cumpre expor algumas das principais argumentações desses intelectuais que dão suporte à problematização aqui desenvolvida. O conceito de democracia subjacente às argumentações desta pesquisa é aquele, já referido, que considera o relacionamento, entre os atores da sociedade civil e as instituições político-administrativas, dado a partir da mediação em espaços públicos.

Antes, porém, cumpre assinalar que a temática de estudos acerca da participação social em espaços institucionalizados é majoritariamente dominada pelas interpretações da Ciência Política. Enquanto objeto de análise, as instituições participativas têm sido abordadas com frequência por Cientistas Políticos. Já a questão das assimetrias de recursos e capitais, provocadas em grande parte pela desigualdade social, são temas mais ligados às preocupações sociológicas. Dessa forma, salienta-se que a discussão aqui desenvolvida se dá no âmbito da sociologia política, utilizando, para isso, os seus instrumentais analíticos. Ao conectar as duas dimensões – social e institucional –, esforça-se para complexificar e avançar o debate sobre as condições desiguais de acesso e permanência dos indivíduos nos procedimentos institucionalizados de participação, reativando um problema que aparentemente parece ter sido resolvido na agenda acadêmica sobre participação em fóruns institucionalizados.

Conforme Heller e Isaac (2002, p.605).

temos, assim, que olhar além das fachadas macro institucionais dos parlamentos, constituições e eleições e analisar as instituições intermediárias e locais e as arenas consultivas existentes nos interstícios do Estado e sociedade, onde as formas de democracia quotidiana florescem ou morrem. É necessária, dito de outra forma, uma sociologia política da democracia, uma sociologia que reconheça especificamente que uma democracia ativa tem que ser uma democracia efetiva. [...] Uma democracia efetiva tem duas características inter-relacionadas – uma sociedade civil robusta e um Estado capaz.

Nesse empreendimento, conceitos, como capital social, sociedade civil, cidadania, vulnerabilidade social, participação, entre outros, ganham importância juntamente com os conceitos de instituições participativas, estrutura de oportunidades políticas, desenho institucional, regras, procedimentos, etc. Tais conceitos projetam-se como instrumentos analíticos que permitem a “exploração de novas problemáticas de investigação, e quando cruzados com as discussões normativas da teoria democrática, constituem o tema da participação como objeto relevante para as Ciências Sociais (SILVA, 2004)”.

Conforme já apresentado por Cunningham (2002), teóricos socialistas, feministas, antirracistas, entre outros, criticaram o revisionismo de Schumpeter (1961)⁸, favorecendo abordagens da democracia que envolvem muito mais a participação do que o voto eleitoral periódico. Nesse sentido, propiciaram a incorporação de elementos analíticos para abordagens capazes de dar conta, tanto da dimensão associativa, quanto da dimensão institucional.

Nessa empreitada, ao invés de seguirem na linha de Schumpeter (1961) e se perguntarem quem realmente governa, partiram do questionamento sobre quem não governa. Essa mudança de perspectiva na questão de partida das elaborações teóricas que guiaram suas pesquisas ocorreu por que estavam “primariamente preocupados com a exclusão disseminada de grande número de pessoas em virtude de aspectos como a sua classe, gênero ou pertença ‘racial’(CUNNINGHAM, p.31, 2002)”. De acordo com o autor, esses teóricos concluíram que o governo era dominado pela classe média e alta masculina, de uma raça dominante da sociedade, que promovia interesses específicos e a exclusão de outros grupos. Esses breves

⁸Para Schumpeter (1961, p.295-296), a democracia era entendida com “método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas.

apontamentos indicam a diversidade de posições acerca da democracia enquanto forma de governo que predominou ao longo do século XX.

Durante esse século, a questão da democracia como forma de governo assume lugar de destaque no campo político. Embora marcados por diferentes posições acerca do modelo de governo democrático adequado, os discursos produzidos convergiam para a desejabilidade da democracia como forma de governo. Assim, antes da chamada “viragem deliberativa” em torno da década de 1990, a noção de democracia que se tornou hegemônica durante o período pós Segunda Guerra Mundial foi o modelo liberal representativo. Para esse modelo, o ideal democrático definia-se em “termos de agregação de interesses ou preferências em decisões coletivas por intermédio de instrumentos como as eleições e de princípios como o da representação política” (SILVA, 2004, p.2). Esse modelo sobrepôs-se aos demais, pois conseguiu dar respostas mais contundentes ao dilema da democracia frente ao processo de complexificação da sociedade moderna. Dessa forma, o chamado elitismo democrático foi a corrente teórica que se destacou, pois se sustentava, nos postulados da restrição da participação popular e delegação, “às elites o papel de dar racionalidade às decisões” (PEREIRA, 2007, p.424).

No entanto, os principais elementos apontados como constituintes da concepção hegemônica de democracia não conseguiram enfrentar adequadamente o problema da sua qualidade, que voltou à tona com a chamada “terceira onda de democratização” (SANTOS e AVRITZER, 2002). A expansão global da democracia liberal coincidiu com a crise do modelo justamente nos países centrais onde tinha se consolidado. Tal crise ficou conhecida, segundo Santos e Avritzer (2002), como a “dupla patologia”. Por um lado, “patologia da participação”, tendo em vista o aumento dramático do abstencionismo. Por outro lado, “patologia da representação”, ou seja, os cidadãos consideram-se cada vez menos representados pelos governantes eleitos.

Ganuzza e Francés (2012) referem que, para N. Bobbio, os grandes problemas enfrentados pela da democracia representativa advinham de suas promessas não cumpridas e que tinha produzido alguns efeitos perversos. Para citar os principais, a *ingovernabilidade*, a qual teria aumentado desproporcionalmente as demandas pela cidadania frente à capacidade de ação do Estado, e a *invisibilidade do poder*, a partir da falta de transparência das atividades públicas.

Diante disso, à medida que a noção de autonomia como autolegislação e soberania popular, prometida pelo ideário democrático, tornou-se cada vez mais distante da prática real das democracias no mundo, intensificou-se o debate sobre as teorias democráticas participativas (FEDOZZI, 2008). Conforme apresentam Santos e Avritzer (2002), ao lado da formação da concepção hegemônica da democracia como prática restrita de legitimação de governos, surgiu também um conjunto de concepções alternativas ao modelo proposto. Tais concepções “mantiveram a resposta procedimental ao problema da democracia, vinculando procedimento com forma de vida e entendendo a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p.50).

A “crise da representatividade política” fez com que as teorias hegemônicas até então, como o elitismo, o realismo e mesmo a teoria pluralista, apresentassem limitações frente às exigências de ampliação da democracia e de sua qualidade (AVRITZER, 2002). Surgem, diante disso, novas teorias que incorporam a participação social, os movimentos sociais e a noção de esfera pública, com intuito de promover uma visão maximalista da democracia, procurando levar a participação, além do voto eleitoral periódico, em um primeiro momento, entre as décadas de 1970 e 1980, na vertente da democracia participativa, com Carole Pateman e C.B. Macpherson, e, em um segundo momento, por volta dos anos 1990, na vertente das teorias deliberativas, com Habermas e Rawls (SILVA, 2004).

Destaca-se que essas teorias alternativas negam as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana. No entanto, esse reconhecimento se dá a partir de dois parâmetros, não apenas colocando em suspensão a ideia de bem comum, conforme proposto por autores como Dahl, Schumpeter e Bobbio (SANTOS e AVRITZER, 2002). Tais parâmetros enfatizam a criação de uma nova gramática social e cultural, bem como a procura de uma nova institucionalidade para a democracia.

A partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, com a emergência das novas formas de relacionamento entre Estado e Sociedade, que deram origem às diversas institucionalidades participativas, a exemplo dos OPs, no contexto da redemocratização do país, a literatura acadêmica buscou investigar a efetividade da participação social, abrangendo tanto a dimensão das formas de participação da sociedade civil, quanto à implementação e os resultados das políticas públicas (desenho institucional). Essa literatura surge fundamentalmente a partir de uma

crítica bastante clara à ideia da democracia como um processo de agregação política de opiniões e/ou preferência formulada de forma descentralizada. Ela tem como intenção principal mudar os termos do debate democrático ao inserir nele duas novas questões:

a primeira delas é que é mais importante no debate democrático o problema da qualidade do processo deliberativo do que os resultados de um processo agregativo (COHEN, 1997). Cohen, ao propor essa forma de abordagem do problema democrático, reinsere na teoria democrática problema da troca de razões enquanto elemento central da formação da vontade política. Em segundo lugar, o conceito de democracia deliberativa recoloca dentro da teoria crítica a qual ela se filia o elemento institucional. Na sua longa lista de condições procedimentais para a realização de um debate democrático adequado, Cohen insere o elemento institucional pensando em termos da inovação institucional. Para ele, os membros de uma associação democrática “(...) preferem instituições nas quais a conexão entre a democracia e os seus resultados são mais evidentes (...)” (COHEN, 1997, p. 73). Assim, a teoria da democracia deliberativa propõe uma nova entrada no debate democrático pensado a partir da associação entre qualidade da democracia e instituições políticas. Ao colocar a questão da procura institucional do desenho adequado para a deliberação, ele já estaria antecipando elementos do debate acerca da efetividade deliberativa. (AVRITZER, 2011, p.14-15).

Ademais, surgem novas teorias sobre a ação coletiva, que permitem operacionalizar os fatores que interferem na dinâmica da participação dos diversos atores e segmentos sociais nos fóruns participativos, como é o caso da Teoria do Processo Político (TPP)⁹. É resultante de intenso debate e integração de premissas próprias de cada um dos paradigmas dominantes da análise das ações coletivas, como a teoria da Mobilização de Recursos (MR) e a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (NMS), a Teoria do Processo Político, que tem Sidney Tarrow seu maior expoente, e reformula as premissas anteriores e busca novos caminhos para interpretar a ação coletiva. Nessa teoria, é dada ênfase no contexto político com a incorporação da cultura e da psicologia social no seu modelo interpretativo. Para essa abordagem, mobilização e estrutura de oportunidades políticas são duas categorias chave.

De acordo com Avritzer (2011, p.17), ao considerarmos “as duas dimensões em conjunto podemos entrever um arcabouço teórico-analítico significativo para compreensão, tanto do funcionamento, quanto dos resultados efetivos apresentados pelas instâncias participativas”.

⁹Também conhecida pela denominação de teoria da Mobilização Política (Gohn, 2002).

3.2. A participação entre a dimensão social e a institucional

Para a discussão e reflexão do tema da participação dos estratos de maior vulnerabilidade social da população, nos processos participativos institucionalizados, como é o caso do OP de Porto Alegre, a presente investigação sociológica situa-se entre duas dimensões teóricas principais, paralelas e não hierárquicas. Na primeira delas, serão tomadas para investigação e análise as dimensões referentes aos conceitos dos diferentes capitais (econômico, social, cultural, etc.) formulados por Pierre Bourdieu (2010), com ênfase no conceito de capital social. A segunda dimensão é a Institucional, em que será adotada a noção de “estruturas de oportunidades políticas”, fundamentada por Sidney Tarrow (1994), no contexto da Teoria do Processo Político¹⁰.

As duas dimensões estão intimamente relacionadas às hipóteses que guiam a investigação. Embora o Estado possa criar estruturas de oportunidades para a participação dos cidadãos nas esferas de decisão política, estas se encontram limitadas pelas assimetrias das condições socioeconômicas e culturais que os indivíduos possuem, por se encontrarem em diferentes posições no espaço social. Em outros termos, por um lado, o estado “fornece” elementos com potenciais democratizantes, que são as estruturas de oportunidade política – no caso estudado, o OP – mas, por outro lado, existem os constrangimentos e limitações referentes à posse desigual dos diferentes capitais pelos cidadãos envolvidos no processo, o que dificulta o acesso e permanência desses atores na estrutura de oportunidade política. Dessa hipótese, deriva a importância da análise sobre a intersecção entre as estruturas participativas e os atores da sociedade civil.

Nesse sentido, o conceito de estruturas de oportunidade política, fundamentado por Tarrow (1994), poderá auxiliar para identificar em que medida o OP - apesar de mais de duas décadas de existência – constituiu-se numa estrutura capaz de permitir o acesso e a permanência dos estratos com menores recursos e capitais. Ou, contrariamente, persistem-se as desigualdades socioeconômicas e culturais no âmbito da participação cidadã, operando, nesses espaços, a

¹⁰ Segundo Gohn (2002), o conceito de *oportunidades políticas* que Tarrow (1994) transforma em eixo central da Teoria da Mobilização Política já fora utilizado por autores como Tilly (1978), T. Scokpol (1979), McAdams (1982), H. Kriesi (1990), entre outros. De forma mais geral, o termo foi originado nos trabalhos de Merton (1968), quando o autor trata das “estruturas de oportunidades”. No entanto, devido à sua associação com o estrutural-funcionalismo, os teóricos da Mobilização Política não fazem menção a esse autor em seus trabalhos.

hierarquização dos mesmos capitais presentes na sociedade em geral. Conforme Heller e Isaac (2002, p.605), o cerne da questão é que a saúde de uma democracia é medida tanto pela natureza qualitativa dos seus padrões de associação, quanto pelo caráter formal das suas instituições, “e [...] estas duas variáveis se condicionam mutuamente – os padrões associativos são condicionados pelo envolvimento institucional e a sensibilidade institucional é condicionada pela vitalidade associativa”.

3.2.1. A dimensão social: capitais e assimetrias de condições.

A questão da posse desigual de capitais (econômico, cultural, social etc.) é um dos temas centrais acerca das possibilidades e limitações para a consolidação de uma série de Instituições Participativas, tendo em vista o debate acerca da qualidade da democracia. Diante disso, muitos estudos têm identificado que a distribuição assimétrica de capitais não só tem reflexos nas restrições de acesso às esferas de participação, mas estão presentes, inclusive, no interior dos referidos espaços. Ou seja, conforme discorre Fedozzi (2009, p.225),

as práticas da democracia participativa não criam, por si só, oportunidades equânimes entre os grupos e indivíduos. Existem situações desiguais e assimétricas que constituem a estrutura social do país e a realidade local e que exercem forte tendência de se reproduzir - não mecânica ou deterministicamente - em situações constituídas por um espaço comum para a tomada de decisões. No caso do OP aqui ilustrado, isso significa que essa inovação democrática reproduz no seu interior, em parte, algumas desigualdades oriundas da disposição diferenciada ocupada no espaço social pelas camadas sociais, em função dos capitais socioeconômico, cultural e social.

Diante das limitações apresentadas pela noção de capital social de Putnan (1993) para explicar¹¹, pelo menos nos países Latino-americanos, a participação em distintas formas de associações da sociedade civil organizada, adota-se, no presente estudo, a noção de capital social de Bourdieu (1998). Para o autor,

¹¹ principalmente no que Portes (2000, p.150) identifica como o problema da “circularidade lógica”, isto é, [...] se a sua cidade é ‘cívica,’ faz coisas cívicas; se é ‘não cívica’ não as faz”.

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

Bourdieu (1998) destaca que a existência de uma rede de relações é o produto do trabalho de instauração e de manutenção necessário para produzir e reproduzir relações duráveis e úteis, aptas a proporcionar lucros materiais e simbólicos, ou seja, tal rede não é um dado natural e nem mesmo um “dado social” constituído de uma vez por todas.

Na medida em que a rede de ligações é “o produto de estratégias de investimento social consciente ou inconscientemente orientadas para a instituição ou a reprodução de relações diretamente utilizáveis [...] em relações, ao mesmo tempo, necessárias e eletivas [...] ou institucionalmente garantidas (direitos)” (BOURDIEU, p.6, 1998), pode-se refletir como um agente externo, por exemplo, o Estado pode incidir para impactar, gerar ou transformar o capital social de determinado grupo ou comunidade. Esse modelo teórico se opõe à argumentação de Putnan, de que qualquer tipo de interferência estatal na sociedade civil leva a prejuízos para a formação de ações coletivas independentes e eficazes (*apud* Rennó, 2003).

Assim, o presente trabalho procura compreender como se dá a dinâmica participativa no interior do OP, focando, fundamentalmente, os fatores implicados na diminuta participação dos atores de maior vulnerabilidade social (possuidores dos menores recursos e volumes de capitais em relação aos demais participantes).

Para a realização dessa investigação, esforça-se para retomar o referencial teórico de Bourdieu, relativo ao campo de poder. Para o autor, todas as sociedades se apresentam como “estruturas de diferenças” que só podem ser entendidas através da “estrutura de distribuição das formas de poder ou dos tipos de capital eficientes no universo social considerado – e que variam, portanto, de acordo com os lugares e os momentos” (BOURDIEU, 2008, p.50). Para o autor, cada campo

social conta com arranjos singulares de hierarquização, o que lhes conferiria relativa autonomia em relação à sociedade global, o campo de poder. O autor entende que

o campo do poder (que não deve ser confundido com o campo político) não é um campo como os outros: ele é o espaço de relações de força entre os diferentes tipos de capital ou, mais precisamente, entre os agentes suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital para poderem dominar o campo correspondente e cujas lutas se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em questão[...].

Assim, são as trajetórias dos agentes em diferentes espaços sociais que definem os capitais (econômicos, culturais, sociais etc.) dos quais dispõem ao relacionarem-se nos diferentes campos: os capitais não só orientam as posições dos agentes nas hierarquias internas aos campos, mas também as suas estratégias (a partir das formas de perceber, interpretar e agir construídas em sua trajetória). Isso ocorre devido ao que Bourdieu conceituou como o *habitus*.

Compartilha-se da perspectiva de Bourdieu (2008) ao entender o espaço social como um conjunto de relações que contém objetivamente forças que se impõe aos agentes que nele se encontram envolvidos. No interior do espaço social, os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados, conforme sua posição relativa na estrutura desse espaço, contribuindo, assim, para a conservação ou a transformação de sua estrutura.

Portanto, a partir dessa ótica, trata-se de analisar e compreender como os atores – participantes da estrutura de oportunidade política que o OP representa – conseguem acessar, manter-se e disputar espaços de participação e deliberação, bem como eleger prioridades orçamentárias a serem atendidas no OP, considerando as assimetrias de capitais, derivados das diferentes posições ocupadas por esses atores no espaço social.

A dimensão social, representada pela mobilização social e capacidade de associativismo dos atores da sociedade civil, foi, por muito tempo - para parte significativa da literatura -, a variável explicativa do surgimento do OP em Porto Alegre, bem como foi, também, o êxito que esse procedimento participativo alcançou. Todavia, Ganuza e Francés (2012) assinalam que tal modelo explicativo deve ser relativizado quando consideramos a implementação do OP em outros municípios e mesmo em outros níveis de governo. Para os referidos autores, a

dimensão associativa deve ser entendida apenas como uma das variáveis – não menos importante - para o sucesso dessas experiências, tendo em vista a experiência igualmente positiva desse procedimento em alguns municípios desprovidos de mobilização associativa prévia. Em outros termos, ainda que o OP de Porto Alegre tenha surgido graças à predisposição de uma rede associativa, a Administração Municipal representada pela Frente Popular, ao criar uma nova oportunidade política de participação, através do que alguns autores chamam de cogestão ou compartilhamento das decisões com a sociedade civil, nesse contexto, como outro ator fundamental da institucionalização do OP (Fedozzi, 2000; 2002).

Entende-se, para a discussão aqui proposta, que a prática da democracia participativa não é indiferente aos formatos institucionais, embora não possa ser reduzida a eles. Sendo assim, a variável institucional adquire importância na análise dos procedimentos participativos, pois,

se as instituições delimitam as possibilidades de ação através da demarcação de um horizonte, “elas também definem oportunidades de participação para os atores sociais, ou seja, quando falamos em democracia participativa ou IPs, estamos nos referindo a diferentes construções institucionais que definem oportunidades políticas distintas de participação, as quais se definem em função da forma como são interpretadas e apropriadas pelos atores sociais (BORBA, 2011, p.68).

3.2.2. A dimensão institucional: Estruturas de Oportunidades Políticas

A noção de Estruturas de Oportunidades Políticas (EOP) foi incorporada nas análises sobre participação e ação coletiva para dar conta do contexto político. Para os teóricos do Processo Político, “os movimentos sociais tomam forma por conjuntos de oportunidades e constrangimentos políticos externos existentes no contexto político em que estão inseridos” (GOHN, 2002, p.78). Nesse sentido, para esta perspectiva, não há mais uma ordem social de equilíbrio ou desequilíbrio, mas um cenário político favorável ou desfavorável à participação.

Segundo Tarrow (1998, *apud* ALONSO, 2009, p. 55), “quando há mudanças nas EOPs, isto é, nas dimensões formais e informais do ambiente político, se abrem ou se criam novos canais para expressão de reivindicações para grupos sociais de fora da *polity*”. E esse fenômeno pode ocorrer

pelo aumento de permeabilidade das instituições políticas e administrativas às reivindicações da sociedade civil, provocadas por crises na coalizão política no poder; por mudanças na interação política entre o Estado e a sociedade, especialmente a redução da repressão a protestos; e pela presença de aliados potenciais (KRIESI, 1995 apud ALONSO, 2009).

Estudos de referência sobre a fase inicial até o desenvolvimento do OP de Porto Alegre indicam que todos esses elementos estiveram presentes na sua gênese (ABERS, 2000; BAIERLE, 1992; FEDOZZI, 1996, 2000; GUGLIANO, 2002).

A discussão aqui desenvolvida se assemelha à realizada por Rennó (2003), em um estudo comparado sobre a América Latina, ao relacionar estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil. O autor, ao unir pressupostos da teoria do Capital Social - a partir da perspectiva de Putnan (1993) - e pressupostos da teoria do Processo Político - a partir da noção de estruturas de oportunidade política de Tarrow (1994) -, observa que “não são só motivações pessoais, como supõe grande parte da literatura sobre capital social, que afetam decisões individuais sobre o envolvimento com entidades da sociedade civil” (RENNÓ, 2003, p.71)¹². Estruturas de oportunidade política são dimensões consistentes do contexto político, que podem encorajar ou desencorajar pessoas de participarem em ações coletivas (TARROW, 1994). São fatores externos à sociedade civil, portanto, que também afetam sua capacidade de mobilização e recrutamento de grupos sociais.

Considera-se que a contribuição da literatura sobre oportunidades políticas é o fato de ela apontar para o reducionismo das perspectivas anteriores sobre participação e engajamento coletivo, ao não considerarem que o contexto institucional também pode influenciar na decisão dos indivíduos sobre a mobilização (TARROW, 1994). Nesse sentido, o presente trabalho se utiliza da noção de estrutura de oportunidades políticas para buscar compreender como as características institucionais do OP, juntamente com a dimensão social apresentada anteriormente, influenciam a dinâmica da participação dos indivíduos menos providos de recursos.

A investigação, nesse sentido, compartilha com as perspectivas mais críticas quanto à positividade dos fóruns participativos para a extensão da democracia e a

¹²Para Rennó (2003, p.80), em se tratando da América Latina “o que aparentemente condiciona o ativismo da sociedade civil nesses países é muito mais a existência de aberturas e garantias oferecidas por instituições formais do que os indicadores de capital social”.

capacidade de incluir os diferentes segmentos sociais nas discussões e decisões das políticas e dos serviços públicos. Conforme Alencar (et. al., 2012, p.119-120)

Em contextos marcados por desigualdades políticas e sociais, alguns autores têm argumentado que espaços de participação tendem a não operar de forma igualitária, comprometendo a capacidade dos participantes de engajarem-se na deliberação (Cleaver, 2001; Kothari, 2001; Sayago, 2007). Restrições econômicas ou sociais podem impedir que determinados indivíduos vocalizem suas opiniões e anseios. Podem ocorrer, inclusive, situações em que o comparecimento e a ação nos fóruns de participação constituam monopólio daqueles que não sofrem tais restrições e que podem regularmente se locomover, prescindir de horas de trabalho e ter voz ativa nos canais de mobilização e participação. Essa situação pode institucionalizar a exclusão, ao invés de estimular relações políticas mais igualitárias (Manor, 2004; Cleaver, 2005; Fuks; Perissinotto, 2006). A participação restrita a um grupo de privilegiados pode gerar um processo de elitização desses espaços, bem como tem o potencial de reforçar e reproduzir desigualdades se essas instituições somente promovem as vozes e valores daqueles que são mais articulados e facilmente acessíveis na comunidade [...].

Nessa direção, também é atribuída importância para o desenho institucional do OP. Conforme Borba (2011, p. 71),

o interessante a ser destacado aí é que tais estruturas de participação e representação estão vinculadas à organização espacial das cidades, tomando como parâmetro de seu funcionamento o bairro ou a região. Tal formato acaba diminuindo os custos de participação dos estratos menos centrais (MILBRATH, 1965) na estrutura social, pois acaba respeitando a principal dimensão organizativa dos estratos populares, que é aquela de base territorial (associações comunitárias ou de moradores).

Entretanto, discorda-se da afirmação de Lüchmann e Borba (2007) que, ao adotarem essa perspectiva, entendem que o OP consegue adentrar nos espaços da cidade onde os cidadãos se reúnem “entre os iguais”. Ao assumirmos analiticamente as noções de capitais e de espaço social, elaboradas por Bourdieu (2010, 2008, 1998), parte-se da premissa de que a posição e/ou *status* dos cidadãos se dá na relação com os demais sujeitos naquele espaço. Nesse sentido, a expressão ‘entre os iguais’ perde significado, pois as relações de poder, e, por conseguinte, as diferenciações sociais, para além do âmbito econômico, continuam presentes no mesmo espaço físico. Ou seja, proximidade territorial nem sempre se traduz em proximidade e semelhança social. No Brasil, o que os estudos urbanos têm observado (MARQUES, et al., 2007; RIBEIRO, 2008) é que as cidades “em maior ou menor grau, tendem a apresentar situações de relativa proximidade

espacial entre populações marcadamente desiguais em termos do seu posicionamento na estrutura social (SILVA; ZANATTA, 2008, p.118)".

A partir dessas referências teóricas, são expostos, no próximo capítulo, o recorte do objeto empírico a ser analisado e os procedimentos metodológicos que foram utilizados para operacionalizar a investigação.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1. Estratégia de Pesquisa

Empregou-se o Estudo de Caso como estratégia de pesquisa, adotando-se técnicas complementares de coleta e análise das informações de caráter qualitativo e quantitativo descritivo. Por Estudo de Caso entende-se um estudo empírico que “investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes [...] incluindo coleta e análise de dados” (YIN, 2010, p.39). Para Gil (2008, p. 57), o Estudo de Caso caracteriza-se pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos “de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado”.

O Estudo de Caso, como estratégia de pesquisa, vem sendo utilizado com frequência em pesquisas com diferentes propósitos, tais como “explicar variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos” (GIL, 2008, p.58). Para a realização desse estudo, o OP de Porto Alegre configura o Caso estudado, utilizando-se como recorte empírico a sua regionalização.

4.2. Delimitação do Objeto Empírico: O OP e as regiões pesquisadas

4.2.1. O OP: breve trajetória até seu funcionamento atual

A embrionária implantação do Orçamento Participativo, no município de Porto Alegre, pela Administração Popular¹³, na gestão da cidade em 1989, foi um marco importante no processo de abertura das burocracias locais à participação popular.

¹³ Coligação entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o então Partido Comunista Brasileiro (PCB).

Porém, como assinala Fedozzi (2000), a decisão pela implementação desse procedimento participativo ocorreu através de um processo de tensão e de confronto com experiências participativas anteriores, num contexto de acirrada disputa entre diferentes projetos políticos e ideológicos.

Definido, inicialmente, como uma modalidade de cogestão, em que a “elaboração das regras de participação e as regras de distribuição de recursos são compartilhadas através de um processo comunicativo de construção de consensos entre o Executivo Municipal e as comunidades” (FEDOZZI, 2002, p.3), o autor apresenta resumidamente cinco fases principais que constituíram a história do OP, desde a sua gênese, até sua maturidade, em 1992, como modelo institucional que, apesar de algumas mudanças, permanece ao longo do tempo:

(a) o surgimento de novos atores populares na esfera pública local no final da década de 70, baseados no associativismo comunitário e nas práticas de enfrentamento do Estado para conquistar direitos humanos, e a seguir o desencanto dessas comunidades pelo não atendimento das demandas da gestão do PDT (1986-1989), primeiro governo eleito após regime ditatorial;

(b) o surgimento de um novo ciclo caracterizado por enormes expectativas seguidas de frustração com o governo da Frente Popular a partir de 1989, pela crise de governabilidade da AP e consequente descrédito dos atores comunitários na própria eficácia da participação popular;

(c) a virada do jogo no mandato da AP quando, em 1990, foi superada a crise de governabilidade em decorrência de mudanças profundas na estratégia política e nas esferas financeiras, de planejamento e de política comunitária da Administração Municipal;

(d) a fase de construção do novo método de planejamento participativo. Juntamente com a retomada da participação popular na gestão do município;

(e) o desabrochar da experiência de participação consolidando o modelo do OP que, em sua essência, é praticado até hoje em Porto Alegre (FEDOZZI, 2000, P.15).

Naquele momento histórico, o que o OP apresentou de novo e fundamental, em termos teóricos e práticos, foi oferecer uma resposta aos desafios institucionais que representava a ideia de participação (GANUZA e FRANCÉS, 2012). O cenário de emergência de espaços como esse, com atores populares pautando suas demandas na esfera pública local, “no momento em que a participação em instâncias administrativas era vista ainda com grande desconfiança, fruto do histórico autoritarismo e das formas de cooptação do Estado brasileiro” (Fedozzi, 2000, p.72), foi marcado pelos anseios de que problemas tradicionalmente periféricos aos processos decisórios fossem considerados relevantes por gestores

de políticas públicas e burocracias governamentais, impactando diretamente na qualidade de vida das populações mais vulneráveis socialmente. Assim, ao oferecer “um novo espaço público bem articulado à democracia representativa, com uma ideia de justiça redistributiva em suas entranhas” (GANUZA; FRANCÉS, 2012, p.34), o OP foi além de uma boa ideia destinada a melhorar as condições dos mais desfavorecidos.

Resumidamente, pode-se dizer que o OP¹⁴ de Porto Alegre adota um desenho institucional composto por 17 Assembleias Regionais e 6 Assembleias Temáticas¹⁵. Periodizado por ciclos, cada ciclo tem a duração de um ano¹⁶ - fundamentalmente, em razão de esse ser o período de planejamento e execução do orçamento público. Encontra-se organizado em três etapas principais: reuniões preparatórias, que ocorrem durante os meses de abril, maio e junho; assembleias regionais e temáticas, que ocorrem entre os meses de junho a agosto, e; assembleia municipal, que ocorre no mês de novembro. Ao longo do ciclo, as três etapas principais são acompanhadas de reuniões para detalhamento do plano de Investimentos e Serviços a ser implementado pela Administração Municipal, para discussão das regras do Regimento Interno, de reuniões nas regiões e temáticas, objetivando articulação e hierarquização das demandas que farão parte do Plano de Investimentos (PI), entre outras atividades, conforme a imagem do ciclo abaixo:

¹⁴Para obter informações mais completas e detalhadas quanto a metodologia de operacionalização do OP, ver o Regimento Interno do OP, disponível através do endereço eletrônico: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op>>

¹⁵ As Assembleias Regionais referem-se à seguinte regionalização de Porto Alegre: 01-Humaitá Navegantes; 02 Noroeste; 03-Leste; 04-Lomba do Pinheiro; 05-Norte; 06-Nordeste; 07-Partenon; 08-Restinga; 09-Glória; 10-Cruzeiro; 11-Cristal; 12-Centro-Sul; 13-Extremo-Sul; 14-Eixo Baltazar; 15-Sul; 16-Centro e 17-Ilhas. Já as assembleias temáticas referem-se aos assuntos que são discutidos para toda a cidade. Os seguintes temas compõem as assembleias temáticas: Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana; Saúde e Assistência Social; Educação, Esporte e Lazer; Cultura e Juventude; Desenvolvimento Econômico, Tributação, Turismo e Trabalho e Habitação.

¹⁶ Todas as atividades (referentes ao andamento das demandas) que ocorrem durante o ciclo corrente foram pensadas, discutidas, deliberadas e decididas no ciclo anterior. No ano de 2013, começou a vigorar o novo Ciclo do OP, votado pelo Conselho do Orçamento Participativo em Reunião Ordinária, realizada no dia 18 de dezembro de 2012.

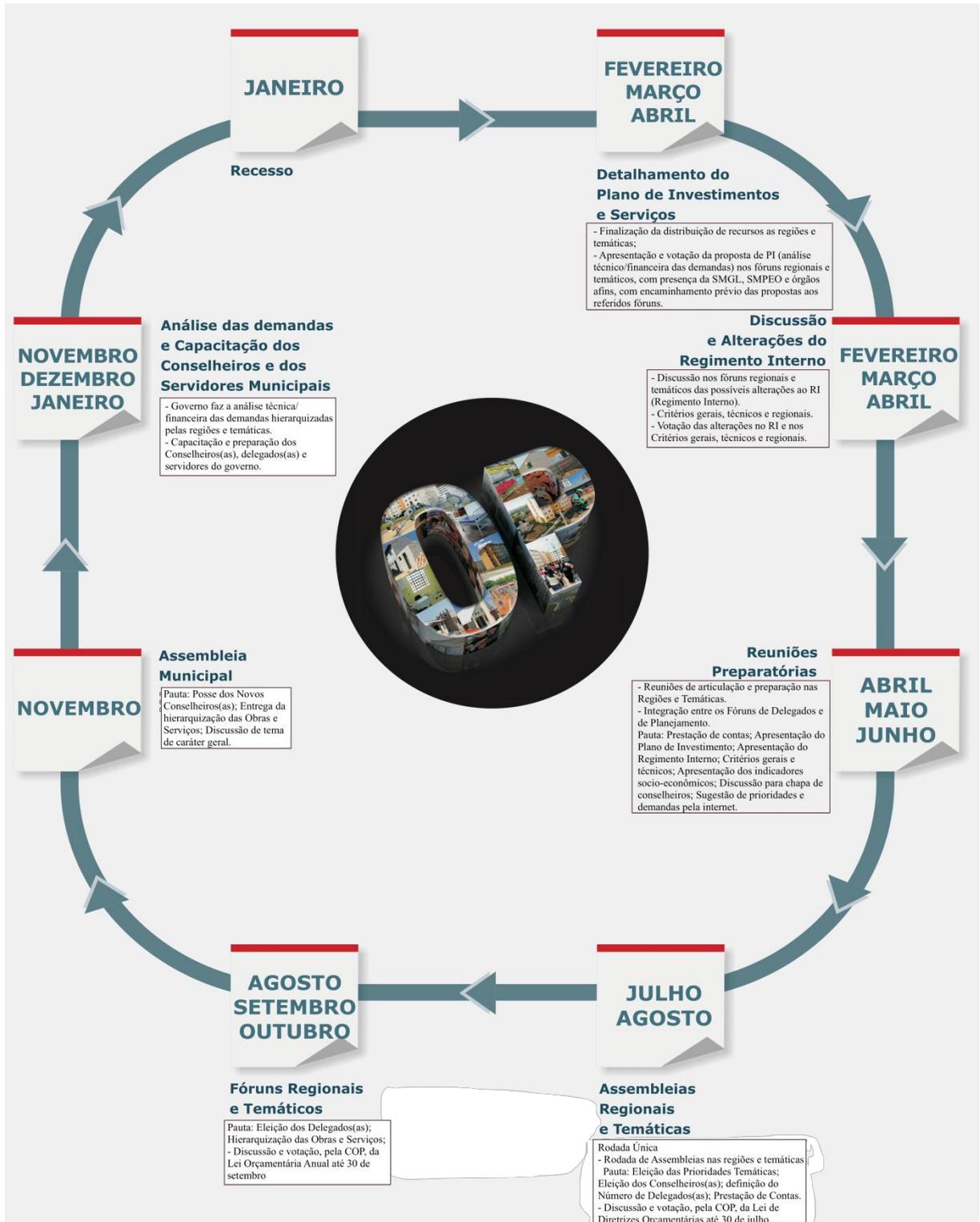


Figura 1: Ciclo do OP 2013/2014
 Fonte: Plano de Investimentos do OP 2013/24014

Na etapa das reuniões preparatórias, as regiões e as temáticas dedicam-se a articulação para as assembleias regionais e temáticas. Entre os assuntos em pauta estão: a prestação de contas, a apresentação do Plano de Investimentos, a

apresentação do Regimento Interno, os critérios gerais e técnicos de viabilidade das demandas e a escolha da composição das chapas de conselheiros.

Na etapa seguinte, são realizadas as assembleias no âmbito de cada Região e de cada Temática. É a chamada Rodada Única de Assembleias. Todos os cidadãos e cidadãs do município de Porto Alegre, maiores de 16 anos, têm direito à voz e ao voto nas assembleias. Trata-se, portanto, de um dos momentos em que se realiza a democracia direta. Entre os assuntos discutidos estão as eleições de prioridades temáticas em cada região e assembleia temática, eleição dos conselheiros/as que irão compor o Conselho do Orçamento Participativo (COP) no ano seguinte (2 conselheiros/as titulares e 2 suplentes de cada região), definição do número de delegados/as de cada região e previsão de prestação de contas pela Administração Municipal.

Nessa etapa, são formadas as instâncias institucionais de participação, todas compostas por representação. São 17 Fóruns Regionais e 6 Fóruns Temáticos de Delegados(as)¹⁷ - instâncias intermediárias - e o Conselho do Orçamento Participativo - instância máxima de decisão do OP. Os conselheiros e delegados são eleitos para exercer suas atividades no ciclo seguinte.

Os Fóruns reúnem-se periodicamente ao longo do ano, pelo menos uma vez por mês. Eles têm como pauta: a apresentação de demandas e a escolha - por consenso ou por votação - das políticas (obras, serviços, projetos etc.) que irão compor o Plano de Investimentos (PI) dos recursos públicos do ano seguinte, com base nas diretrizes definidas nas Assembleias Regionais ou Temáticas. Os Fóruns também devem acompanhar a execução das demandas decididas no ano anterior e tratar dos temas discutidos no COP (tais como o regimento e as questões orçamentárias), a fim de orientar o posicionamento de sua representação no COP.

Por fim, o COP é a instância máxima de decisão, composta pelas representações eleitas nas Assembleias Regionais e Temáticas, reunindo-se quinzenalmente. Após a Assembleia municipal, o objetivo é discutir e aprovar os planejamentos orçamentários do próximo ano: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano de Investimentos (PI). O Regimento Interno (RI) do OP é discutido anualmente, com decisão final no COP.

¹⁷ Os Fóruns Regionais e Temáticos são compostos pela representação dos (as) participantes das assembleias numa proporção de 1 delegado(a) para cada 10 participantes cadastrados. Cada organização – associação de moradores, clube de mães, escola, ONG, sindicato etc. – indica quem irá lhes representar.

De acordo com as regras do Regimento Interno do OP (Ciclo 2013/2014), os Critérios Gerais para 1) Apresentação das Demandas regionais e temáticas e 2) para a distribuição de recursos entre as Regiões e Temáticas são os seguintes¹⁸:

1. Regras para apresentação das demandas:

- a) Poderão demandar as associações, cooperativas, comissões de ruas, segmentos (movimentos sociais, representantes de classes, grupos religiosos, etc.), com exceção dos conselhos e órgãos públicos em qualquer esfera Municipal, Estadual ou Federal.
- b) O demandante que não apresentar frequência mínima de 50% de seus delegados nas reuniões ordinárias de seu fórum Regional ou Temático (da Assembleia Municipal ou posse até a última reunião antes do recesso) não poderá ter sua demanda contemplada no novo PI.
- c) Ficará a cargo dos fóruns Regionais ou Temáticos a decisão de quais delegados farão a hierarquização.

1.1. Regras gerais

As demandas e propostas de prioridades para a região ou temática serão encaminhadas, pessoalmente (por qualquer meio) ou através da Internet, via Secretaria Municipal do Planejamento Estratégico e Orçamento (SMPEO), sofrendo análise prévia, sendo obrigatória sua avaliação e deliberação nos fóruns de delegados do Orçamento Participativo.

1.2. Regras Regionais

As regiões poderão apresentar até 15 demandas de obras e serviços nas suas quatro prioridades temáticas e até 5 demandas nos demais temas, sendo que as mesmas deverão ser entregues no formulário fornecido pela SMPEO, no dia da Assembleia Municipal contendo:

- descrição clara da solicitação;
- localização, sendo que para obras de pavimentação e saneamento básico será imprescindível o preenchimento do mapa no verso do formulário;
- metragem estimada;
- indicação da vila e bairro no qual se localiza a demanda.

¹⁸Informações retiradas do Regimento Interno do Ciclo 2013/2014. Para informações mais detalhadas consultar o Regimento Interno disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>>.

1.3. Temáticas

As Temáticas poderão apresentar até 15 demandas para o eixo eleito em primeiro lugar e até 5 demandas para os demais eixos.

2. Critérios regionais e temáticos

2.1. Os critérios Regionais e Temáticos obedecem as seguintes ordens de hierarquização:

1º) Prioridade da Microrregião ou Comunidade.

2º) Prioridade dos Delegados da;

3º) Carência do Serviço ou Infraestrutura;

4º) População atingida.

2.1.1. Aplicação dos critérios:

a) Cada Associação, Comissão e afins faz o levantamento de suas necessidades;

b) Em Fórum de cada Região ou Temática, as comunidades decidem:

I) Uma ordem de prioridade por tema;

II) Em cada tema as demandas hierarquizadas;

c) Em Fórum Regional ou Temática, aplica-se o cálculo para verificar a hierarquização dos temas da Região ou Temática, com 19 temas; atribuem-se notas de 19 a 1, e, na soma, tem-se os temas de maior índice.

2.1.2. Como hierarquizar as obras em cada tema:

a) Considera-se primeiramente o critério de prioridade (no caso da pavimentação estar em primeiro lugar das prioridades das regiões):

I) A primeira rua a ser pavimentada, dentro da hierarquia da Região, será da comunidade ou temática que selecionou a pavimentação em primeiro lugar; a segunda rua será da comunidade que selecionou em segundo lugar e assim sucessivamente.

II) Em caso de empate, ou seja, duas micros ou comunidades selecionarem o tema em questão em primeiro lugar, aplica-se o segundo critério que é da prioridade dos delegados.

III) Persistindo o empate, utiliza-se o terceiro critério: o de carência de serviços ou infraestrutura. Persistindo o empate, utiliza-se o critério da população atingida; em último caso, utilizam-se critérios específicos para cada tema, tais como acesso à escola, linhas de ônibus, acesso a posto de saúde, vias de abastecimento e vias interbairros.

3. Regras para a distribuição de recursos entre as Regiões e Temáticas

a) Os participantes escolherão as 4 (quatro) primeiras prioridades, dentre os 19 (dezenove) temas existentes (Saneamento Básico – Drenagem e Dragagem; Saneamento Básico – Água e Esgoto Cloacal, Habitação, Pavimentação; Circulação e Transporte; Saúde; Assistência Social; Educação; Áreas de Lazer; Esporte e Lazer; Iluminação Pública; Desenvolvimento Econômico, Cultura, Saneamento Ambiental, Acessibilidade e Mobilidade Urbana, Juventude; Turismo; Trabalho e Renda; Direito dos Animais).

b) São atribuídas notas às prioridades de cada região:

Primeira prioridade → nota 4

Segunda prioridade → nota 3

Terceira prioridade → nota 2

Quarta prioridade → nota 1

c) Somando-se as notas de todos os participantes, chega-se às 4 (quatro) primeiras prioridades da Região ou Temática.

d) Somente as 4 (quatro) primeiras prioridades da Região ou Temática serão as que receberão recursos, com exceção do DMAE, que possui critérios próprios.

d) Quando houver empate entre as 3 (três) primeiras prioridades Regionais e Temáticas, o critério de desempate será o de maior participação nas Assembleias Regionais e Temáticas.

e) A divisão dos recursos se dará através da soma dos 3 (três) critérios abaixo:

<i>1) População total da região</i>	<i>Peso 2</i>
Até 25.000 habitantes	Nota 1
De 25.001 à 45.000 habitantes	Nota 2
De 45.001 à 90.000 habitantes	Nota 3
Acima de 90.001 habitantes	Nota 4

<i>2) Carência de Serviço ou Infraestrutura</i>	<i>Peso 4</i>
De 0,01% a 14,99%	Nota 1
De 15% a 50,99%	Nota 2
De 51% a 75,99%	Nota 3
De 76% em diante	Nota 4

<i>3) Prioridade temática da região</i>	<i>Peso 5</i>
Quarta prioridade	Nota 1
Terceira prioridade	Nota 2
Segunda prioridade	Nota 3
Primeira prioridade	Nota 4

A complexidade da metodologia utilizada para o funcionamento e operacionalização dos critérios técnicos do OP confere, por um lado, significativa importância à variável institucional, que tem adquirido centralidade nas discussões sobre as instituições participativas e deliberativas. Fung e Wright (2003, *apud* Faria e Ribeiro, 2011, p.127) insistem na importância dessa variável para a efetividade, a equidade e a extensão da participação e da deliberação no interior das instituições participativas “uma vez que ela oferece os parâmetros – regras e procedimentos – para a sua atuação” (FARIA E RIBEIRO, p.127, 2011). Por outro lado, exige dos partícipes conhecimento das regras para participar de modo mais igualitário. Tempo de participação, apropriação do Regimento Interno, quem pode demandar e o que pode ser demandado e conhecimento das regras de distribuição dos recursos podem se tornar custosos para os participantes que não detêm condições básicas para essa aprendizagem, pois as condições de partida dos indivíduos são distintas no processo participativo.

Nesse sentido, adquire importância, conforme supracitado, a estrutura de participação do OP, que permanece vinculada à organização espacial da cidade, tomando como parâmetro para o seu funcionamento os bairros ou as regiões. Presume-se que essa configuração descentralizada contribua para a redução dos principais custos da participação – ainda que não os elimine – dos estratos menos favorecidos socialmente, pois permitiria a permanência da sua dimensão organizativa.

Dada a complexidade do funcionamento do OP e a amplitude que exigiria o estudo minucioso da dinâmica participativa em cada região, o estudo foi realizado mediante um recorte empírico, dentre as 17 Regiões e as 6 Temáticas que constituem o modo descentralizado da estrutura do OP de Porto Alegre.

Assim, de acordo com o problema sociológico e as hipóteses da investigação, foram adotadas duas regiões a serem comparadas, mediante as seguintes características: 1) apresentam situações *semelhantes conforme os índices de*

*vulnerabilidade social*¹⁹;2) apresentam *diferenças quanto ao padrão interno de heterogeneidade social dos moradores*, compreendendo as diferenças socioeconômicas que compõe cada uma das duas regiões escolhidas.

4.2.2. As regiões pesquisadas

Conforme as informações²⁰ de *Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Porto Alegre (2007)* e *Mapas e Indicadores das Vulnerabilidades Sociais (2007)*, que comparam as Regiões do OP, as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) e os Bairros em Porto Alegre, definiu-se como recorte empírico da investigação a Região Ilhas, composta pelo Bairro Arquipélago, e a Região Sul, composta pelos bairros Espírito Santo, Guarujá, Hípica, Ipanema, Pedra Redonda, Serraria, Tristeza, Vila Assunção e Vila Conceição.

Segundo o Observatório da Cidade de Porto Alegre, a partir das informações dados *Mapas e Indicadores das Vulnerabilidades Sociais (2007)* e do Censo de 2010, a Região Ilhas é o território com maior índice de vulnerabilidade social da capital gaúcha. A região tem 8.330 habitantes, representando 0,59% da população do município; com área de 44,2 km², representa 9,28% da área do município. Possui densidade demográfica de 188,46 habitantes por km². A taxa de *analfabetismo é de 7,71%*, e o *rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 1,81 salários mínimos (SM)*.

A Região Sul possui bairros *heterogêneos* quanto aos índices de vulnerabilidade social. Existem territórios com indicadores de vulnerabilidade semelhantes ao bairro Arquipélago, a exemplo do bairro Serraria, *juntamente com bairros de elevada qualidade de vida*, a exemplo dos bairros Tristeza, Vila Assunção e Pedra Redonda. A Região tem 83.312 habitantes, representando 5,91% da

¹⁹A partir das novas ferramentas do Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA), como o *Porto Alegre em Análise*, é possível comparar indicadores sociais da cidade, das Regiões do Orçamento Participativo e dos bairros. As informações podem ser pesquisadas de diversas formas e períodos e visualizadas em mapas, gráficos ou tabelas. Está disponível a classificação dos territórios, o fator de desigualdade entre Regiões e Bairros e a análise do desempenho por gestão administrativa. Encontra-se disponível em <<http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/>>.

²⁰Informações obtidas através do endereço eletrônico do Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA). Disponível em <http://www.observapoa.com.br/default.php?p_secao=44> e <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/mapas_e_indicadores_vulnerabilidade_social_fasc_suas.pdf>. Através do Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Porto Alegre, é possível conhecer em profundidade diversos aspectos da realidade socioeconômica, em níveis geográficos de município e intramunicípio, a partir de unidades de análise mais desagregadas.

população do município. Com área de 29,73 km², representa 6,24% da área do município, sendo sua densidade demográfica de 2.802,29 habitantes por km². A *taxa de analfabetismo é de 1,99%*, e o *rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 6,14 salários mínimos*.

A escolha da Região Sul se deu a fim de proporcionar comparação relacional da dinâmica participativa dos segmentos de maior vulnerabilidade social e dos segmentos com melhores recursos materiais e simbólicos, num espaço físico considerado *heterogêneo* em termos de grupos sociais, conforme a definição das hipóteses que guiam a investigação sociológica.

Esse tipo de escolha metodológica foi possível na medida em que as informações de cada território foram analisadas de maneira desagregada do ponto de vista espacial, a partir dos bairros que compõem cada Região. De acordo com o nível de agregação dos dados, obtém-se um perfil diferenciado da distribuição da vulnerabilidade social no município. De acordo com Bassani (2007), mesmo avançando em termos de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), no período de 1991 para cá, as desigualdades regionais em Porto Alegre não foram atenuadas, em alguns casos até se acentuaram.

As heterogeneidades são maiores quando olhamos mais “para dentro da cidade”. A divisão político-administrativa das Regiões do Orçamento Participativo utilizada pelos gestores e pela comunidade não é suficiente para analisar as carências de uma população. Talvez seja o momento de buscarmos uma nova regionalização baseada numa territorialização que capte melhor as condições de vida de seus habitantes e, por conseguinte, contribua para a construção de políticas públicas mais focadas. Posso sugerir que a vizinhança geográfica, em geral, não implica em que os indicadores sociais e econômicos determinem homogeneidade (BASSANI, 2007, p.9).

Ou seja: a análise da capacidade de inclusão/não inclusão dos processos participativos precisa considerar o componente espacial da pobreza (TORRES, 2005b apud MARQUES ET. All, 2012, p.71).

A seguir é possível visualizar o mapa do município de Porto Alegre, com as 17 regiões do OP (imagem menor), e, nas duas figuras em destaque, encontram-se representadas as regiões pesquisadas.

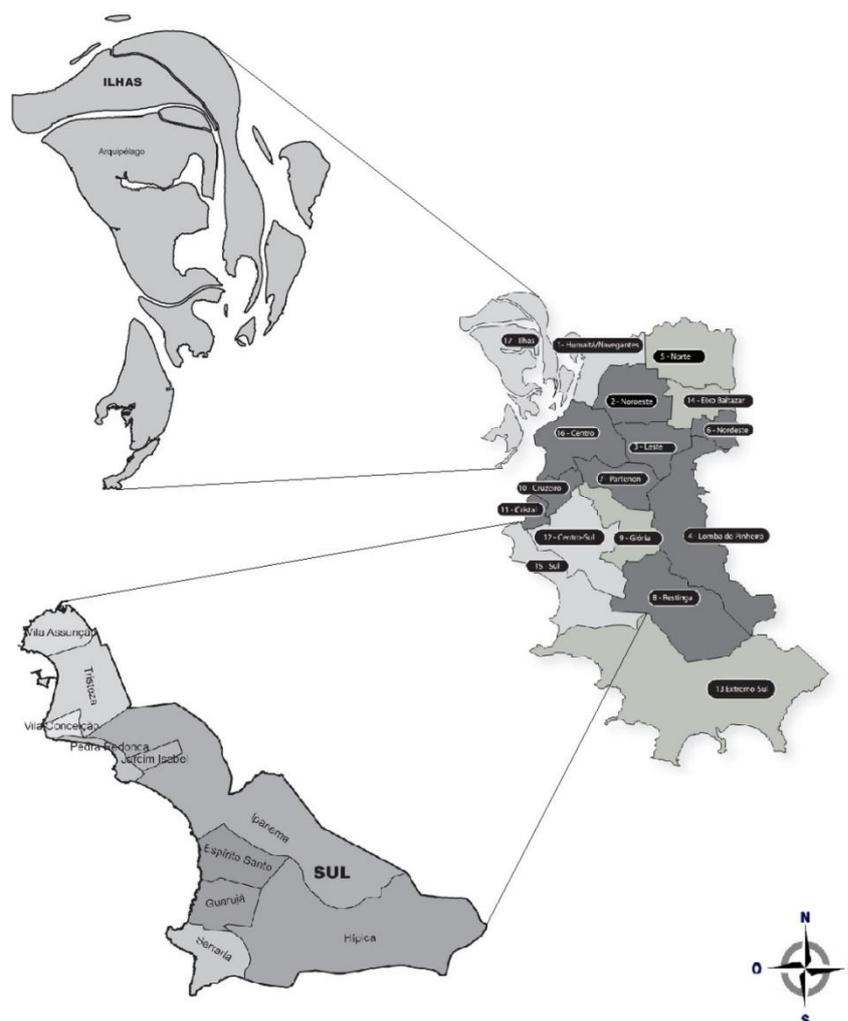


Figura 2: Regionalização do OP de Porto Alegre e as regiões pesquisadas.
 Fonte: Elaboração própria a partir do Plano de Investimentos do Ciclo do OP 2013/21014.

4.3. Técnicas de Pesquisa, Coleta e Análise dos dados

Para a realização dos procedimentos analíticos, foram definidas três dimensões conceituais principais, às quais correspondem a técnicas específicas de coleta e de análise das informações em cada uma delas. No quadro a seguir, apresentam-se as referidas dimensões conceituais, bem como as respectivas fontes de informações e coleta de dados, juntamente com os procedimentos analíticos adotados.

A pesquisa tem como recorte temporal o período entre os anos 2005 e 2013. Esse período justifica-se, fundamentalmente, pela proximidade de acesso aos dados das últimas pesquisas que contêm a série histórica das informações sobre o perfil

dos participantes do OP, que ocorreram em 2005 e em 2009 (Fedozzi; ObservaPOA, 2013)²¹. Justifica-se também pela proximidade temporal com as informações do Censo demográfico de 2010 do IBGE e pelo acompanhamento do ciclo do OP 2013/2014. Quando necessário recorreu-se às informações do Censo demográfico de 2000 e da pesquisa sobre o perfil dos participantes, realizada neste mesmo ano (Cidade, 2000).

No quadro a seguir, as referidas dimensões conceituais e as respectivas fontes de informações e coleta de dados são apresentadas, juntamente com os procedimentos analíticos adotados.

²¹A série histórica de pesquisas com os participantes do OP trata-se de *surveys* realizados periodicamente com os participantes das assembleias do OP, por meio de parceria entre o professor e pesquisador Dr. Luciano Fedozzi/UFRGS, Prefeitura Municipal, ONG Cidade e eventuais pesquisadores do exterior. Para informações mais detalhadas em relação às pesquisas, acessar: http://www.observapoa.com.br/default.php?p_secao=52

Dimensão Conceitual	Objetivos da Dimensão	Fontes de Informações	Procedimentos de análise
<p>A) <i>Quem participa?</i></p> <p>Capacidade inclusiva do OP dos segmentos de maior vulnerabilidade social, na discussão das duas assembleias regionais, na dinâmica de proposição de demandas e na escolha das prioridades nos procedimentos utilizados pelo ciclo do OP.</p>	<p>1. Identificar, comparativamente, qual é o perfil social da população participante do OP e da população moradora nas duas regiões pesquisadas, a fim de conhecer a representação dos diferentes estratos sociais em cada uma das regiões no OP.</p>	<p>Ferramenta <i>Porto Alegre em Análise</i>, do ObservaPOA, Censos (2000 e 2010) e bancos de dados das pesquisas, que contêm a série histórica sobre o perfil dos participantes (Fedozzi e ObservaPOA, 2013).</p>	<p>Tornou-se necessário contornar algumas dificuldades metodológicas, para efeitos de comparação entre os perfis dos participantes e da população moradora. Tais dificuldades relacionam-se à disponibilidade das informações. Os procedimentos estão descritos imediatamente abaixo deste quadro.</p>
	<p>2. Levantamento quantitativo descritivo da parcela da população com maior vulnerabilidade social, da população de cada uma das regiões pesquisadas.</p>	<p>Indicadores fornecidos pela ferramenta <i>Porto Alegre em Análise</i>. (ObservaPOA)</p>	<p>Análise comparativa de indicadores sociais das duas regiões pesquisadas, a partir dos Mapas comparativos da ferramenta <i>Porto Alegre em Análise</i>.</p>
	<p>3. Análise do <i>grau de representatividade</i> desse segmento nas assembleias do OP, em cada uma das regiões.</p>	<p>As informações foram obtidas a partir dos bancos de dados das pesquisas, que contêm a série histórica sobre o perfil dos participantes (Fedozzi e ObservaPOA, 2013).</p>	<p>Análise comparativa quantitativa, quando possível, dos índices que representam situação de vulnerabilidade social existente nas regiões do OP, em relação ao perfil da população participante das assembleias do OP.</p>
	<p>4. Análise comparativa dos <i>tipos de demandas aprovadas em cada Região</i>, buscando identificar suas <i>origens em termos de</i></p>	<p>Planos de Investimentos (PIs) dos anos 2006, 2010 e 2013/2014. <i>Surveys</i> de 2005 e 2009, observação do ciclo 2013/2014</p>	<p>A seleção dos planos de investimentos desses anos se deu pela possibilidade de associação entre as demandas aprovadas e o perfil social dos</p>

	<i>segmentos sociais demandantes</i> . A análise intenciona identificar possíveis desigualdades de influência nas decisões, a partir dos planos de investimento.		participantes, que elegeram tais demandas e serviços.
Dimensão Conceitual	Objetivos da Dimensão	Fontes de Informações	Procedimentos de análise
<i>B) Como participam?</i> Custos diferenciados da participação dos diversos estratos sociais.	1. Analisar de que forma esses custos operam na prática, através da <i>comparação da dinâmica participativa</i> dos estratos de maior vulnerabilidade social com os estratos que ocupam melhores posições no espaço social.	<i>Observação direta</i> das formas de ação social, das relações sociais, do associativismo e o papel que ocupam, no processo como um todo, os diferentes participantes, para definir suas demandas e para participar das assembleias do OP.	Identificação das relações presentes nas instâncias de observação, objetivando conhecer quem são os atores chave no processo, a partir da identificação de quem participa, como participa e que relações possui com os outros atores.
Dimensão Conceitual	Objetivos da Dimensão	Fontes de Informações	Procedimentos de análise
<i>C) Por que participam?</i> Conhecimento das <i>percepções dos estratos de maior vulnerabilidade social das duas regiões</i> , sobre os principais fatores que favorecem ou dificultam o processo de participação no OP.	1. Captar a percepção desses atores sobre as principais dificuldades - objetivas e subjetivas - para a participação no OP, e como percebem as oportunidades dessa arena participativa.	Entrevista semiestruturada (a partir de tópicos guia) com lideranças consideradas chave no processo participativo de cada região, dentre o público participante em situação social mais vulnerável, incluindo conselheiros e delegados.	Através da análise qualitativa do conteúdo discursivo das trajetórias e das motivações para ação das lideranças entrevistadas.

Figura 3: Quadro dos procedimentos metodológicos

Quanto à análise quantitativa descritiva, sublinha-se que a comparação do perfil dos participantes do OP com o perfil da população de cada região só foi possível a partir da ferramenta *Porto Alegre em Análise*, disponível pelo Observatório da cidade de Porto Alegre (ObservaPOA)²². A partir de informações atualizadas do Censo do IBGE, de 2010, a ferramenta possibilitou utilizar os mesmos indicadores, ou indicadores semelhantes, daqueles empregados na elaboração do Mapa de Vulnerabilidade dos bairros e Regiões do OP, que foram utilizados metodologicamente na definição dos territórios pesquisados. Essa possibilidade permitiu conhecer qual é o perfil social dos participantes mais pobres do OP, e comparar com o perfil social dos moradores em cada região, contemplando assim o objetivo de analisar se essa camada da população mais vulnerável encontra-se representada no processo do OP.

O Índice de Vulnerabilidade Social dos Bairros e das Regiões do OP, encontrado no Mapa das Vulnerabilidades (2007) supracitado, foi construído a partir dos seguintes indicadores obtidos no Censo do IBGE ano 2000:

1. Percentual de domicílios com abastecimento de água não adequado;
2. Percentual de domicílios com esgotamento sanitário não adequado;
3. Percentual de domicílios sem banheiro nem sanitário;
4. Percentual de responsáveis por domicílio com renda até 1SM;
5. Percentual de responsáveis por domicílio com renda até 2SM;
6. Percentual de pessoas de 0 a 14 anos;
7. Responsáveis por domicílio com menos de 4 anos de estudo;
8. Percentual de mulheres responsáveis por domicílio analfabetas.

A ferramenta *Porto Alegre em Análise* oferece, entre outros instrumentos, indicadores sociais das Regiões do OP, dos bairros e da cidade de Porto Alegre. Da série de indicadores disponibilizados, foram selecionados, de cada região, aqueles passíveis de comparação com o perfil social dos participantes, a partir das categorias selecionadas dos bancos de dados (sexo, idade, renda, escolaridade e situação de emprego).

Abaixo os indicadores selecionados:

²²A ausência de divulgação, por parte do IBGE (Censo 2010), dos micro dados das Áreas de Expansão Demográficas (AEDs) de Porto Alegre, dificultou a comparação direta entre o perfil social da população de cada região (incluindo participantes e não participantes do OP) e o perfil social dos participantes do OP de Porto Alegre por região pesquisada, a partir das mesmas variáveis.

1. Percentual de pobres de cada região (2000);
2. Taxa de analfabetismo de cada região (2010);
3. Taxa de analfabetismo funcional de cada região (2010);
4. Percentual de moradias precárias de cada região (2010);
5. Percentual de responsáveis pelo domicílio com renda até 1SM (2010);
6. Percentual de mulheres responsáveis por domicílio analfabetas (2010),

Quanto aos espaços de observação direta, esses incluíram as reuniões do Conselho do Orçamento Participativo (COP), as reuniões dos Fóruns Regionais do OP (FROPs), nas duas regiões, as Assembleias Regionais (Sul e Ilhas) e a Assembleia Municipal.

O acompanhamento das principais reuniões do COP ocorreu com intuito de conhecer e identificar como e quais questões eram discutidas nessa instância e como os Conselheiros transmitiam essas questões ali discutidas, nas suas respectivas regiões. Também se buscou identificar elementos que indicassem a diferenciação de posições sociais e de participação no COP entre os conselheiros das duas regiões. Na medida em que o COP continua “desempenhando o papel de espinha dorsal da participação, definindo as prioridades gerais que subordinam – pelo menos em termos de recursos - as decisões das demais instâncias” (FEDOZZI, 2002, p.17), considera-se relevante utilizar essa instância de representação como um importante indicador para a comparação entre a participação das duas regiões e qual o papel que cada uma ocupa no processo como um todo.

Já a escolha da entrevista qualitativa, como técnica complementar da pesquisa, se deu seguindo as indicações de Bauer e Gaskell (2002), para mapear e compreender o mundo da vida dos respondentes, sendo porta de entrada para introduzir-se, então, esquemas interpretativos a fim de compreender as narrativas dos atores em termos mais conceituais e abstratos. De acordo com os autores, “o objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos sociais específicos” (BAUER; GASKELL, 2002, p.65). Nesse sentido, compartilha-se do argumento de Kuschnir (1997, p.166), de que é a partir de abordagens “multi e interdisciplinares e da adoção de uma perspectiva comparativa que se pode chegar a compreender não só as representações e as práticas da política num grupo específico, mas também as relações desse material etnográfico com a sociedade mais ampla”.

A partir do conhecimento do campo e dos interesses da pesquisa, das observações e dos diálogos informais com participantes chave do OP, em cada uma das regiões, foram definidos os tópicos guia que nortearam as entrevistas. Adotou-se a noção de tópico guia sugerida por Bauer e Gaskell (2002). Para os autores, o tópico guia serve de baliza para o desenvolvimento da conversação durante a entrevista, “não sendo, portanto, algo fixo, nem uma série extensa de perguntas específicas”, mas ao contrário, um conjunto de títulos de parágrafos (BAUER; GASKELL, 2002, p.66). O tópico guia, além de funcionar como um esquema preliminar para a análise das entrevistas serviu para delimitar uma agenda de pesquisa a ser seguida para dar conta da finalidade e objetivos da pesquisa.

Os tópicos que foram utilizados durante as entrevistas foram os seguintes:

1. Resumo da trajetória anterior à participação no OP e após a participação no OP.
2. Tempo de participação no OP.
3. Principais custos da participação na percepção dos atores.
4. Principais dificuldades encontradas/percebidas para conseguir participar do OP.
5. Principais dificuldades percebidas durante a participação.
6. Condições ideais - individuais e coletivas - para conseguir participar do OP, na compreensão dos atores.
7. Motivações para participar do OP.
8. Percepções do OP como mecanismo de resolução de problemas sociais.
9. Entendimento da própria atuação, do grupo ou da comunidade no OP.
10. Entendimento acerca das diferenças entre grupos na região quanto à influência nas decisões do OP. Como identifica que isso ocorre?

Com os tópicos foi possível compreender trajetórias, motivações e relações sociais dos atores considerados chave na dinâmica participativa de cada região pesquisada, tanto pela sua atuação e posição social, como pela trajetória dentro do OP e sua rede de relações. As entrevistas contribuíram, assim, para o esclarecimento de questões fundamentais que a análise dos dados quantitativos e a observação não haviam dado conta.

Quanto à seleção dos entrevistados, seguiram-se as orientações de Bauer e Gaskell (2002, p.68), no sentido de que o objetivo da pesquisa qualitativa é apresentar uma amostra dos espectros dos pontos de vista, “diferentemente da

amostra do levantamento, onde a amostra probabilística pode ser aplicada na maioria dos casos, não existe um método para selecionar os entrevistados das investigações qualitativas”. Aqui, devido ao fato de o número dos entrevistados ser necessariamente pequeno – duas lideranças de cada região - o pesquisador deve usar sua imaginação social científica para montar a seleção dos respondentes, de acordo com os seus interesses de pesquisa (BAUER; GASKELL, 2002).

Cumprir registrar que, também, foi utilizada análise documental como técnica de pesquisa, a fim de entender fundamentalmente o modo de funcionamento do procedimento participativo como um todo. Assim, os principais documentos analisados foram: o Regimento Interno (RI) do OP, os PIs, os Contratos de Gestão e as Atas das principais reuniões do COP.

5. A VULNERABILIDADE SOCIAL COMO UM DOS DESAFIOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Apesar de o OP ter oferecido um modelo participativo de governo “eficiente”, conforme apresentam Ganuza e Francés (2012) para analisar mais profundamente a questão da inclusividade da camada da população mais vulnerável, três interrogações se destacaram ao longo da pesquisa empírica: *Quem participa? Como participa? E por que participa?* Foi a partir dessas questões que as três dimensões conceituais foram elaboradas, juntamente com seus respectivos procedimentos analíticos.

A apresentação e a análise dos resultados da pesquisa, tendo em vista a diversidade de fontes de informações utilizadas na coleta de dados, serão desenvolvidas em três partes, objetivando responder a cada uma das três questões acima definidas.

5.1. Quem participa?

Cumprir assinalar a dificuldade para realizar a análise das informações, a partir da heterogeneidade dos bancos de dados sobre o perfil dos participantes do OP. Desde a primeira pesquisa, realizada em 1993, cada *survey* foi conduzido por diferentes instituições, em parceria com a prefeitura de Porto Alegre. Assim, além da heterogeneidade das questões que compõe cada questionário aplicado, as variáveis

e as escalas utilizadas para cada questão, nos diferentes anos de aplicação dos questionários, são diferentes, de acordo com os interesses e objetivos dos responsáveis pela condução da pesquisa.

Dessa forma, para algumas variáveis não foi possível encontrar elementos possíveis de comparação, na análise das informações sobre o perfil dos participantes dos anos 2005 e 2009, bem como com o Censo do IBGE de 2010. Contudo, mesmo que limitado pela fragilidade do suporte empírico oferecido (no caso da análise quantitativa descritiva) e pela especificidade de algumas variáveis que não permitiram comparação, ainda assim foi possível identificar elementos chave que possibilitaram conhecer o perfil social dos participantes do OP, em cada uma das Regiões pesquisadas e sua relação com o perfil social dos participantes do OP de Porto Alegre em geral. Procedendo à comparação destes com a população em geral de cada Região, foi possível identificar como se encontram representados os indivíduos dos estratos sociais de maior vulnerabilidade que compõe cada região.

Os dados do perfil social da população e dos participantes do OP revelam um quadro complexo de relações, no que se refere à inclusividade social de estratos específicos da população, que só pode ser melhor compreendido quando considerado em conjunto com os demais procedimentos metodológicos, tais como a análise dos Planos de Investimentos, as entrevistas e as observações do processo participativo.

Quando se observam as informações dos participantes do OP analisadas de forma agregada, revela-se um perfil socioeconômico substancialmente inferior à média encontrada na população Porto Alegrense em geral, conforme apresentado por inúmeras pesquisas (CIDADE, 2003; FEDOZZI, 2007; FEDOZZI, et.al., 2013). No entanto, há considerável variação entre o perfil participante nas distintas regiões que compõe a regionalização do OP. Para a maioria das variáveis, os dados exibem uma composição plural, representando no interior do OP, ampla gama de estratos sociais que compõe a população em ambas as regiões. A seguir, são apresentados os dados que compõem o perfil socioeconômico dos participantes do OP – do geral e das Regiões – a partir das variáveis selecionadas dos bancos de dados, para fins de comparação, tais como sexo, idade, escolaridade, renda e condição de emprego.

Sexo

Quando se trata de analisar as assimetrias de condições para o acesso e permanência dos indivíduos, nos fóruns institucionalizados de participação, torna-se

pertinente partir da variável gênero/sexo. De acordo com Prá e Negrão (2006), a representação e a participação política persistem como práticas de competência masculina, mesmo em sociedades democráticas liberais.

No OP, desde o primeiro *survey*, realizado em 1993, até o ano de 2009 foi observado o crescimento da participação feminina relativamente à masculina (FEDOZZI, et. al., 2013). Passou de 46,7%, em 1993, atingindo 55,0%, no ano de 2009²³. Os dados do Censo Demográfico do IBGE, tanto em 2000 quanto em 2010, apresentam, em Porto Alegre, uma proporção próxima de 55% de mulheres e de 45% de homens, na faixa de idade de 16 anos²⁴ ou mais. Dessa forma, os dados da pesquisa de 2009 mostram que a participação quantitativa das mulheres, no OP, é maior do que a participação dos homens, quando considerada a participação do OP como um todo.

Considerando a variável sexo, as mulheres encontram-se representadas no OP quando comparadas com as informações do Censo do IBGE de 2010. Contudo, conforme destaca Fedozzi et. al (2013, p. 25), “isso não significa que a temática de gênero esteja sendo abordada nas discussões sobre as políticas públicas [...], assim como as relações de poder entre os gêneros estejam equilibradas no processo decisório do OP”.

Quando se analisam as regiões investigadas, a Região Sul é a que apresenta os resultados mais destoantes, apresentando menor participação feminina, no ano de 2009, comparativamente ao perfil dos participantes em geral. A região, inclusive, inverte os percentuais da composição, na região, entre homens e mulheres, conforme mostra a figura 5 abaixo. Pode-se dizer, nesse sentido, que as mulheres, na Região Sul, em 2009, não estavam devidamente representadas no OP. Este fenômeno também se encontra presente na avaliação de uma entrevistada, a qual relata que “a região sempre teve uma cultura machista”, indicando o fato de que as mulheres sempre foram minoria dentro do OP da sua região. “Eles já tentaram e derrubaram todas as mulheres, eu te disse eu ainda tô em pé. Mulher, aqui na Região Sul, é difícil, não tem vez” (fala de uma participante).

²³ Para análise histórica completa, de 1993 até 2009, acessar a publicação Orçamento Participativo de Porto Alegre: Perfil, avaliação e percepções do público participante (2013) disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/livro_op_digital.pdf

²⁴ 16 anos é a idade mínima considerada regimentalmente para participação no OP. Dessa forma, os dados comparados nesse estudo consideram, em todas as categorias, a comparação entre as informações referentes a essa faixa etária.

A Região Ilhas, por sua vez, acompanhou a disposição dos percentuais do perfil dos participantes em geral e inverte os percentuais da composição entre homens e mulheres, de maneira oposta ao que ocorre na Região Sul²⁵. Nessa região, a presença feminina é maior nas assembleias do OP, inclusive duas mulheres da região compõem o quadro de conselheiros do OP (COP).

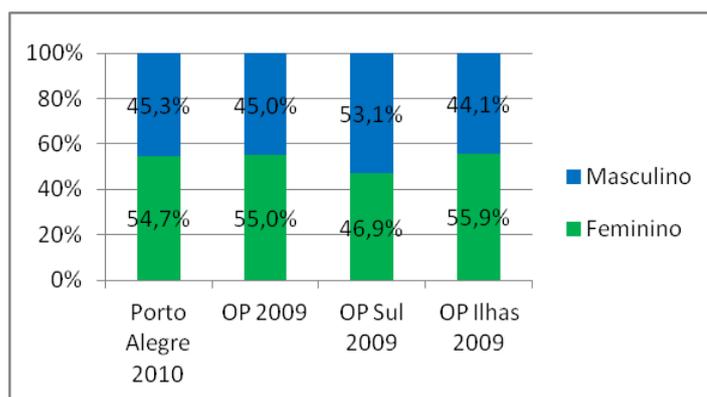


Figura 4: Comparação por sexo entre a população de Porto Alegre em 2010 e os participantes do OP em 2009

Fonte: IBGE Censo Demográfico (2010), Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009; 2013).

Nota 1: Para os participantes do OP, não foi considerado o percentual que não respondeu a esta questão.

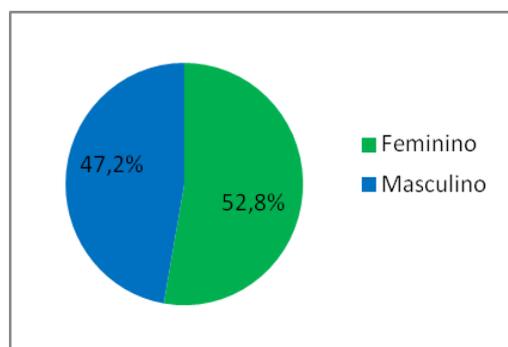


Figura 5: Composição da população da Região Sul por sexo.
Fonte: ObservaPOA a partir do IBGE (Censo 2010)

²⁵Contando que não foram observadas diferenças significativas na composição dos percentuais quanto ao sexo no ano de 2005, optou-se pela apresentação dos percentuais de 2009 apenas.

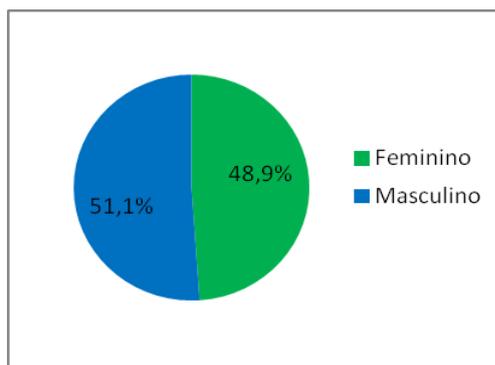


Figura 6: Composição da população da Região Ilhas por sexo.
Fonte: ObservaPOA a partir do IBGE (Censo 2010)

Em suma, embora as duas regiões apresentem participação feminina nas assembleias do OP, a Região Ilhas se mostra mais inclusiva à participação das mulheres, em comparação com a Região Sul, cujo percentual de mulheres que participa é menor que o índice apresentado pelo perfil dos participantes em geral. Nesse sentido, o OP se apresenta como um fórum, cujo monopólio da participação não é apenas de competência masculina.

Faixa Etária

Quanto à idade, na faixa dos mais jovens, entre 16 e 25 anos, há diferenças significativas nos percentuais que compõem cada uma das regiões, e destas quando comparadas à composição etária dos participantes do OP em geral. Em 2010, os jovens de 16 a 25 anos correspondiam a 20% da população Porto Alegrense, conforme as informações do Censo 2010²⁶ do IBGE e no OP; em 2009, eles correspondiam a 18,5%, sem mudanças significativas considerando as pesquisas anteriores (17,8% em 2000 e 19,3% em 2005).

A Região Sul, com 11,8% de participantes entre 16 e 25 anos, destoa novamente dos percentuais encontrados, tanto nos participantes em geral, quanto na Região Ilhas, além de ser bem menor que o índice atingido, em 2005, de 18% dos participantes nessa faixa de idade. A Região Ilhas, por sua vez, manteve a semelhança com o perfil geral dos participantes, atingindo 18,2% de jovens entre 16 e 25 anos participando do OP, no ano de 2009, conforme apresenta a Figura 7 a seguir.

²⁶ Não há informações disponíveis quanto à composição da população por faixa etária de cada uma das regiões, devido a não disponibilização, por parte do IBGE, das informações micro geográficas para cada região do OP. Diante disso, a comparação se dá em relação aos participantes do OP em geral e da composição das faixas etárias da população de Porto Alegre.

Cumprе salientar que, para compreendermos as diferenças significativas na composição dos percentuais referentes às faixas etárias da Região Ilhas, no ano de 2009, em relação aos anos anteriores (2000 e 2005), deve se ater ao fato de que, até o Ciclo do OP de 2008, a Região fazia parte da Região Humaitá/Navegantes, fato que sempre apresentou distorções das informações próprias do bairro Arquipélago. Isso ocorria porque a Região Humaitá/Navegantes sempre apresentou um perfil socioeconômico bastante distinto do bairro Arquipélago. Essas situações reforçam a importância da análise dos dados da forma mais desagregada possível, para melhor fidedignidade das informações no que se refere a cada região separadamente (MARQUES, 2010; SILVA e ZANATTA, 2010, BASSANI, 2007).

Nas ilhas, a participação dos jovens no OP da região é expressa nas entrevistas e confirmada com a observação das reuniões do FROP Ilhas, nas quais foi possível identificar a dinâmica participativa dos jovens, que têm criado associações próprias para reivindicar obras e serviços voltados aos seus interesses e necessidades. A fala da liderança jovem ilustra esse movimento.

Em 2012, eu criei uma associação, que é a *Associação de Skate nas Ilhas* e hoje ela já não tem mais funcionamento por conta do projeto *Colaí* que acaba sendo um guarda chuva maior para os jovens que a associação do skate. Então, através da Associação de Skate eu formei esse grupo de 10 pessoas e entrei na plenária votando o esporte. A gente conseguiu votar o esporte, se não me engano em 5 lugar dos temas e isso acabou chamando a atenção do próprio Conselheiro que na época estava na fase de transição para o CAR (fala de uma liderança entrevistada).

Em síntese, embora os jovens não tenham participação quantitativa expressiva, nas duas regiões, é na Região Ilhas que se encontra a maior parcela, inclusive, um jovem nessa faixa etária compõe o quadro de conselheiros eleitos pela região para o COP. Já a Região Sul tem o menor percentual de jovens participando do OP, indicador corroborado a partir da observação das reuniões dos FROPs. Todavia a recente mobilização dos jovens na região ainda não teve impacto nos PIs, conforme será visto adiante. Pode-se inferir que a pequena parcela de participação dos jovens no OP, no caso da Região Sul, e a recente participação destes na Região Ilhas seja um dos fatores responsáveis pela não inclusão nos PIs de demandas relacionadas ao tema da juventude no OP.

Quanto à população em idade acima de 50 anos, em ambas as regiões, os percentuais que compõe as faixas etárias são significativamente maiores que a faixa

etária dos mais jovens. Corresponde a 32,3% na Região Sul e a 48,5% na Região Ilhas. O contraste apresentado entre os percentuais que compõe a faixa etária dos mais jovens em relação ao grupo dos participantes em idade mais avançada vai ao encontro dos argumentos apresentados por Pontes (2010), a partir das suas investigações sobre as relações entre as gerações no OP.

[...] Os dados indicam que a participação de agentes entendidos como jovens é desestimulada, e de alguma forma até combatida, mesmo que implicitamente, tanto em termos da ideia de que não estão “preparados” (não tem “experiência”), quanto à sua inadequação aos sistemas simbólicos hegemônicos no dispositivo de participação – ambas expressões do adultocentrismo fortemente presente no OP de Porto Alegre (PONTES, 2010, p.47).

A Figura 7 abaixo apresenta a composição das diferentes faixas etárias que compõe a população de Porto Alegre e seus respectivos percentuais de participação no OP.

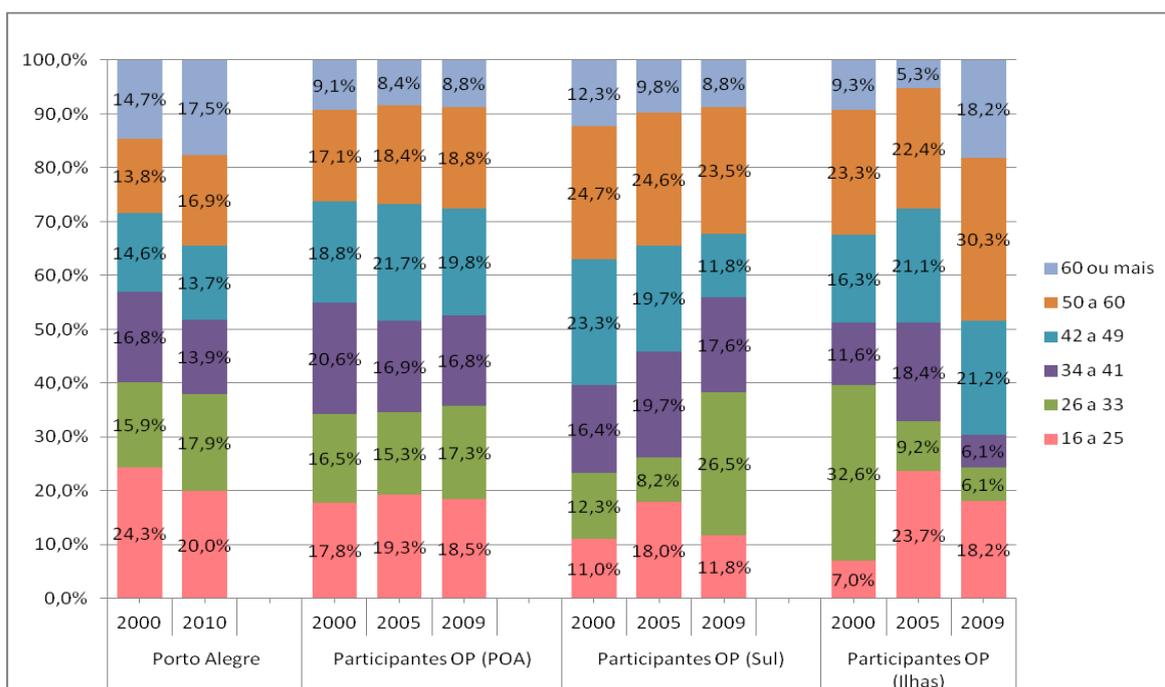


Figura 7: Comparação da composição das faixas etárias entre a população de Porto Alegre e os participantes do OP (Porto Alegre, Região Sul e Região Ilhas)
Fonte: IBGE Censo Demográfico (2000 e 2010), (Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA, 2009).

Em suma, a exploração da composição dos percentuais de cada faixa etária que participa do OP permitiu identificar um dos aspectos centrais (mas nem sempre revelado) dos principais entraves à participação de “posições marginalizadas da

cultura política hegemônica”, como as pessoas entendidas como jovens (PONTES, 2010, p.56).

Nesse sentido, o OP em geral parece favorecer a aprovação nos PIs de demandas daqueles indivíduos em idade mais avançada, com mais tempo de participação, com padrões e perfil de associativismo mais antigos, conhecedores das normas e procedimentos que regem o processo, entre outras características típicas dos participantes portadores do maior volume de capital político, em detrimento dos participantes que tem ingresso recente no OP.

Considerando as regiões pesquisadas, a Região Ilhas apresenta-se mais inclusiva dos cidadãos jovens, em relação à Região Sul, que possui o menor percentual de jovens nas assembleias, também em relação ao perfil dos participantes do OP em geral.

Escolaridade

Quanto aos níveis de ensino, cada região apresenta uma configuração específica, durante o período analisado (2000 a 2009) e em relação ao perfil apresentado pelos participantes do OP em geral. De modo geral, ao longo dos anos considerados na pesquisa, constatou-se que houve mudança no nível de ensino dos participantes das assembleias. Houve uma tendência à *diminuição da participação de pessoas com menores níveis de ensino* ‘sem instrução’, ‘alfabetizado’, ‘ensino fundamental incompleto’ e aumento dos participantes com ensino médio. Este último, passando de 13,6%, em 2000, para 26,9%, em 2009, considerando os participantes de todas as Regiões e Temáticas do OP em conjunto. No caso das regiões aqui pesquisadas, a Região Sul se destaca nesse indicador passando de 12,2% dos participantes, no ano de 2000, com Ensino Médio completo, para 35,3%, no ano de 2010. Já a Região Ilhas passou de 14% para 18,2%, considerando este mesmo nível de escolaridade.

Quanto aos menores níveis de escolaridade, ambas as regiões estudadas apresentam redução significativa do percentual de participantes ‘sem instrução’, ‘nunca estudou’ e ‘analfabeto’. A Região Sul passa de 6,8%, no ano de 2000, para 0%, em 2009. A Região Ilhas passa de 9,3% para 0%. Essa queda certamente está vinculada há uma série de fatores. Não se pode afirmar, categoricamente, que esse fenômeno seja apenas o resultado da tendência de elitização do OP (FEDOZZI,

MARTINS, 2012; ALENCAR, 2013), mas, certamente, tal hipótese não pode ser descartada.

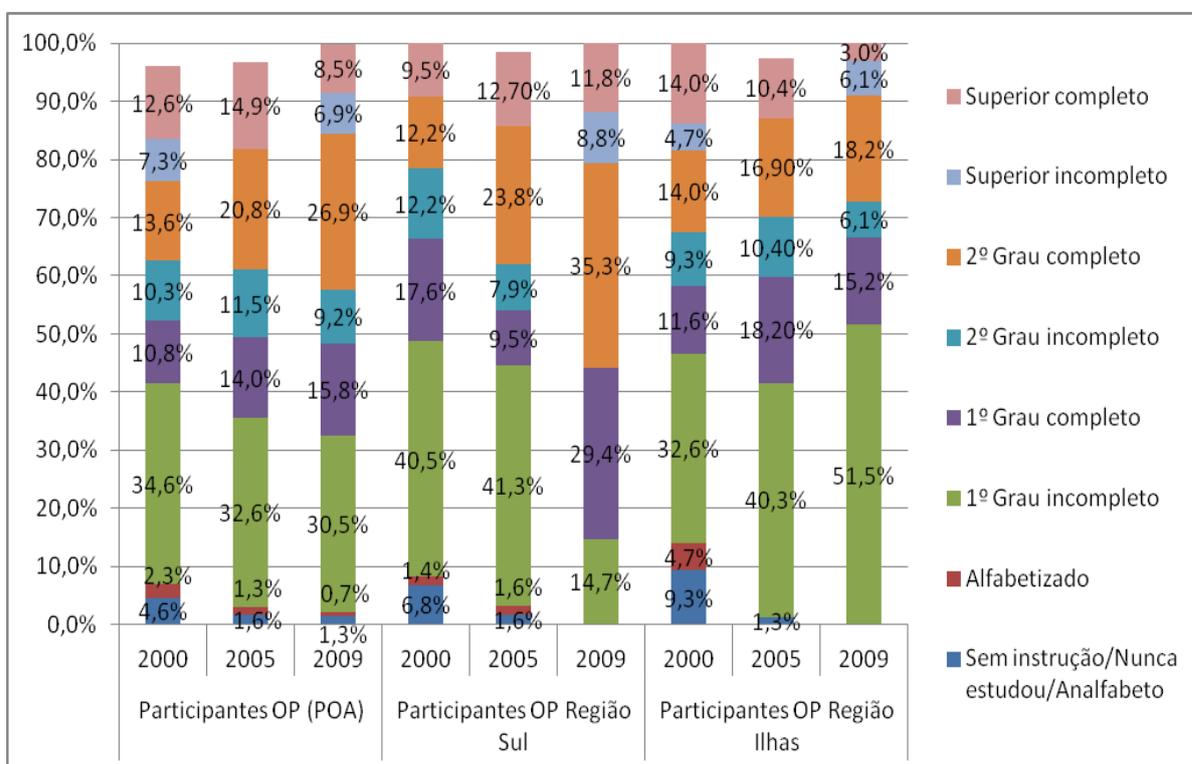


Figura 8: Comparação da composição da população participante do OP quanto aos níveis de escolaridade – Porto Alegre, Região Sul e Região Ilhas em %.

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009; 2013).

Nota 1: Os dados fornecidos pelos Censos (2000) e (2010) não possuem dados compatíveis a fim de comparação entre si. Além disso, as categorias utilizadas pelo Censo 2010 são distintas das categorias utilizadas nas pesquisas sobre o perfil dos participantes do OP, tornando inviável a agregação das mesmas a fim de comparação.

Nota 2: As categorias *Sem instrução, Nunca estudou e Analfabeto* foram agregadas para fins de análise. Em cada ano que as pesquisas foram realizadas, foi utilizada com uma nomenclatura distinta.

Outro fenômeno relevante aparece quando se analisam os indicadores para os menores níveis de escolaridade da população em geral de Porto Alegre e em cada Região do OP especificamente. A fim de ilustrar a situação que representa mais claramente os setores em situação de vulnerabilidade da população, quanto aos níveis de ensino, detém-se na taxa de analfabetismo. Ainda que o índice de analfabetismo tenha reduzido de 2000 para 2010, no país, tanto na cidade de Porto Alegre, como nas duas regiões pesquisadas, os percentuais encontrados ainda são elevados. A taxa continua maior na população em geral do que entre os participantes do OP em ambas as regiões.

A Tabela 1 abaixo ilustra essa situação e enseja uma análise mais detida.

	Porto Alegre		Região Sul		Região Ilhas	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Taxa de analfabetismo ¹	3,44	2,27	3,10	1,99	11,52	7,71
Responsáveis por domicílio analfabetos ²	3,58	2,31	3,59	2,21	14,19	9,79

Tabela 1: Taxa de analfabetismo e responsáveis por domicílios analfabetos em (%) (Porto Alegre, Região Sul e Região Ilhas).

Fonte: ObservaPOA (Porto Alegre em Análise)

Nota1: Percentual da população de 15 anos ou mais analfabeta sobre o total da população nessa faixa etária.

Nota 2: Percentual de responsáveis por domicílio analfabetos, sobre o total de responsáveis por domicílio.

Segundo Fedozzi (2007), adotando-se os níveis de ensino como um dos critérios para análise da capacidade de inclusividade do OP dos estratos sociais desfavorecidos socialmente, observou-se que os maiores percentuais de participantes com ensino fundamental ocorreram em 2002, considerando a série histórica do perfil dos participantes. A soma dos percentuais das situações 'sem instrução', 'alfabetizado' e 'ensino fundamental' chegou a 64,1% na pesquisa de 2002, realizada pela ONG Cidade. Dentre a população, esses mesmos níveis de ensino representavam 54,2% (IBGE, 2000). Já em 2009, conforme apresentado pela Figura 8, a soma dos participantes 'sem instrução', 'alfabetizado' e 'ensino fundamental' foi de 48,3% para os participantes em geral. Nas duas regiões, esses indicadores diferem, novamente, entre os participantes: 44,1% para a Região Sul e 66,7% na Região Ilhas com até o Ensino Fundamental.

A queda de participantes dos níveis extremos, tanto sem escolaridade, quanto com ensino superior completo, concomitante ao aumento significativo do percentual da população com nível de escolaridade correspondente ao ensino médio, foi amplamente registrada por estudos anteriores (BIRD, 2008; FEDOZZI, 2009c; FEDOZZI; MARTINS, 2012; FEDOZZI et. al., 2013). Esses estudos indicaram que os participantes do OP, comparativamente aos níveis de ensino da população em geral, possuem um perfil de menor renda e escolaridade, caracterizando-se como uma instituição participativa inclusiva. No entanto, quando analisamos cada região

separadamente, cada qual com seus indicadores relativos aos níveis educacionais, fica evidente que a população na qual este estudo está centrado não está inserida no OP.

Ambas as regiões não apresentaram participantes sem instrução ou apenas alfabetizado no ano de 2009. Entretanto, de acordo com as informações da Tabela 1 acima, a taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais, nas respectivas regiões, é de 1,99%, para a Região Sul e 7,71%, nas Ilhas, em 2010. Esta última possui a maior taxa de analfabetismo, desde o ano 2000, dentre todas as 17 regiões do OP²⁷.

Em síntese, os dados possibilitam afirmar que a camada da população sem instrução não se encontra incluída no OP em geral, tampouco nas duas regiões investigadas, embora a Região Ilhas apresente elevado percentual da população nessa situação e se constitua como um território socialmente mais homogêneo, em termos da regionalização do OP. Pode-se presumir que o capital escolar (BOURDIEU, 2004, 1998) é um importante elemento que pode favorecer ou obstaculizar o acesso e a permanência dos indivíduos nesse espaço de participação, apesar do seu caráter inclusivo diante do perfil da população da cidade.

Renda

Quanto à renda, considerando as rendas mais baixas – até dois salários mínimos (SM) – os percentuais dos participantes que declararam rendimento familiar mensal de até 1SM são sempre menores em todos os anos, conforme destacado na Tabela 2 abaixo.

²⁷Considerando a taxa de analfabetismo dos bairros de Porto Alegre, a maior taxa pertence ao bairro Serraria (8,29%), que faz parte da região Sul do OP - a qual encontra-se entre as regiões com os menores índices de analfabetismo - seguida do bairro Arquipélago (7,71%).Essa é apenas uma situação, dentre tantas, que ilustram o padrão de heterogeneidade social dos territórios que compõe as Regiões do OP.

Renda Familiar	Participantes OP POA			Participantes OP - Sul			Participantes OP - Ilhas		
	2000	2005	2009	2000	2005	2009	2000	2005	2009
até 1 SM	10,5	-	20,4	10,8	-	8,8	18,6	-	21,2
de 1 SM a 2 SM	17,9	-	32,9	12,2	-	38,2	25,6	-	24,2
ate 2 SM	28,4	48,4	53,3	23,0	39,7	47,1	44,2	58,4	45,5
de 2 a 4 SM	22,6	26,0	28,7	27,0	34,9	35,3	11,6	28,6	18,2
de 4 a 8 SM	16,8	12,7	12,7	14,9	12,7	8,8	23,3	6,5	27,3
de 8 a 12 SM	6,6	4,3	2,9	10,8	3,2	2,9	4,7	2,6	0,0
Mais de 12 SM	10,0	3,2	2,0	8,1	6,3	5,9	4,7	1,3	3,0
Não respondeu	15,7	5,50	0,4	16,20	3,20	0,0	11,60	2,60	6,1

Tabela 2: Comparação da composição dos percentuais dos participantes do OP quanto à renda familiar (Porto Alegre, Região Sul e Região Ilhas).

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009; 2013).

Nota 1: SM=Salários Mínimos

Nota 2: No ano 2000, as respostas foram dadas em reais. Dessa forma, convertemos os valores respondidos em salários mínimos da época que a pesquisa foi realizada.

Nota 3: Em 2005, o menor valor utilizado na questão sobre a renda foi “até 2 salários mínimos”.

A soma dos percentuais dos participantes que possuíam renda familiar até 2SM em 2009 - representando 53,3% dos participantes do OP em geral, 47,1% para os participantes da Região Sul e 45,5% para os participantes da Região Ilhas - é significativamente maior do que os percentuais das faixas maiores de renda, conforme apresenta a Tabela 2 acima. Os dados reforçam o argumento que afirma o caráter inclusivo do OP em relação à população de Porto Alegre como um todo. De acordo com Fedozzi (2007, p.19)²⁸, “os dados sobre renda familiar talvez sejam os que demonstrem, de forma mais objetiva, o caráter inclusivo do OP. A maioria dos participantes pertence às camadas com renda inferior à distribuição verificada na população da cidade”.

²⁸A pesquisa realizada por Fedozzi, em 2005, e publicada, em 2007, indica que, “em Porto Alegre, 31,1% dos habitantes possuíam renda familiar “até 2” SM (salários mínimos) (IBGE, 2000), contra 49,8% dos participantes do OP nessa mesma faixa de renda (2005). Por outro lado, enquanto 16,5% da população da cidade percebia renda familiar de “mais de 12 SM” (IBGE, 2000), no OP esse percentual é de 3,4% (2005). Os dados históricos indicam aumento relativo da população de baixa renda no OP, em especial, na faixa “até 2 (SM)” (39,4%, em 2002, para 49,8%, em 2005). Já na faixa “mais de 12 SM”, o decréscimo é de praticamente 50% (de 7,2%, em 2002, para 3,4%, em 2005).

No entanto, é igualmente notável a não inserção da população mais pobre socioeconomicamente nas assembleias do OP. A Tabela 3, abaixo, apresenta alguns índices quanto à proporção de domicílios pobres, e a renda dos responsáveis por domicílio, em Porto Alegre e nas duas regiões pesquisadas, a fim de ilustrar a situação das regiões pesquisadas, quanto à renda.

	Porto Alegre		Região Sul		Região Ilhas	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Domicílios pobres - Rendimento domiciliar per capita até 1/2 SM	–	–	–	7,76	–	32,34
Rendimento médio dos responsáveis por domicílio em SM	9,93	5,30	13,80	6,69	3,15	2,03
Percentual de responsáveis por domicílio com renda até 1SM	8,51	15,83	7,15	13,32	26,74	41,70

Tabela 3: Proporção de domicílios pobres e de responsáveis por domicílio com renda até 1 SM (Porto Alegre, Região Sul, Região Ilhas)

Fonte: ObservaPOA (Porto Alegre em Análise)

A Região Ilhas é a que possui, dentre as 17 regiões do OP, o maior percentual dos responsáveis por domicílio com renda até 1SM (41,7%), enquanto que a Região Sul encontra-se entre as regiões com menores proporções de responsáveis por domicílio com renda até 1SM²⁹, com 13,32%.

Já no OP, em 2009, 21,2% dos participantes, na assembleia das Ilhas, declararam ter renda familiar até 1SM, contra apenas 8,8% na Região Sul.

Em síntese, a análise dos dados, contidos na ferramenta *Porto Alegre em Análise*, e das informações da série histórica sobre o perfil dos participantes do OP permite afirmar que, apesar de mais inclusivo em relação ao perfil da população em geral, a população de maior vulnerabilidade social, em termos de renda, não está representada no OP. Comparando-se as duas regiões, a Região Ilhas parece capaz

²⁹Paradoxalmente, tanto quanto à taxa de analfabetismo, quando comparamos esse indicador - Percentual de responsáveis por domicílio com renda até 1 SM - para os bairros de Porto Alegre, a segunda maior taxa depois do bairro Arquipélago (41,7%) refere-se ao bairro Serraria com (39,01%) pertencente à Região Sul do OP.

de incluir quantitativamente mais essa camada da população em relação à Região Sul.

Condição de emprego

	Participantes do OP- POA		Participantes do OP – Região Sul		Participantes do OP – Região Ilhas	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Aposentado/ Pensionista	10,5	9,7	11,1	11,8	5,2	21,2
Autônomo	22,3	19,6	14,3	23,5	27,3	12,1
Desempregado	14,7	11,2	11,10	11,8	15,6	12,1
Do lar	7,2	5,9%	4,8	8,8	9,1	9,1
Empregado setor privado	28,0	32,9	36,5	26,5	28,6	15,2
Empregado setor público	10,3	6,5	12,7	8,8	6,5	6,1
Empregador	0,6	0,4	1,6	0	1,3	6,1
Outros	6,4	13,8	7,9	8,8	6,5	18,2

Tabela 4: Condição de emprego dos participantes do OP (Porto Alegre, Região Sul e Região Ilhas).

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009; 2013).

Nota 1: Para a população de Porto Alegre, as informações do Censo de 2000 e de 2010 encontram-se com diferentes categorias, o que impossibilitou a agregação das mesmas para fins de comparação.

Quanto à condição de emprego, merece destaque o percentual de participantes em situações que permitem maior flexibilidade de tempo, recurso fundamental para conseguir manter-se ativo no processo participativo. Considerando a proporção dos participantes em situação de ‘aposentado/pensionista’, ‘desempregado’, ‘do lar’ e ‘autônomo’, os índices apresentam-se elevados, desde o ano 2005, conforme a Tabela 4 acima. Em que pese a redução dos percentuais (54,3% no ano 2005), a soma destas categorias resulta em 46,4% para os participantes do OP em geral, em 2009. A Região Sul passa de 41,3% dos participantes nessas condições, em 2005, para 55,9%, em 2009. Já a Região Ilhas passa de 57,2%, em 2005, para 54,5%, em 2009. Ressalta-se o caráter – em certa medida – seletivo do OP em relação aos indivíduos aptos a participar do processo.

Cumpra finalmente assinalar que estas informações referem-se à participação da população nas assembleias do OP. Dessa forma, a tendência é que, inevitavelmente, haja maiores índices da presença dos indivíduos em situação de vulnerabilidade social, pois o período das assembleias é aquele em que existe ampla divulgação e mobilização por parte das lideranças locais, para que a população participe na assembleia. Isso ocorre, pois a partir dessa participação que é definido o número de delegados que cada região poderá ter para iniciar o um novo ciclo.

Passado o período das assembleias, os espaços de participação são os Fóruns Regionais. Nessa instância, o volume da participação popular se reduz significativamente, pois a tendência percebida é a delegação da responsabilidade da participação à liderança comunitária a fim de representá-los.

Nessas instâncias, não só há o risco de que a delegação dissimule a verdade da relação de representação, como também “o paradoxo das situações em que um grupo só pode existir pela delegação a uma pessoa singular [...] habilitada a agir como pessoa moral, isto é, como substituto do grupo” (BOURDIEU, 2004, p.189). Esse processo faz com que o discurso do ‘enfraquecimento’ da participação no OP seja traduzido nas falas das lideranças comunitárias, quando estas mencionam o custo que significa representar a população que compõe a sua entidade associativa ou grupo. A prática, ainda vigente, da delegação às lideranças torna possível compreender os motivos pelos quais os participantes continuam disputando obras e serviços para suas comunidades, mesmo com o entendimento de que a maioria da população, principalmente residente em áreas sem infraestrutura urbana adequada, não esteja envolvida de forma ativa nas reuniões periódicas do processo participativo.

Em síntese, pode-se dizer que o OP, apesar de caracterizar-se pela participação da população com características socioeconômicas mais populares que o perfil social encontrado na população de Porto Alegre em geral, não insere os setores sociais mais pobres e com o perfil social em condição de vulnerabilidade social. Isso também ocorre na Região Ilhas, caracterizada por uma estrutura social mais homogênea e com forte presença de atores em situação de vulnerabilidade.

Analisando-se a regionalização do OP, a Região Ilhas tem um caráter mais inclusivo, tanto em relação ao OP em geral, quanto em relação à Região Sul. Como visto, na Região Ilhas, as mulheres participam em maiores proporções que os

homens; há o maior percentual de jovens em idade entre 16-25 anos participando; 51% dos participantes tem apenas ensino fundamental incompleto, contra apenas 14,7%, na Região Sul; 21,2% dos participantes possui renda familiar até 1SM; enquanto apenas 8,8% dos participantes da Região Sul recebem até 1SM. Mas, conforme ressaltado acima, mesmo na Região Ilhas, percebem-se as dificuldades para a participação dos setores sociais com menores capitais e recursos.

De forma complementar, para identificar quem participa, outra estratégia metodológica adotada foi a análise dos Planos de Investimentos (PIs), para conhecer quais demandas são colocadas em pauta. Essa análise se fez importante, pois supõe a disputa por recursos escassos a partir de condições de desvantagem sociopolítica. Dessa forma, a análise dos PIs objetiva comparar os tipos de demandas aprovadas em cada Região, buscando identificar suas origens em termos de segmentos sociais demandantes. A análise intencionou identificar possíveis desigualdades de influência nas decisões, a partir dos planos de investimento. Para tal, analisou-se os PIs dos anos 2006, 2010 e 2013/14, buscando a aproximação entre o perfil da população participante, nas duas regiões, e os tipos de demandas por obras e serviços que essa população elegeu para compor os PIs dos respectivos anos. Na figura 9 abaixo, encontram-se descritos os temas demandados em cada região, nos anos 2006, 2010 e 2013 e o respectivo número de demandas em cada tema³⁰.

³⁰ No apêndice A, encontra-se a relação das obras selecionadas em cada tema e o grupo social demandante nas duas regiões nos PIs dos anos 2006, 2010 e 2013.

	TEMAS DEMANDADOS	ANO			Total
		2006	2010	2013	
REGIÃO ILHAS	Assistência Social	1	2	2	5
	Saúde	1	1	-	2
	Desenvolvimento Econômico e Tributação	1	-	1	2
	Habitação	-	1	-	1
	Educação	-	1	-	1
	Pavimentação	-	-	1	1
	TOTAL de demandas				12
	REGIÃO SUL	Saneamento Básico	2	1	4
Habitação		2	1	5	8
Educação		4	1	-	5
Assistência Social		2	1	4	7
Saúde		2	-	-	2
Pavimentação		-	1	2	3
Área de Lazer (Jardinagem)		-	2	1	3
Esporte e Lazer		-	-	1	1
Cultura (piquete)		-	-	1	1
Direitos Humanos		-	-	2	2
TOTAL de demandas					39

Figura 9: Temas priorizados nas duas regiões nos Pls dos anos 2006, 2010 e 2013
 Fonte: Elaboração própria a partir dos Pls.

Na Região Ilhas, destacam-se as demandas de Assistência Social por meio da solicitação para aumento das metas do Serviço de Atendimento Sócio Educativo (SASE). Na Região Sul, destacam-se as demandas por Habitação (reassentamentos e regularização fundiária, com demandas resgatadas de anos anteriores, inclusive desde 1996), por Saneamento Básico (canalização de córregos e rede de esgoto cloacal) e por Assistência Social (Serviço de Atendimento Sócio Educativo - SASE), temas tipicamente voltados ao atendimento das carências e das necessidades componentes dos direitos sociais básicos, que não estão universalizados na cidade.

Nessa direção, é interessante observar que, dos 19 (dezenove) temas disponíveis para eleição das prioridades para as regiões, 8 (oito) deles não foram demandados em nenhum dos anos analisados, nas duas regiões pesquisadas. São eles: 8. Circulação e Transporte; 11. Iluminação Pública; 14. Limpeza Urbana; 16. Acessibilidade e Mobilidade Urbana; 15. Juventude; 17. Turismo; 18. Trabalho e

Renda e 19. Direito dos Animais. A concentração tradicionalmente ocorre nos temas: 3. Habitação, 1. Saneamento Básico, 6. Assistência Social e 5. Educação.

Tratando-se de Habitação – tema com grande número de demandas não concluídas – apesar do problema da regularização fundiária ser de difícil solução prática, devido à complexidade jurídica, burocrática, urbanística e política que envolve o tema, percebe-se que o OP não criou, até o presente momento, estruturas administrativas, técnicas e políticas capazes de corresponder operacionalmente ao status de prioridade que a demanda da habitação adquiriu ao longo da existência do OP (Fedozzi, 2002, p.14). “Aliás, demanda que mostra a continuidade histórica das principais lutas pela posse/propriedade da terra empreendidas pelas vilas de sub-habitação, desde o final da década de 70 e início dos anos 80” (idem).

Outro ponto relevante da análise dos PIs, que merece ser destacado, é o andamento das obras e serviços solicitados em anos anteriores. Das 10 (dez) demandas incluídas, no PI de 2006, para a Região1 (Humaitá/Navegantes e Ilhas), apenas 3 (três) contemplavam o bairro Arquipélago. Uma delas ainda se encontrava em andamento quando consultada em janeiro de 2014. No ano de 2010, a Região Ilhas incluiu 5 (cinco) demandas no PI. Dentre elas, 3 (três) encontram-se em andamento. No PI 2013/2014, a região elegeu 4 (quatro) demandas para compor o plano de investimentos, no entanto ainda não há informações disponíveis sobre o andamento dessas obras. Essas informações indicam que a nova regionalização do OP, que deu às Ilhas status de região independente no processo, tem criado melhores oportunidades políticas para ter voz expressa no maior número de demandas incorporadas, nos PIs, e, segundo as percepções dos participantes, pode ser entendida como um elemento de redução dos custos da participação. Conforme a fala de uma das lideranças entrevistada,

a gente queria era ter os mesmos direitos que os outros bairros do centro da cidade tinham, era isso. Enfrentamos muitas dificuldades, começamos aprender a questão do OP, mas no início do OP para nós foi muito difícil por que nós sempre tivemos que ficar o tempo todo junto com Humaitá/Navegantes. E isso foi difícil, por muito tempo, e a gente custou para ir apreendendo, por que é um processo muito complicado [...].

Já na Região Sul, foram incluídas, no PI de 2006, 12 (doze) demandas, sendo que 3 (três) delas foram resgatadas de PIs de anos anteriores (1996, 2002 e 2004). Destas, 5 (cinco) obras e/ou serviços encontram-se em andamento. Dentre elas, uma

obra demandada ainda em 1996 e a outra em 2004. No Plano de Investimentos de 2010, foram incluídas 7 (sete) demandas e apenas uma concluída. Já em 2013, a região elegeu 20 (vinte) demandas para compor o PI, entretanto ainda não há informações disponíveis sobre o andamento dessas obras.

A Análise dos PIs permite inferir que, embora as demandas possuam um caráter inclusivo das necessidades típicas dos setores populares, que ainda não são contemplados pelos direitos básicos, os quais a cidade não universalizou, possuem, também, dificuldades de atendimento das obras e serviços que não são realizados de um ano para o outro. Essa demora na conclusão das obras e serviços demandados é percebida como um fator que desmotiva a participação, principalmente, daqueles setores mais carentes que não dispõe de imediato os recursos necessários para se inserir no processo - tais como tempo, investimento em transporte, dificuldade na compreensão das regras do processo. Muitas vezes, a não realização das obras e serviços demandados é vista pelos participantes como estratégia da administração para desmotivar a participação,

Nós precisamos da participação popular [...] aí abre outro fator, a demora, a demora enfim de todos, tanto da prefeitura, dos governos em si de realizar os serviços enquanto demanda. Isso faz com que a população esmoreça, canse, que descredite e que pense que não vai acontecer nada. Tem momentos que dá a impressão de que é isso mesmo que o governo quer que as pessoas pensem (fala de uma liderança).

Considerando os setores sociais demandantes, não há diferenças substanciais entre os tipos de demandas que constam nos PIs nas duas regiões. Todavia pode-se inferir, a partir dos tipos de obras e serviços demandados, que os segmentos sociais atendidos são aqueles que residem em territórios com precariedade de infraestrutura e serviços urbanos. No decorrer dos anos, as características entre os temas aprovados, nos PIs, e os temas não priorizados em ambas as regiões é bastante ilustrativa, na medida em que eles se caracterizam por demandas relacionadas diretamente com as carências de infraestrutura e de serviços públicos. Não obstante, o fato das suas demandas entrarem nos PIs não significa, conforme já discorrido, que elas serão efetivadas.

Em suma, as duas regiões assemelham-se, em termos de setores sociais que têm suas demandas contempladas. Isso significa que o caráter de homogeneidade/heterogeneidade social das regiões não parece ser um obstáculo

para a relativa participação de setores, que habitam em áreas de carência urbana, e para a relativa inclusão de setores sociais, com menores capitais comparativamente à população da cidade.

5.2. Como participam?

Conforme o tópico anterior, a população em situação de vulnerabilidade social possui participação diminuta no OP e vem reduzindo gradativamente sua parcela de inserção neste fórum. Não obstante os índices que compõe as múltiplas dimensões da pobreza nas regiões continuam elevados.

Nesta seção, trata-se de identificar os possíveis custos diferenciados da participação dos diversos estratos sociais, a partir do esforço de comparação da dinâmica participativa, dos estratos de maior vulnerabilidade social, com os estratos participantes que ocupam melhores posições no espaço social, em cada uma das regiões pesquisadas, no intuito de compreender quais fatores estão relacionados com a diminuta participação da população vulnerável e de que forma estão operando.

Dessa forma, conforme a estratégia metodológica adotada, foram analisadas as 5 (cinco) primeiras reuniões do COP, que ocorreram de janeiro a abril de 2013, e observadas 7 (sete) reuniões, no período de maio a novembro de 2013, dentre aquelas reuniões consideradas com pautas mais relevantes, a partir do novo ciclo do OP, em vigor a partir de 18 de dezembro de 2012.

Nas regiões, foram observadas 4 (quatro) reuniões dos FROPs, duas em cada região, além da participação nas assembleias regionais da Região Sul e Região Ilhas e na assembleia municipal, que ocorreu em novembro de 2013 (devido a mudança no ciclo do OP), totalizando 14 (quatorze) observações de campo. Esse conjunto compôs o campo de observação, durante o ciclo do OP, no ano de 2013, o qual culminou com a elaboração do PI 2013/2014, anteriormente analisado.

Quanto ao COP, considerou-se relevante utilizar essa instância de participação, composta por representantes, como um importante indicador para a comparação entre o papel das duas regiões no processo como um todo. A observação, assim como a análise das atas, permitiu identificar quais conselheiros se manifestam, quando se manifestam, em que pautas se manifestam, quais

assuntos apresentam no plenário, quantas vezes se manifestam. Dessa forma, foi possível perceber sua maior ou menor influência no processo, compondo um quadro de indicadores importantes para identificar as diferenças no papel que cada região desempenha no processo, a partir da participação nesta instância que é o órgão máximo de decisão do OP.

No quadro abaixo, encontram-se descritas as pautas das reuniões do COP, com as respectivas datas em que ocorreram, bem como a quantidade de pronunciamentos dos conselheiros de cada uma das regiões pesquisadas.

Data	Pauta	Manifestações do Conselheiros	
		Sul	Ilhas
15/01/2013	Participação COP no Fórum Social Mundial	1	-
05/03/2013	Secretaria de Obras e Viação (SMOV)	6	2
02/04/2013	Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU)	2	1
09/04/2013	Citygroup e IBM	2	-
16/04/2013	Secretaria Municipal de Educação	2	1
07/05/2013	Presença do Prefeito Municipal	2	1
14/05/2013	Critérios Técnicos OP	-	-
21/05/2013	Regimento Interno	3	-
28/05/2013	Pauta Interna	3	-
18/06/2013	Contrato de Gestão	-	-
28/10/2013	Lançamento do livro sobre o perfil dos participantes do OP.	Ata não disponível	
05/11/2013	Impugnação Chapas	Ata não disponível	
Total		21	5

Figura 10: Pautas das respectivas reuniões do COP analisadas e o número de manifestações dos conselheiros de cada região.

Fonte: Elaboração própria a partir das atas do COP.

A análise dessas reuniões, a partir da análise das atas e da observação, possibilitou identificar, em primeiro lugar, as diferenças entre as regiões, quanto ao papel que ocupam no COP. Nessa instância, as disputas são acirradas entre aqueles que detêm maior volume de capitais em relação aos demais. Há uma série de constrangimentos que limitam as ações daqueles representantes que não detêm

domínio da fala e relações de aproximação política com os representantes do governo que participam das pautas. A exigência desses atributos e as percepções das suas dificuldades, na disputa, são relatadas por uma importante liderança comunitária da Região Ilhas, que expressa o seguinte:

Eu nunca quis ser conselheira por opção. Já tive várias oportunidades, porque, como delegada, eu penso o seguinte: como delegada tu corre mais por fora, tu busca mais e como conselheira eu não posso fazer muita coisa que eu faço enquanto delegada. Por que é diferente. *O conselheiro ele vai lá e ele tem que lutar pela demanda, ele tem que buscar pressionar o governo*, mas, por exemplo, tem coisas que um conselheiro não pode fazer e um delegado pode [...] enquanto delegado tu fica mais solto. Na relação com o governo, e não é só com o governo, por que não é só um conselheiro, *são 17 regiões e cada uma delas com conselheiros preparados, o embate lá é fortíssimo, não é que não haja representação, é todo mundo querendo, é ‘um bife para 50 comer’, essa é a realidade*. Eu não tenho medo de embates, mas enquanto o meu colega está lá enquanto conselheiro, o suporte aqui do outro lado tem que ser forte também. *Nós temos que pressionar ele para que ele pressione o outro para pressionar o grande grupo [...] (fala de uma liderança entrevistada)*.

A fala da liderança acima ilustra, por um lado, os recursos que são exigidos dos conselheiros para conseguirem influenciar o processo, e, por outro lado, um fenômeno que parece cada vez mais comum neste fórum, que é o distanciamento entre representantes e representados (LÜCHMANN, 2007, FEDOZZI, MARTINS, 2012). Quando ela menciona “nós temos que pressionar ele para que ele pressione o outro para pressionar o grande grupo”, configura-se um circuito que exige – para que as Regiões não permaneçam à margem do processo na disputa por recursos – uma sociedade civil robusta e representantes (no caso, conselheiros) capazes de articular as demandas da respectiva região e reivindicá-las ao governo no COP, o que, na fala da liderança, aparece como pressionar o grande grupo.

Nessa direção, alguns indicadores foram fundamentais, a começar pela análise de conteúdo das manifestações dos conselheiros de cada região. Das 21 (vinte e uma) manifestações dos conselheiros da Região Sul, apenas 8 (oito) falas foram dedicadas à reivindicação de obras ou serviços que estavam atrasados ou necessitavam de melhorias. As outras 13 (treze) falas foram ações pessoais de cada conselheiro, ora parabenizando os secretários que estavam presentes devido à pauta da reunião, ora mostrando descontentamento aberto em relação às preferências partidárias ou críticas à partidarização dentro do processo. No caso das Ilhas, das 5 (cinco) falas, apenas 2 (duas) delas visavam a apresentar os problemas

da sua região. As demais foram agradecimentos à Administração Municipal pelas obras já concluídas.

O que ficou evidente, nas reuniões do COP, além da significativa diferença no lugar que cada região ocupa no processo como um todo, onde algumas, por meio de seus conselheiros, visivelmente, monopolizam a pauta das reuniões, é a dependência da boa vontade dos secretários, na execução das demandas. Expressões como “muito obrigada secretário”, “olha com carinho”, “se puder fazer por nós” são comumente utilizadas.

Em suma, no COP há diferenças significativas entre a menor participação dos conselheiros das Ilhas em relação à participação dos conselheiros da região Sul. Além disso, os representantes das duas regiões, quando se manifestaram, fizeram-no, majoritariamente, para agradecer as secretarias. Quando isto ocorre, fica evidente a relação de subserviência dos conselheiros aos órgãos da Administração Municipal. A gramática utilizada na interação parece muito mais próxima do “favor”, do que da reivindicação baseada na noção de direitos.

No caso da Região Sul, no COP, é notável a multiplicidade de papéis que os atores assumem. Os mesmos indivíduos, que são líderes comunitários e/ou presidentes de associações, participam dos FROPs como delegados, no COP como conselheiros³¹, e, sucessivamente, até adquirir um cargo na Administração Municipal. Esse processo ocorre, via de regra, por que esses atores têm amplo apoio popular no território onde residem, angariando apoio político para os membros do governo. Diante desse fenômeno, mapeando a rede de relações dos conselheiros, nas duas regiões, e, posteriormente, com a complementaridade das entrevistas, ficou evidente que na Região Sul e, em menor grau, na Região Ilhas, muitas lideranças importantes do OP foram cooptadas pela Administração Municipal, principalmente na última gestão para compor a estrutura do Governo no OP.

O oferecimento de cargos, aos participantes que têm se destacado nas regiões, parece ser prática comum adotada pelos últimos governos, em nome da chamada reforma administrativa³². O fenômeno observado, ao que tudo indica, vai

³¹Neste caso, enquanto conselheiros da uma temática, pois o Regimento Interno do OP não permite que o mesmo participante atue como representante duas vezes na mesma região.

³² A reforma administrativa foi sancionada pelo prefeito José Fortunati, em dezembro de 2012. Pela reforma administrativa, o número de Centros Administrativos Regionais (CARs) foi ampliado de 12 para 17, um para cada Região do OP, além da proposta de criação de 331 Cargos de Confiança (CCs). Para maiores informações, consultar <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=157410>.

ao encontro dos argumentos apresentados por Marques (2003), que sugerem que os indivíduos da comunidade negociam esse recurso de poder (no caso de ser uma liderança reconhecida), denominado pelo autor de poder posicional, em troca de poder institucional. Os detentores de poder institucional, por sua vez, “escolhem a que grupos da comunidade se associarão - e conseqüentemente, em que regiões da comunidade irão se conectar (MARQUES, 2012, p.86)”. Considerando que a Região Sul representa 5,91% da população de Porto Alegre, contra apenas 0,59% da Região Ilhas, e que os conselheiros da Região Sul têm papel destacado no COP, é plausível que o governo deposite o poder institucional nas lideranças da Região Sul.

Já a observação dos Fóruns Regionais do OP (FROPs), em ambas as regiões, permitiu identificar que os indivíduos participantes são majoritariamente as lideranças comunitárias, incluindo delegados, conselheiros e presidentes de associações. Nessa instância, participam fundamentalmente os atores indicados e/ou eleitos pelas instâncias comunitárias autônomas - constituídas principalmente por organizações da sociedade civil de proximidade territorial – que, em geral, compartilham os mesmos problemas sociais (associações de moradores, clube de mães, comissão de rua, etc.). Tais lideranças participantes dos FROPs trazem já prontas as demandas das suas respectivas associações para serem discutidas neste espaço.

Considerando que o OP opera com instâncias de representação, após as assembleias regionais, como os FROPs e o COP, os apontamentos de Bourdieu (2004, p.189) sobre a representação política parecem iluminar a questão.

Há uma espécie de antinomia inerente ao político que se deve ao fato de os indivíduos só poderem se constituir (ou ser constituídos) enquanto grupo, vale dizer, enquanto força capaz de se fazer entender, de falar e ser ouvida, na medida em que se despossuírem em proveito de um porta-voz. E isso tanto mais quanto mais despossuídos forem eles. [...] (Na verdade, essa antinomia só existe realmente para os dominados). *Poderíamos dizer, para simplificar, que os dominantes existem sempre, ao passo que os dominados só existem quando se mobilizam ou se munem de instrumentos de representação* (grifos da autora).

A participação no OP exige, portanto, que capitais sejam mobilizados para que o grupo se constitua enquanto tal e passe a acessar as esferas institucionais de participação, a partir da delegação a um representante. Isso implica que as necessidades dos indivíduos só existam se compartilhadas pelo grupo. Aqueles

desprovidos desses capitais – principalmente capital social – e que se aventuram a obter voz no processo são expostos a uma série de constrangimentos cujo custo, para ser ouvido, é maior que a saída do processo, embora suas necessidades não sejam supridas até que encontre algum grupo onde possa se associar e, a partir daí, existir enquanto tal. Essa situação pode ser umas das chaves explicativas para a crescente participação nas assembleias de cidadãos que não tem vínculo associativo perene (Fedozzi, et. al, 2013).

Além da identificação desses procedimentos possibilitados pela observação, quando confrontados com as percepções dos participantes sobre as dificuldades e custos encontrados para participar, as questões se repetem.

Eu tô cobrando muito isso, estarem levando muitos partidos para dentro do OP. E isso está prejudicando o bom andamento do OP. Por que eu acho assim, que se é um sistema de participação popular, tu não pode questionar a minha ideologia e nem eu a tua. E nem te tolher lá adiante por que a minha ideologia é diferente da tua. [...] Também aqui são sempre as mesmas pessoas que falam, é o pessoal do governo conduz a mesa e organiza as reuniões [...] (fala de delegada do OP da Região Sul).

A atual configuração do OP, considerando o que ocorre ao longo do ciclo até as assembleias municipais (as quais apresentam inchaço participativo, que não encontra correspondência nas etapas subsequentes), pode ser interpretada à luz da análise de Bourdieu (2004, p.204) sobre a institucionalização da participação política.

Com a institucionalização encarnada pelo militante profissional e pelo comitê, tudo se inverte: o comitê tende a monopolizar o poder, diminui o número de participantes das assembleias; é o comitê que convoca as assembleias, e os participantes servem, de um lado, para manifestar a representatividade dos representantes, e, de outro, para ratificar suas decisões. Os militantes profissionais começam a censurar os membros comuns por não comparecerem com a necessária frequência às assembleias que os reduzem a tais funções (BOURDIEU, 2004, 204).

Em síntese, nas instâncias institucionais de representação do OP, participam os atores sociais com maiores recursos e que estão melhores posicionados no espaço social em relação aos atores sociais que representam, porém com menores recursos em relação àqueles setores privilegiados socioeconomicamente, que não participam do OP, mas tem acesso privilegiado aos serviços de infraestrutura que o município oferece, muitas vezes residentes próximos no espaço geográfico.

5.3. Por que participam?

Em que pese os custos para acessar o espaço participativo e, depois de acessado, as dificuldades para conseguir manter-se nele, conforme discorrido no tópico anterior, a questão que, por fim, se coloca é a indagação *por que participam?*. Considerando os tópicos guia, que nortearam as entrevistas, foi possível compreender as motivações e as relações sociais das lideranças consideradas chave na dinâmica participativa de cada região pesquisada. As entrevistas contribuíram, assim, de forma complementar, para a compreensão de interrogações que a análise dos dados quantitativos e a observação não haviam possibilitado, a exemplo da questão *por que participam?*.

Devido ao fato de o número dos entrevistados ser necessariamente pequeno (duas lideranças em cada região), utilizou-se o papel ocupado por cada um deles na dinâmica da participação das respectivas regiões, para a definição dos selecionados. A partir das trajetórias pessoais, são enfatizadas as motivações para participar do OP, as percepções do OP como um mecanismo de resolução de problemas sociais e o entendimento da própria atuação do grupo ou da comunidade quanto aos demais.

As entrevistas, com as 4 (quatro) lideranças (duas mulheres e dois homens, dentre conselheiros e delegados), apresentaram, em termos de conteúdo, percepções semelhantes em relação ao OP como mecanismo de resolução de problemas sócio-urbanos. Devido às condições sociais das comunidades que representam, as lideranças acreditam que o OP é um meio adequado para expor as suas necessidades. No entanto, de acordo com a posição que os indivíduos ocupam no processo (se conselheiro ou delegado), o modo de ver o funcionamento do OP é diferente. Os argumentos apresentam-se da seguinte forma,

Então, voltando para o OP, ele, no início, foi mais ágil. Ele estava no início. Eram poucas as demandas, isso também a gente tem que entender. Isso é um direito, então o OP tem um papel, teve e tem no meu entendimento um papel muito importante porque ele desarticula o coronelismo e faz com que as pessoas se deem conta que têm direitos. Mais que isso, que elas têm força, e que o OP é isso, é a sociedade civil mobilizada e exigindo. Inclusive, tendo o seu olhar na peça orçamentária (fala de delegada do OP da Região das Ilhas).

Graças ao OP, as coisas funcionam, porque existem demandas, e elas serão realizadas. Se não tivesse o OP, isso ia ficar somente a critério do governo. Daí, o governo ia fazer quando quisesse e a hora que quisesse,

porque não ia ter ninguém para cobrar. O OP é um instrumento de cobrança (fala de conselheiro do OP da Região Sul).

Quanto aos principais custos para ingressar no OP, no caso dos delegados entrevistados, ambos relataram possuir um percurso de engajamento associativo e trabalho voluntário, anteriores ao surgimento do OP. Este último surge como um mecanismo capaz de canalizar as reivindicações, que anteriormente eram realizadas em frente à prefeitura e à câmara de vereadores através dos chamados painelaços.

Então, minha luta começou lá pelos 15 anos mais ou menos, quando a gente começou a reivindicar melhorias para as Ilhas. Quando eu era pequena, a minha mãe ia para frente da prefeitura bater painela, naquele tempo às mulheres batiam painela na frente da prefeitura (fala de delegada do OP da Região Ilhas).

Assim que eu vim para Porto Alegre, com meus 15 anos, me engajei como voluntária para ajudar as comunidades que necessitavam da Juca Batista e arredores. Porque ainda não existia OP. Nós íamos até a frente da prefeitura, da câmara de vereadores, até a assembleia para reivindicar. Aí, começamos mobilizar pessoas, bater de porta em porta, enfim, até que o governo da época, depois de tanta luta, nos apresentou o OP que hoje é reconhecido no mundo inteiro (fala de delegada do OP da Região Sul).

Em relação aos conselheiros, a entrada no OP como participantes se deu a partir de interesses distintos. No caso do conselheiro da Região Ilhas, a motivação inicial, no ano de 2012, foi pela associação de skate das Ilhas. Nas suas palavras,

Então comecei a participar do FROP pela Associação de Skate, batendo o martelo na questão da reforma da praça. Mas especificamente da rampa de skate. Até então a gente não tinha nenhuma vinculação com o OP. E inclusive, no início, era o único objetivo, o objetivo principal e exclusivo. A gente tava ali para isso, assim que a gente conseguir, beleza, objetivo cumprido [...].

Já o conselheiro da Região Sul relata que sua entrada no OP se deu a partir da sua vitória, em 2009, de uma eleição para presidência da associação da comunidade à qual pertence. Um dos conselheiros suplentes do OP, na época, que estava concorrendo a vereador, fez o convite para que ele começasse a participar do OP.

Em ambos os casos, é possível perceber que a inserção inicial no OP não é percebida como um decurso difícil, pois conselheiros e delegados relataram possuir algum tipo de vínculo associativo anterior à inserção no OP.

Ao contrário do que ocorre para ingressar no OP, a manutenção da participação exige custos diversos, os quais são compartilhados por todos os entrevistados. Além das questões de recursos financeiros e de mobilidade, o gasto com deslocamento, alimentação e o tempo exigido pelas agendas do OP são amplamente percebidos e sentidos como os principais custos e barreiras à participação daqueles indivíduos que não dispõem desses recursos.

Nesse sentido, as relações entre postos de trabalho flexíveis ou ocupação (como autônomo) são destacadas como facilitadores da participação. Esses aspectos estão presentes na análise quantitativa dos dados e são recorrentes nas falas dos entrevistados, conforme alguns trechos expressos a seguir.

Principalmente, o tempo, por que é muito difícil de administrar o tempo de profissional enquanto trabalhador. Acordar de manhã vai para o trabalho, tem a tarde, sai de tarde do trabalho e volta para casa. É muito difícil, talvez, hoje, se eu fosse funcionário de uma empresa, funcionário privado, eu não estaria presente, tenho certeza disso (fala de conselheiro do OP da Região Ilhas).

As dificuldades é tu conciliar. Quando tu estás trabalhando em um local que te ofereça essa oportunidade de participação. Porque se eu trabalhasse em uma empresa privada, eu não conseguiria fazer tudo isso. Não tem como, porque a empresa privada tem outro olhar, não interessa as questões sociais (fala de delegada do OP da Região Ilhas).

Nós não temos nada, a gente não recebe um centavo, só um copo de água quente, ali, quando a gente tem as reuniões. Aquele que o DMAE manda umas águas quentes pra nós. É o que a gente recebe. A gente não tem uma passagem, o telefone é do nosso bolso e a comunidade se acomoda muito (fala de conselheiro do OP da Região Sul).

[...] Eu acho assim, presidente de comunidades e conselheiros, eles deveriam ter um custeio. Porque é muito difícil. Como o conselho de saúde, teve uma emenda do vereador [...] aquelas passagens que eram usadas pelas atividades que estava desempenhando, lá, ela era colocada no meu cartão TRI para circular. Acho que isso seria interessante também para o OP. Porque os conselheiros tem muita função, os presidentes de comunidade tem muita função [...] tu enquanto presidente chega a ter três agendas por dia. São segmentos que envolvem muito custo. Eu sempre tive muito custo (fala de delegada do OP da Região Sul).

Quanto às motivações para continuar participando, são elencadas como traços da personalidade da liderança que se realiza, se reconhece e é reconhecida enquanto tal. O fato de conseguir mobilizar um grupo, presidir uma associação e ser reconhecido enquanto tal são os principais motivos destacados pelas lideranças.

O meu governo é o povo. Eu tenho a minha ideologia, tenho, mas para mim é para o povo as coisas que a gente pode fazer, porque de materialismo não se leva nada. [...] O retorno é contigo mesmo, quando tu consegues alcançar alguma coisa, sabe, a gente fica muito feliz. Então para mim o OP é um instrumento, a sociedade civil conseguiu avançar, manter até hoje e acredito que venha o governo que vier, o OP não sai (fala de delegada do OP da Região Ilhas).

A motivação já vem desde pequeno, desde a infância eu passei muita dificuldade e quando eu pude, ao invés de eu ficar reclamando da vida, quando eu tive oportunidade, eu aproveitava bem. E quando meu salário aumentava, eu não pensava que eu podia comprar um carro, mas que eu podia ajudar mais gente (fala de conselheiro do OP da Região Sul).

Já em relação ao entendimento da atuação individual e/ou do grupo ou comunidade no OP, tal entendimento é percebido de maneira distinta entre os participantes de cada região pesquisada. As lideranças da Região Sul enfatizam o papel da própria atuação, na medida em que consideram muito difícil mobilizar a comunidade para atuar além do circuito do território onde residem.

É muito difícil mobilizar a comunidade, não sei de onde, isso deve ser um problema da cultura e não vem do OP. Isso não é do OP, porque, graças ao OP, as coisas funcionam. [...] É muito difícil tu mobilizar a comunidade. Tu colocas ônibus de graça e elas não vão. Eu acho que é um desleixo. Infelizmente é um desleixo, porque o que acontece, o José³³ vai lá e reclama, é mais fácil reclamar para o José (fala de conselheiro da Região Sul).

Aqui o processo de regularização eu que toco. Os delegados colaboram com a participação. Mas eu que tenho relação direta com o MP, com plano diretor, plano urbanístico, com direitos humanos, com a procuradoria do município, secretarias [...] tu tem que ter os pés no chão para fazer regularização. E eu, como trabalhei por muitos anos com uma juíza de regularização, me deu uma profundidade de conhecimento maior em qualquer tipo de área (fala de delegada da Região Sul).

Na Região Ilhas, por sua vez, as lideranças mencionam sua atuação em função das associações que representam.

A gente (do projeto Colaí) visa à ocupação da Ilha justamente pelo pessoal das Ilhas. A questão de gostar de estar na rua, de gostar de estar na Ilha, de resgatar os valores que quem mora lá. [...] E esse é o objetivo maior, fazer com que as pessoas tenham vontade de chamar mais gente para participar, para ocupar os espaços das Ilhas (fala de conselheiro do OP da Região Ilhas).

³³ Nome fictício.

Sobre a Afrosol, ela vem na linha da cultura, mas dentro da cultura ela trabalha as outras questões. Por exemplo, quem chama as reuniões na Ilha da Pintada para as atuações sociais, para a questão da luz, do asfaltamento da rua é a Afrosol. Ela tem cumprido bem esse papel, claro que a Afrosol não é só eu. Ela tem uma diretoria que contribui muito e que ajuda muito nessa questão de estar chamando, de estar mantendo as tradições das ilhas, penso que ela cumpre bem o seu papel (fala de delegada do OP da Região Ilhas).

As respostas das lideranças, quanto às motivações para participar e a percepção do OP como mecanismo de resolução de problemas sócio urbanos, vão ao encontro do argumento de Bourdieu (2004), quando afirma que os dominantes existem sempre, ao passo que os dominados só existem quando se mobilizam ou se munem de instrumentos de representação.

Nessa direção, a noção de participação mobilizada, de Huntington e Nelson (1977), pode ser utilizada para compreender o fenômeno de esvaziamento dos FROPs e a participação quantitativa massiva, nas assembleias regionais. Para os autores, o que caracterizaria a participação mobilizada é que os indivíduos são induzidos por agentes externos para a ação política. A motivação para tanto vem de “lealdade, carinho, respeito ou medo de um líder, ou por um desejo para os benefícios que eles acreditam que o líder pode proporcionar” (HUNTINGTON; NELSON, 1977, p. 124). Nesse sentido, seguindo os argumentos de Borba (2011, p.70), a aproximação entre o conceito de participação mobilizada e as instituições participativas são evidentes, pois, no caso dos OPs, os atores “i) dependem do projeto, da vontade e do compromisso político do governo; e ii) condicionam a obtenção de benefícios (obras e serviços públicos) à participação”.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao focar a investigação nas dinâmicas participativas, no interior do OP de Porto Alegre, objetivou-se avaliar a capacidade inclusiva dos estratos mais vulneráveis da população, nesse fórum deveras consolidado. Partiu-se do pressuposto de que as práticas da democracia participativa não criam, por si só, oportunidades equânimes entre os grupos e indivíduos. As condições assimétricas de recursos políticos e sociais, que constituem a estrutura social da cidade, tenderiam a não operar de forma igualitária nos procedimentos participativos

institucionalizados, comprometendo a capacidade de inserção dos indivíduos e grupos sociais que se encontram marginalizados.

Nesse sentido, o problema sociológico propôs-se a identificar e analisar quais aspectos interferem, na diminuta participação dos estratos mais vulneráveis da população, no OP de Porto Alegre, considerando que o desenho institucional desse fórum configura uma estrutura de oportunidades formalmente aberta à participação de todos os cidadãos.

Conforme os dados apresentados pela análise quantitativa, a população em situação de vulnerabilidade social não se encontra inserida, no OP, a exceção da reduzida participação dessa camada população nas assembleias regionais. Nessas últimas, ocorre a participação mobilizada pelos líderes comunitários que necessitam da legitimidade da representação. Após as assembleias regionais, a participação ocorre por delegação da representação aos presidentes de associações, aos delegados e aos conselheiros. Em outros termos, aqueles indivíduos que dispõem de capitais escassos em relação à população em geral (quais sejam tempo, capacidade de vocalização e recursos econômicos, utilizados fundamentalmente para locomoção) têm mais restrições à participação. Nessa direção, a hipótese suposta de que estratos com menor capital social não somente participam menos, proporcionalmente às classes e camadas sociais situadas, em lugares mais elevados do espaço social, como também se encontram em condições de desvantagem, que tendem a se refletir no interior dos espaços participativos, parece ser confirmada no caso estudado.

A heterogeneidade social das regiões que compõem a hipótese complementar da pesquisa - a qual se conjecturou que o desenho institucional do OP poderia favorecer ou obstaculizar o nível de participação dos estratos socialmente mais vulneráveis -, na medida em que a participação das camadas mais vulneráveis da população tende a ser maior e mais efetiva, em regiões onde predomina uma composição mais homogênea em termos de vulnerabilidade social, não encontrou correspondência empírica, quando analisadas cada região internamente.

A Região Ilhas, embora possua traços mais inclusivos comparativamente ao perfil dos participantes da Região Sul, ainda não dá conta de inserir representativamente a população em situação de vulnerabilidade social. Depreende-se, da análise da pesquisa empírica, que a regionalização é uma característica importante da estrutura de oportunidades do OP, mas não determinante para o

desafio da inclusão desses setores. Existem outros fatores que compõe um quadro de barreiras à sua participação, destacando-se, dentre os principais, além da posse desigual de capitais e recursos, as formas de ação coletiva por delegação e, por conseguinte, o distanciamento entre representantes e representados.

Os setores sociais que participam do OP têm, portanto, um perfil médio quando comparado com os demais setores sociais vulneráveis de cada território; estes não se encontram representados no OP. Essa consideração permite afirmar que as assimetrias de recursos e de capitais, que são observados na sociedade em geral, não se refletem no OP na mesma relação, conforme se presumia. Por um lado, o OP funciona como uma estrutura de oportunidades, capaz de inserir as camadas populares na luta pela melhoria das suas condições de vida, conforme expresso pelo caráter das demandas que são incluídas nos PIs. Ao mesmo tempo, os estratos sociais situados no outro extremo do espaço social, com melhores condições socioeconômicas e de qualidade de vida urbana, não entram nessa esfera de disputa, pois fazem uso de outros meios para acessar os serviços e obras de seu interesse.

Por fim, conclui-se que não se trata de desconsiderar a importância dos procedimentos participativos, na gestão dos recursos públicos destinados a obras e serviços demandados pela população. Sublinha-se que é necessária a mobilização de diversos elementos analíticos para interpretação do fenômeno da diminuta participação das camadas mais pobres da população.

Os dados indicam que somente um desenho institucional aberto à participação de todos os cidadãos não assegura a pluralidade social das IPs. Nesse sentido, as instituições participativas não podem ser vistas como panaceia aos limites apresentados pela democracia representativa. Seguindo os apontamentos de Heller e Isaac (2002), uma democracia efetiva tem duas características inter-relacionadas: uma sociedade civil robusta e um Estado capaz. A participação restrita a um grupo de privilegiados pode gerar um processo de elitização desses espaços, bem como tem o potencial de reforçar e reproduzir desigualdades, se essas instituições somente reforçarem os atributos daqueles que são mais articulados e facilmente acessíveis na comunidade.

7. REFERÊNCIAS

ABERS, R. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. **Cadernos da CIDADE**, v. 5, n. 7, maio, 2000.

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

ALENCAR, J. et al. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. Porto Alegre: **Sociologias**, v.15, n. 32, jan./abr. 2013, p. 112-146.

ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n.76, 2009.

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

_____. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez. 2010.

_____. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública**, v. 14, p. 43-64, 2008.

_____. **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

_____. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

_____. (Coord.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, S.; ABRANCHES, M. Conselhos Setoriais o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Cadernos Metrôpole**, n. 7, 2002, p. 41-71.

BAIERLE, S. **Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80**. UNICAMP. Dissertação de Mestrado em Ciência Política – Departamento de Ciência Política, Universidade de Campinas, Campinas, 1992.

BAIOCCHI, G. **Militants and citizens: the politics of participation in Porto Alegre**. Stanford University Press. 2005.

Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). **Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre**. Washington, 2008. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/>>. Acesso em: 05 de nov. 2012.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: Oportunidades Políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. R. A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p.65-76, 2011.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. Ed. 14. 2010.

_____. Descrever e prescrever: as condições de possibilidade e os limites da eficácia política. In: BOURDIEU, P. **A economia das trocas linguísticas**. São Paulo: EDUSP, 2008.

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

_____. Efeitos de Lugar. In: _____. (Org.). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997. P. 159-166.

_____. **Razões Práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus. 9 ed. 2008.

_____. **Coisas Ditas**. São Paulo: Brasiliense. 2004 [1990].

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS (Cidade). **Quem é o público do Orçamento Participativo de 2002**. Porto Alegre, 2003.

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS (Cidade); PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Quem é o público do Orçamento Participativo de 2000?** Porto Alegre, 2002.

COELHO, V. S. R. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: ____; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: editora 34, 2004. p. 255-269.

COELHO, V. S. R. P.; NOBRE, M. **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: editora 34. 2004.

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p.137-150, 2011.

_____. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C; COÊLHO, D. B.; MELO, M. A.(Orgs). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**.Petrópolis:Vozes. 2005.

CORTES, S.; GUGLIANO, A. Entre neocorporativos e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, v. 2, n.31, p. 44-75, 2010.

CUNHA, E. S. M; MARTINS, E. S. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 25-44.

CUNHA, J. M. P. et al. **A vulnerabilidade social no contexto metropolitano: o caso de Campinas**. Disponível em:
<http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_5_pgs_143_168.pdf>

CUNNINGHAM, F. **Teorias da Democracia: uma introdução crítica**. Porto Alegre: Artmed. 2009.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades.In:_____. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra.2002.

DIAS, M. R. Entre a representação e a participação política: o debate a cerca da institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: MILANI, C. (Org.). **Democracia e Governança Mundial: Que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS. 2002, p.204-230.

_____. **Sob o Signo da Vontade Popular: o Orçamento Participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: UFMG. 2002.

FARIA, Claudia F.; RIBEIRO, U. C. Desenho Institucional: Variáveis Relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo In: PIRES, R. R. A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, p. 125 - 136,2011.

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

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

_____. E OBSERVAPOA (Coord.) **Observando o Orçamento participativo de Porto Alegre, perfil social e associativo, avaliação, formação de uma cultura**

política democrática e possíveis inovações. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2009c.

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

_____. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

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

_____. **O Poder da Aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo Editorial. 2000.

_____. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo Editorial. 1996.

FEDOZZI, L.; et al. **Orçamento participativo de Porto Alegre: Perfil, avaliação e percepções do público participante.** Porto Alegre: Hartmann. 2013.136 p.

FEDOZZI, L.; MARTINS, A. L. B. **Novas instituições participativas, processos de elitização e o Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Paper apresentado no 35º Encontro Anual da ANPOCS. Águas de Lindóia – SP. 2012

FEDOZZI, L.; CRUZ, M. **Os Orçamentos Participativos e a discussão sobre as questões práticas envolvidas na construção dessa forma de democracia participativa.** Paper apresentado no Congresso da Associação Latinoamericana de Sociologia. Recife, 2011.

FIORINA, M. P. **A dark side of civic engagement.** In: SKOCPOL, T.; FIORINA, M. P. (Orgs.). Washington: Brookings/Sage. 1999. P.395-425.

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

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance.** London: Verso. 2003.

BAUER, M.W.; GASKELL, G. (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes. 2002.

GANUZA, E.; FRANCÉS, F. **El círculo virtuoso de La democracia: lós presupuestos participativos a debate.** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. 2012.

GAVENTA, J. Towards Participatory Governance: Assessing the Transformative Possibilities. In: HICKEY, S.; MOHAN, G. **From Tyranny to Transformation**. London: Zed Books. 2004.

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

GOHN, M. da G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez. 2001.

GOHN, M. da G. **Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola. 3 ed. 2002.

GRET, M.; SINTOMER, Y. **Lésespoir d'une autredémocratie**. Paris: Éditions La Découverte, 2002.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Apontamentos sobre o conceito de qualidade da democracia. **Revista Debates (UFRGS)**, v. 7, p. 229-243, 2013.

_____. Alternativas de participação dos cidadãos na gestão pública. **Civitas**. Porto Alegre, v. 1, n.2, p. 17-33, 2002.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n.58, p.193-223, 2003.

HELD, David. **Democracy and the global order: from the modern state to cosmopolitan governance**. Cambridge: Polity Press, 1995.

HELLER, P.; ISSAC, T. M. T. O perfil político e institucional da democracia participativa: lições de Kerala, Índia. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

LAVALLE, A. G. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. In: PIRES, R. R. A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea. 2011a.p. 33-42.

_____. Após a participação: nota introdutória. São Paulo: **Lua Nova**, n.84, p. 13-23. 2011b.

_____. **O horizonte da política. Questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: UNESP. 2012.

LOYOLA, M. A. Pierre Bourdieu: entrevistado por Maria Andréa Loyola. Rio de Janeiro: Eduerj. 2002.

LÜCHMANN L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**: São Paulo, n. 70, p.139-170, 2007.

MARQUES, E. **Redes Sociais, segregação e pobreza em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2010.

MARQUES, E.; et al. Os desafios da metrópole: Desigualdades Sociais, Estado e Segregação na Metrópole. In: LAVALLE, A (Org.). **O horizonte da Política: Questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: UNESP. p. 63-96. 2012.

MARQUES, E. et al. Redes sociais e pobreza. Trabalho apresentado no 31º Encontro Anual da ANPOCS. Seminário Temático 25, Políticas Públicas: métodos e análises 2007. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=436&Itemid=231. Acesso em outubro, 2013.

MARKOF, J. Democracia: transformações passadas, desafios presentes e perspectivas futuras. Porto Alegre: **Sociologias**, v.15, n. 32, jan./abr. 2013, p. 18-50.

MORRISON, B. W. (Ed.). **Transnational Democracy in Critical and Comparative Perspective: Democracy's Range Reconsidered**. London: Ashgate Publishing, 2004.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: _____. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: editora 34, 2004.

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

OFFE, C.; WIESENTHAL, H. Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.

ORTIZ, R. (Org.). **Pierre Bourdieu**. São Paulo: Ática. 1983. (Coleção Sociologia).

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

PRÁ, J.; NEGRÃO, T. Protagonistas ou beneficiárias? Questões de gênero e democracia no Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Ciências Sociais em Perspectiva**. v.4, n. 7, p. 39-56, 2º sem. 2006.

PINTO, C. R. J. Espaços deliberativos e a questão da representação. **RBCS**. v.19, n.54, 2004, p.97-113.

PIRES, R. A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea. 2011.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios

brasileiros. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez. 2010, p. 253-304.

PONTES, J. P. **“Se pá, não era! : relações geracionais e adultocentrismo no orçamento participativo de Porto Alegre**. Trabalho de conclusão. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Ciências Sociais. 65p.2010.

PORTES, A. Capital Social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n.33, 2000, p.133-158.

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

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

RIBEIRO, L. C. de Q. Proximidade territorial e distância social: reflexões sobre o efeito do lugar a partir de um enclave urbano. **Revista VeraCidade**, Salvador, Ano 3, n.3, pp .1-21, maio 2008.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para Ampliar O Cânone Democrático. In:_____. **Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002. Introdução. p. 39-82.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. **Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan. 2004.

SILVA, F.C. **Democracia deliberativa: Avaliando os seus limites**. Paper digital. Disponível em <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/203/203.pdf>>. Acesso em dez. de 2012.

SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 156-179, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a07n16.pdf>> Acesso em set. 2012.

_____. Entre a norma e o factual: questões para uma análise sociológica dos processos de participação social na gestão pública. **Política e Sociedade**, Florianópolis, n.5, out. 2004.

_____. **Construção da “participação popular”:** Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Tese de Doutorado em Sociologia. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

_____. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 233-246.

SILVA, M. K.; ZANATA, R. Desigualdade e associativismo: proximidade espacial e distância social na conformação da sociedade civil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** (Anpur), v. 10, p. 115-131, 2010.

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

SINTOMER, Y.; et al. **Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no Mundo – um convite à cooperação global**. Engagement Global gGmbH, Service für Entwicklungsinitiativen. 2012. Disponível em http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DialogoGlobal_25pt.pdf Acesso em ago. 2013.

Referências

SKOCPOL, T. Advocates without members: The recent transformation the American civic life. In: SKOCPOL, T.; FIORINA, M. P. **Civic Engagement in American democracy**. Washington: Brookings/Sage. 1999. p.461-509.

SUBIRATS, J. Democracia, participación y transformacion social. *Revista Latino Americana Polis*, n.12, 2005. Disponível em <http://polis.revues.org/5599>. Acesso em jan. 2013.

TARROW, S. **Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics**. Cambridge: Cambridge University Press. 1994.

TEIXEIRA, Francisco J. S. Modernidade e crise: reestruturação capitalista ou fim do capitalismo? In: _____. (Org.). **Neoliberalismo e Reestruturação produtiva: As novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 1997.

UNDP. Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World. New York: UNDP, 2002.

WAMPLER, B. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: A importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, p.151-158, 2011.

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

ZALUAR, A. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, p. 29-47, 1997.

8. APÊNDICE

APÊNDICE A - Relação das obras aprovadas em cada região para compor os Planos de Investimentos dos anos (2006, 2010 e 2013/14) e seus respectivos atores demandantes.

Plano de Investimentos (PI) 2006* – Região Humaitá/Navegantes e Ilhas

Ano	Órgão/Área	Demanda/Descrição	Situação
2006	FASC- Assistência Social	20060285 - Construção de centro comunitário na Ilha da Pintada	Em andamento
2006	SMS-Saúde	20061269- Ampliação e reforma da UBS Ilha Grande dos Marinheiros, Arquipélago.	Concluída
2006	SMIC- Desenvolvimento econômico, tributação	20060319 - Cursos profissionalizantes: padaria, confeitaria, paisagismo, jardinagem, costura, artesanato, meio ambiente e compostagem.	Concluída

*O PI do ano de 2006 não consta os atores demandantes.

Plano de Investimentos (PI) 2010 – Região Ilhas

Ano	Órgão/Área	Demanda/Descrição	Situação
2010	DEMHAB Habitação	- 20100409 - Demandas destinadas ao tema da habitação. Em definição do FROP. Aguarda liberação do Governo do Estado. Demandantes: todas as ilhas.	Em andamento
2010	SMED Educação	- 20100410 - Complementação de verba para a Creche do Pavão. Atende a demanda 20080118 e 20090042. Condicionada à liberação da área.	Em andamento
2010	FASC Assistência Social	- 20100406 - 20 Metas para SASE. Demandante: AAAPIP.	Concluída
2010	FASC Assistência Social	- 20101008 - Recursos destinados ao tema da Assistência Social. Em definição do FROP	Em execução
2010	SMS – Saúde	20100638 - Demanda destinada ao tema da saúde. Em definição do FROP da região. Demandantes: todas as ilhas.	Concluída

Plano de Investimentos (PI) 2013/2014 – Região Ilhas

Ano	Órgão/Área		Demanda/Descrição	Situação
2014	SMOV Pavimentação	–	20130519 – Continuidade da Rua Nossa Senhora da Boa Viagem até o seu final com a Rua Marinheiros – Ilha da Pintada. Demandante: COOPEIXE (Cooperativa dos Pescadores).	-
2014	FASC Assistência Social	–	20130503 - Convênio para execução de 100 metas do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, 6 a 15 anos (SASE). Demandante: Associação das Mães Unidas da Ilha Grande dos Marinheiros.	-
2014	FASC Assistência Social	–	20131007 - Convênio para execução de 12 metas do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, 15 a 18 anos (Trabalho Educativo). Demandante: Associação das Mães Unidas da Ilha Grande dos Marinheiros.	-
2014	SMIC Desenvolvimento econômico, tributação	–	20130509 – Apoio as iniciativas econômicas populares. Empreendimentos econômicos populares. Demandante: Cooperativa dos Recicladores Carroceiros e Papeleiros.	-

Plano de Investimentos (PIs) 2006 - Região Sul

Ano	Órgão/Área	Demanda/Descrição	Situação
2006	DEP-Saneamento Básico	20060964 - Macro drenagem final da Av. Celestino Bertolucci - 350 metros, pela continuação da Av. Celestino Bertolucci e Diretriz 6314.	Concluída
2006	DEP-Saneamento Básico	20060966 - Redimensionamento da rede de esgoto pluvial da Rua Gávea - 39,40 metros (galeria) Bairro Ipanema, dos dois lados.	Concluída
2006	DEMHAB-Habitação	20060952 - Urbanização da Vila Morro Alto. Até o limite do valor proposto.	Em andamento
2006	SMED-Educação	20061154 - Cobertura da Escola Municipal Gilberto Jorge, Vila Morro Alto.	Em andamento
2006	SMED-Educação	20061158 - Aumento de metas, convênio creche. Beco do Adelar	Concluída
2006	SMED-Educação	20061159 - Aumento de metas, educação infantil. Aldeia da Fraternidade.	Concluída
2006	FASC-Assistência Social	20061006 - Convênio para Programa SASE - 20 metas para o Centro Comunitário Educacional Bandeirantes.	Concluída
2006	SMS – Saúde	20060999 - Construção de base do SAMU, na área da estrada da Serraria com Av. Juca Batista para colocação de ambulância conquistada no PI 2000. Condicionada a elaboração dos projetos e liberação dos recursos junto ao MS.	Concluída
2006	SMS - Saúde	20061282 - Equipe do PSF. Morro Alto.	Em execução
2006	SMED Educação –	20021358 - CONSTRUCAO DE CRECHE COMUNITARIA NO JARDIM DAS ESTRELAS PARA 80 CRIANCAS	Concluída
2006	FASC Assistência Social –	20041609 - Construção do Módulo aberta dos Morros no terreno da Escola Municipal Anísio Teixeira.	Em andamento
2006	DEMHAB Regularização Fundiária –	19961674 - 50 lotes urbanizados com módulos sanitários pela Vila Capivara, Morro Alto, Santa Bárbara e/ou Vila dos Sargentos. Loteamento Chapéu do Sol. Atendida pela demanda 20100343. Atendidas através do PMCMV na área da Eduardo Prado (47 famílias de área de risco).	Em andamento

Plano de Investimentos (PI) 2010 – Região Sul

Ano	Órgão/Área	Demanda/Descrição	Situação
2010	DMAE – Saneamento Básico	20100238 - Rede de esgoto cloacal para as ruas E2, D e B2, Vila Nova Ipanema. Demandante: Associação de Moradores da Vila Nova Ipanema - AMOVIPA	Concluída
2010	DEMHAB - Habitação	20100337 - Compra de área para 100 famílias que moram de favor e de aluguel conforme cadastro entregue no DEMHAB. Demandantes: Comissão de Moradores do Bairro Espírito Santo.	Em andamento
2010	SMOV - Pavimentação	20100249 - Recurso destinado ao tema da pavimentação, conforme acordo no FROP. Aguarda viabilidade técnica.	Selecionada PI
2010	SMED - Educação	20100262 - Construção de uma Escola Infantil (Creche) no Espaço na SMED, junto a Praça Lagos no Bairro Espírito Santo. Demandantes: AMBES e Comissão de Moradores do Bairro Espírito Santo.	Em andamento
2010	FASC – Assistência Social	20100242 - Construção de sala para SASE, no bairro Hípica. AMOCASMA. Condicional ao atendimento dos critérios técnicos. Demandante: AMOCASMA.	Em execução
2010	SMAM – Áreas de Lazer	20100232 - Recurso para plantio de hortências e azaléia, ao longo do caminho, entre os bairros Ipanema e Belém Velho. Demandante: Associação	Em execução
2010	SMAM – Áreas de Lazer	20100233 - Plantar árvores nativas nas ruas do bairro Ipanema. Demandante: AMBI.	Em execução

Plano de Investimentos (PI) 2013/2014 – Região Sul

Ano	Órgão/Área		Demanda/Descrição	Situação
2014	DEP Saneamento Básico	–	20130132 - Contratação do projeto executivo e início das obras de Rede pluvial para 220 famílias residentes na Avenida Juca Batista nº 3240. Demandante: CC Sul (Conselho Comunitário da Zona Sul)	-
2014	DEP Saneamento Básico	–	20130133 - Adequar demanda específica conforme PI 2009370 para acabar com os alagamentos na Av. Juca Batista nº 2940. Demandante: Comissão de Moradores da Avenida Juca Batista n. 2910.	-
2014	DEP Saneamento Básico	–	20130134 - Construção de galerias e canalização do córrego na Av. Juca Batista nº 1855 esquina com a Rua Cirino Prunes. Demandante: CC Sul (Conselho Comunitário da Zona Sul)	-
2014	DEP Saneamento Básico	–	20130135 - Contratação do projeto executivo e início das obras de esgoto pluvial para captação de água na Rua "G" - Vila dos Sargentos. Demandante: Santa Cruz	-
2014	DEMHAB Habitação	–	20130126 - Programa de reassentamento para 300 famílias cadastradas do CC Sul ao PMCMV. Demandante: CC Sul (Conselho Comunitário da Zona Sul)	-
2014	DEMHAB Habitação	–	20130127 - Construção de 50 unidades habitacionais para moradores de área de risco no Beco do Adelar. Demandante: AMOVIPA (Associação de Moradores da Vila Nova Ipanema).	-
2014	DEMHAB Habitação	–	20130128 - Execução de análise jurídica pela PGM/PARF para regularização do loteamento localizado na Avenida Juca Batista nº 2910, conforme demanda 2012278 Demandante: Comissão de Moradores da Avenida Juca Batista n. 2910.	-
2014	DEMHAB Habitação	–	20130129 - Execução de laudo de cobertura vegetal e mapeamento das áreas de risco geológico, geotécnico e hidrológico para urbanização do Beco do Adelar. Demandante: AMOVIPA (Associação de Moradores da Vila Nova Ipanema).	-

2014	DEMHAB Habitação	-	20130130 - Execução de atualização do levantamento topográfico, laudo de cobertura vegetal e caracterização da situação ambiental e de uso e ocupação do solo, incluindo mapeamento de risco geológico, geotécnico e hidrológico para regularização fundiária do Beco do Guará, Vila dos Sargentos, Jardim das Oliveiras e Praça Apiacá. Demandante: AMBES (Associação de Moradores do Bairro Espírito Santo).	-
2014	SMOV Pavimentação	-	20130136 - Pavimentação da Rua do Schneider - Moradas da Hípica. Demandante: CC Sul (Conselho Comunitário da Zona Sul)	-
2014	SMOV Pavimentação	-	20130137 - Pavimentação da Estrada Campo Novo, do nº 1137 ao nº 1250. Demandante: Morro Alto	-
2014	FASC Assistência Social	-	20130144 - Convênio para execução de 40 metas do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, 6 a 15 anos (SASE). Demandante: Morro Alto	-
2014	FASC Assistência Social	-	20130145 - Convênio para execução de 20 metas do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, 6 a 15 anos (SASE). Demandante: AMOCASMA (Associação de Moradores da Rua Dorival Castilhos Machado).	-
2014	FASC Assistência Social	-	20130146 - Aquisição de área e construção de sede própria do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) Sul. Demandante: AMBES (Associação de Moradores do Bairro Espírito Santo).	-
2014	FASC Assistência Social	-	20130147 - Convênio para execução de 20 metas do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, 6 a 15 anos (SASE). Demandante: AMOVIPA (Associação de Moradores da Vila Nova Ipanema).	-
2014	SMAM – Áreas de Lazer	-	20130157 – Complementação da pista de skate da Praça União aos moldes da existente no Bairro IAPI. Demandante: ACOJUR (Associação Comunitária de Moradores do Jardim Urubatã).	-

2014	SME – Esporte e Lazer	20130160 - Criação de pista para esportes radicais no Parque Imperial, conforme PI 20060724. Demandante: Comissão de Moradores da Avenida Juca Batista n. 2910.	-
2014	SMC – Cultura	20130169 - Construção do piquete do Orçamento Participativo no Acampamento Farroupilha. Demandante: CC Sul (Conselho Comunitário da Zona Sul)	-
2014	SMDH - Telecentros	20130210 - Criação de um telecentro no Bairro Espírito Santo. Demandante: AMBES (Associação de Moradores do Bairro Espírito Santo).	-
2014	SMDH - Telecentros	20130212 - Criação de um telecentro para a Vila dos Sargentos Serraria. Demandante: Santa Cruz	-