

ESCOLA DE NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO
MESTRADO EM ECONOMIA

BERNARDO CALIXTO PINHEIRO

**UMA ANÁLISE DAS PRIORIDADES SOCIAIS DOS PARTICIPANTES DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE, 1997-2016.**

Porto Alegre

2021

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO
MESTRADO EM ECONOMIA

Bernardo Calixto Pinheiro

Uma análise das prioridades sociais dos participantes do Orçamento Participativo
em Porto Alegre, 1997-2016.

Porto Alegre – RS

Agosto de 2021

Bernardo Calixto Pinheiro

Uma análise das prioridades sociais dos participantes do Orçamento Participativo
em Porto Alegre, 1997-2016.

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia, pelo Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientado pelo Prof. Dr. Adalmir Antonio Marquetti

Porto Alegre – RS

Agosto de 2021

Ficha Catalográfica

P654a Pinheiro, Bernardo Calixto

Uma análise das prioridades sociais dos participantes do Orçamento Participativo em Porto Alegre, 1997-2016 / Bernardo Calixto Pinheiro. – 2021.

70.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Adalmir Antonio Marquetti.

1. Administração Pública. 2. Democracia Direta. 3. Porto Alegre. 4. Orçamento Participativo. I. Marquetti, Adalmir Antonio. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Clarissa Jesinska Selbach CRB-10/2051

Bernardo Calixto Pinheiro

Uma análise das prioridades sociais dos participantes do Orçamento Participativo em Porto Alegre, 1997-2016.

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia, pelo Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 31 de agosto de 2021, pela Banca Examinadora.

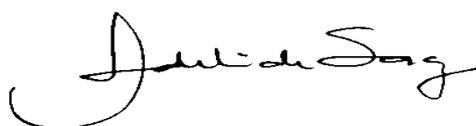
BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Adalmir Antonio Marquetti
Orientador e Presidente da Sessão



Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis



Prof.ª Dr.ª Adelaide Saez

RESUMO

Este estudo tem como objeto central investigar as prioridades sociais eleitas nas regiões do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre entre 1997 e 2016. São objetivos específicos a discussão dos processos democráticos representativo e participativo, a apresentação do funcionamento do OP em Porto Alegre, a discussão de quem são os participantes nas regiões participantes do OP e a análise da evolução das prioridades eleitas pelas regiões. A metodologia utilizada no estudo partiu da análise da literatura do funcionamento do OP na cidade de Porto Alegre, num segundo momento, utilizou-se das pesquisas sobre o perfil dos participantes do OP. A seguir foi examinado a evolução das prioridades sociais escolhidas nas diferentes regiões do OP em Porto Alegre no período 1997-2016. Os resultados indicam a seguinte ordem de importância quanto ao quantitativo geral das prioridades escolhidas pelos participantes no período de 1997 a 2016 nas assembleias do OP: Habitação, Saúde, Educação, Circulação e Transporte e Assistência Social.

Palavras-chave: administração pública; democracia direta; Porto Alegre; orçamento participativo.

ABSTRACT

The central objective of this dissertation is to investigate the social priorities chosen in the Participatory Budgeting, PB, regions in Porto Alegre between 1997 and 2016. Among the specific objectives are the discussion of representative and participatory democratic processes, the presentation of the functioning of the PB in Porto Alegre, the discussion of who are the participants in the PB regions and the analysis of the evolution of the priorities chosen in the regions. The methodology employed in this study started from the analysis of the literature on the functioning of the PB in Porto Alegre, in a second moment, it used research on the profile of the OP participants. Next, the evolution of the social priorities chosen in the different regions of the OP in Porto Alegre in the period 1997-2016 was examined. The results indicate the following order of importance regarding the priorities chosen by the participants in the period from 1997 to 2016 in the OP assemblies: Housing, Health, Education, Circulation and Transport and Social Assistance.

Keywords: public administration; direct democracy; Porto Alegre; participatory budgeting.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|-----------|
| Figura 1 – Mapa das 17 regiões de Porto Alegre..... | 30 |
| Figura 2 – Participantes no OP em Porto Alegre, por categoria de assembleia (Regional, Temática), de 1990 a 2012..... | 52 |
| Figura 3 – Participação no OP de Porto Alegre, por sexo e estado civil, no ano de 2009..... | 55 |
| Quadro 1 – Prioridades Temáticas das Regiões do OP..... | 59 |

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1** – Critérios gerais para distribuição de recursos nas regiões e temáticas.**36**
- Tabela 2** – Participação nos âmbitos regionais e temáticas do OP de Porto Alegre, nos anos de 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009.....**53**
- Tabela 3** – Participação no OP de Porto Alegre, por sexo, nos anos de 1993, 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 e 2012, e do Censo Demográfico de 2000 e 2010.....**53**
- Tabela 4** – Participação no OP de Porto Alegre, por faixa etária, nos anos de 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 e 2012, e Censo Demográfico 2000 e 2010.....**56**
- Tabela 5** – Participação no OP de Porto Alegre, segundo a escolaridade, nos anos de 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 e 2012, e Censo Demográfico 2010.....**57**
- Tabela 6** – Participação no OP de Porto Alegre, segundo a renda do chefe de família em salários mínimos em 2002 e no Censo Demográfico 2000.....**58**
- Tabela 7** – Temáticas escolhidas como primeira prioridade nas 17 Regiões do OP...**61**
- Tabela 8** – Temáticas escolhidas como segunda prioridade nas 17 Regiões do OP..**62**
- Tabela 9** – Temáticas escolhidas como terceira prioridade nas 17 Regiões do OP....**63**
- Tabela 10** – Temáticas escolhidas como quarta prioridade nas 17 Regiões do OP....**64**
- Tabela 11** – Temáticas escolhidas no geral como prioridade nas 17 Regiões do OP.**65**

LISTA DE SIGLAS

CARs – Centros Administrativos Regionais

CGT – Comitês Gestores de Território

COP – Coordenação do Orçamento Participativo

CRIPs – Centros de Relações Institucionais Participativas

DMAE – Departamento Municipal de Água e Esgotos

CRIP – Centros de Relação Institucional Participativa

GPO – Gabinete de Programação Orçamentária

IDH – Índice de desenvolvimento humano

OP – Orçamento Participativo

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Plano de Investimentos e Serviços

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPS – Partido Popular Socialista

PT – Partido dos Trabalhadores

SMRI – Secretaria Municipal de Relações Institucionais

SMRIAP – Secretaria Municipal de Relações Institucionais e Articulação Política

VAB – Valor agregado bruto

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 11 |
| 2 SISTEMA DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO E PARTICIPATIVO..... | 14 |
| 2.1 O modelo teórico representativo..... | 15 |
| 2.2 O modelo teórico participativo..... | 18 |
| 2.3 Democracia participativa e prioridades sociais..... | 22 |
| 3 O FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE..... | 25 |
| 3.1 As prioridades sociais no Orçamento Participativo..... | 28 |
| 3.2 Definição do investimento e elaboração do Orçamento..... | 31 |
| 3.3 O processo de monitoramento..... | 36 |
| 3.4 Breve histórico do Orçamento Participativo..... | 40 |
| 4 AS PRIORIDADES SOCIAIS NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE..... | 48 |
| 4.1 A cidade de Porto Alegre..... | 48 |
| 4.2 Quem participa do Orçamento Participativo? | 49 |
| 4.3 As prioridades sociais das Regiões do Orçamento Participativo | 57 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 65 |
| REFERÊNCIAS..... | 67 |

1 INTRODUÇÃO

A execução de políticas públicas convida à análise dos efeitos dos desdobramentos políticos para desenvolver medidas adequadas para o futuro. Por conseguinte, os estudos efetuados oferecem uma interessante oportunidade de análise das diversas ações do poder público face às escolhas almejadas pela população.

Desta maneira, a hegemonia do ambiente político desafia a capacidade de equalização dos métodos utilizados na avaliação de resultados. Evidentemente, os costumes atinentes à sociedade assumem importantes posições no estabelecimento do sistema de participação popular.

Os diversos questionamentos ao funcionamento organizacional sobre a representatividade das instituições no âmbito democrático da sociedade brasileira, se insere a partir do debate político. Buscando ampliar a participação e oportunizar deliberação à população nos sistemas políticos contemporâneos, sobrevém o Orçamento Participativo, OP.

Pioneira no Brasil, a capital Porto Alegre, a qual será a cidade analisada na dissertação, tem como base a premissa de que todo poder emana do povo e, visando cumprir os fundamentos contidos no artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil¹, tais como a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político, institui a participação popular como forma de reafirmar o Estado Democrático de Direito no país. Porto Alegre deu os primeiros passos na implantação do OP em 1989. O OP de Porto Alegre assumiu o seu formato atual em 1992. Entre 1992 e 2016 foram realizadas assembleias regionais em que os participantes definem através de votação as cinco prioridades de sua região. Essas

¹ Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.

são utilizadas para definir as três prioridades da cidade como um todo.

Importante destacar que para construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a participação popular possui um papel fundamental ao permitir que a população de menor renda participe das tomadas de decisão. A participação popular contribui de modo importante para o propósito de alcançar os objetivos fundamentais previstos na Constituição². Na medida em que os moradores de menor renda também tenham participação no OP, deve-se esperar que as prioridades sociais elencadas no OP atendam aos principais problemas dessa parcela da população.

No Brasil o Orçamento público é o instrumento no qual o governo estima as receitas e fixa as despesas, no intuito de organizar as finanças públicas e realizar as ações governamentais. Compreendendo assim, um ciclo que consiste na formulação de 3 etapas: Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Sendo, também, composto das fases de execução orçamentária, monitoramento e, na revisão do ciclo orçamentário.

O texto constitucional postulou o atual modelo cíclico orçamentário, cunhando três eventos legislativos, cuja proposição é de exclusividade do Poder Executivo. Sendo eles o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, conforme previamente anunciado. As proposições legislativas referentes a esses três instrumentos, passam à apreciação do Congresso Nacional, sejam eles, Câmara dos Deputados e Senado federal, para fins didáticos, esse exame ocorre na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, composta por Deputados Federais e Senadores³. A nível municipal esses três instrumentos também estão presentes, cabendo ao Poder Executivo o papel de elaborá-los e a apreciação é função da Câmara de Vereadores. O OP possibilita que parcela da população participe das decisões no que se refere à definição das prioridades sociais, na alocação dos recursos e na própria elaboração do orçamento municipal.

Assim, a presente dissertação tem como objetivo central investigar as prioridades sociais eleitas nas regiões do OP em Porto Alegre entre 1997 e 2016. Entre os objetivos específicos estão a discussão dos processos democráticos representativo e participativo; a apresentação do funcionamento do OP em Porto

² Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.

³ Processo Legislativo — Portal da Câmara dos Deputados.

Alegre; a discussão de quem são os participantes nas regiões do OP; e a análise da evolução das prioridades eleitas pelas regiões no período 1997-2016.

A Metodologia implementada no trabalho se pauta em uma perspectiva histórica analítica, descritiva e comparativa, a partir dos dados das prioridades elegidas pela população no processo de participação popular nos anos de 1997 a 2016. O contexto foi analisado junto do que fora encontrado e caracterizado a partir de sua conjuntura teórica relacionado ao tema. Em relação aos procedimentos adotados no trabalho que foi escrito, sendo feitas pesquisas de artigos, dissertações e teses buscando obter o referencial bibliográfico do tema. Para análise do tema, ocorreu a utilização dos dados referentes ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Diante do exposto, o trabalho desenvolvido terá por escopo a análise dos dados referentes à participação popular com base nos dados dos ciclos anuais do Orçamento Participativo, de modo que seja construído um panorama a fim de apresentar os estudos em relação às prioridades elegidas pela população.

A metodologia utilizada para atingir os objetivos será, em um primeiro momento, a análise da literatura pertinente ao processo democrático e ao funcionamento do OP em Porto Alegre. Em um segundo momento, utiliza-se as pesquisas sobre o perfil dos participantes do OP para identificar quem são esses cidadãos e cidadãs. A seguir é investigado a evolução das prioridades sociais escolhidas nas diferentes regiões do OP em Porto Alegre no período 1997-2016.

Portanto, a dissertação examinará os aspectos centrais da democracia participativa e as escolhas feitas pelos participantes do OP, um exemplo desse tipo de democracia.

A dissertação está organizada em quatro capítulos além desta introdução. No segundo capítulo são apresentados aspectos relacionados ao sistema democrático representativo e participativo. No terceiro capítulo, investiga-se o funcionamento do Orçamento Participativo, como ocorrem as escolhas sociais, como é feito a definição do investimento e a elaboração do orçamento, ainda, como é o processo de monitoramento e um breve histórico acerca do programa de participação popular. No quarto capítulo, aborda-se o perfil dos participantes do OP e, a seguir, aborda-se as prioridades sociais eleitas nas regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre entre 1997 e 2016, e por fim, as considerações finais.

2 SISTEMA DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO E PARTICIPATIVO

O regime político democrático surgiu nas cidades-Estados gregas, entre o período arcaico até o período clássico. Tendo sua importância enfraquecida com a dominação romana. As cidades-Estados gregas caracterizaram-se pelo poder exercido pelos cidadãos.

A palavra democracia, do grego *demo*, que em sua essência significa povo e, *cracia* quer dizer poder, tem ligação com os governos onde o poder emana do povo. Assim, distribuição equitativa e soberania popular são alicerces desse sistema.

A análise é importante para a distinção entre os tipos de democracia existentes, a participativa e a representativa. Democracia, com base nas evidências da antiguidade, carrega um cabedal de contradições que ocasionou numa dissonância da participação da população no debate da esfera democrática. Na forma histórica, a experiência ateniense, realizava-se num pequeno espaço de seguimento de uma democracia direta. A partir de um sistema de assembleias, era conferido a competência de tomada sobre as decisões políticas. Comparecer nas assembleias, em geral, era permitido a todo cidadão, sem trâmites burocráticos a governabilidade era exercida pelos cidadãos. Entretanto, a condição de pertencer ao núcleo cidadão em Atenas, somente era alcançada por pessoas do sexo masculino, maiores de dezoito anos de idade, filhos de pai e mãe atenienses.

A democracia ateniense, buscou criar condições de assegurar uma estruturação aos adquirentes da cidadania de participação no controle dos negócios públicos. Apenas os credenciados usufruíam plenamente dos direitos civis e políticos, assim, participando diretamente de suas instituições políticas e do governo.

Por volta dos anos 431 e 404 A. C., ocorreu uma mitigação no papel da democracia em relação ao cenário político. Durante a Idade Média e, conseguinte, o século XV, com a incursão do ideário absolutista, que sustentou os governos

despóticos, as convicções democráticas perderam espaço por um longo período histórico.

Com o constitucionalismo moderno, aproximadamente dois mil anos depois, a perspectiva democrática retorna ao debate político, por conta dos federalistas, que em resposta, apresentavam a noção de democracia direta dos antigos ao modelo de democracia representativa à época, de maneira que esta seria a única forma de governar que encontraria viabilidade no sistema dos Estados Modernos.

O desenvolvimento do pensamento democrático se conduziu a partir das revoluções burguesas que sobrevieram nos séculos XVII e XVIII na Europa. Essas revoluções fundamentaram o ideário liberal que, em consonância a democracia moderna, se concebeu em proveito do capitalismo.

As proposições liberais, de início, eram avessas aos direitos democráticos de maior abrangência. Esse pensamento subordina o cidadão ao viés da propriedade privada. Assim, conforme as formulações liberais clássicas, torna-se cidadão aquele que a partir de sua relação com a propriedade o faça.

Essa perspectiva aqui apresentada na forma introdutória é restrita e, por conseguinte, nos próximos itens serão abordados os aspectos relacionados ao modelo teórico representativo e ao modelo teórico participativo.

2.1 O modelo teórico representativo

Conforme as formulações de John Locke, que teorizou sobre a comunidade inglesa do século XVII, quando em desenvolvimento da manufatura, buscou defender a estruturação de um Estado com autoridade legislativa baseada na igualdade natural. Nas proposições do autor, o Estado garantiria o exercício, tanto quanto a segurança da propriedade, vez que o homem, na pretensão de proteção de sua propriedade, impõe limites à sua própria liberdade.

As proposições definidas por Locke (1983), concretizam que a

liberdade decorre do trabalho. A corporificação se daria no Estado, mediante sua autoridade legislativa, que garantiria uma possível sistematização da igualdade natural entre os homens, tendo como primazia o labor. Assim, o que excedesse, seria uma manifesta consequência aleatória, de natureza própria, desigual, que resultaria de uma essência gananciosa.

As transformações que se sucederam na sociedade inglesa, tinham como representatividade as ideias propostas por Locke, baseado no ideário burguês. Esse ideário foi nomeado como Revolução Gloriosa que ocorreu entre os anos de 1688 e 1689. Por isso, sua teorização carrega de maneira implícita, ser necessário uma ordem civil que garantisse o direito de propriedade. No seu pensamento, toda sociedade política não existirá, sem obter na sua essência o poder de preservação da propriedade, sendo assim, os bens, a vida, a liberdade, em detrimento dos ataques de outrem (LOCKE, 1983, p. 67).

Logo, a propriedade seria o meio de relação, idealizado pelo viés liberal a fim de promover a igualdade. No entanto, nas observações de Marshall (1967, p. 63), o direito à propriedade não é o de possuí-la, mas sim, um direito de adquiri-la, se possível, protegê-la, se puder tê-la.

Deste modo, Paulo Netto (1990, p. 19) refere que os direitos de participação que podem adensar a ordem civil, estão fundados na propriedade privada. Remete, ainda, que o modelo proposto e arquitetado pela teoria liberal é impensável sem a propriedade privada. O modelo democrático conjuga-se com a liberdade do proprietário.

No contexto histórico, a igualdade não foi objeto tão somente do campo econômico, que também foi manifesta no campo político. Desta maneira, o sufrágio universal na Europa do século XIX, à exemplo, era um privilégio dos detentores de propriedades ou dos contribuintes de tributos exigidos à época. Nesse passo, uma parcela quantitativa da população estava excluída do direito ao voto. Tendo o voto universal masculino, só foi conquistado por volta do final do século XIX e início do século XX, já o voto feminino uma conquista recente (CABRAL NETO, 1997).

Outro aspecto importante, foi o direito de associação, que nos países

de orientação liberal, em suas proposições iniciais, restou dificultado. Por volta de 1791, em meio a Revolução Francesa, ocorreu a promulgação da Lei *Le Chapelier* que proibia a organização de associações operárias. Apenas em 1864 teve a admissão do direito de greve, sendo que o reconhecimento legal dos sindicatos se alcançou em 1884. O registro do primeiro partido político de massa, o Partido da Social, na Democracia Alemã, foi criado no ano de 1870 (CABRAL NETO, 1997). Esses avanços descritos, de caráter histórico e político, foram obtidos mediante o desdobramento de vasto espaço de lutas sociais, havendo participação ativa da classe operária.

Percebe-se que a concepção liberal, carrega consigo peculiaridades discriminatórias, portanto, seletivas. Pelo exposto, Cerroni (1993), relata que a questão universal da igualdade do gênero humano, tais como paridade dos trabalhadores, sufrágio universal, igualdade das mulheres não compõem as metas do pensamento liberal.

Ocorre que o reconhecimento da igualdade individual, ainda que expresso de maneira formal, é um aspecto positivo. Reconhecer que todos os homens são iguais perante a lei, é significativo para avançarmos como sociedade (CABRAL NETO, 1997). Embora formal, deve-se trabalhar no objetivo de tornar isso um ato. Buscando corrigir as distorções referentes à essa perspectiva, viabilizando um caminho para alcançar esse direito.

É necessário evidenciar que apesar das controvérsias entre democracia e liberalismo, um e outro se articulam para a formar a democracia liberal. A democracia moderna no seu nascedouro assume a forma Representativa da Democracia. É na representação política sua primeira marca, no qual o representante deve-se voltar ao amparo dos interesses da comunidade que representa e, não, tão somente, aos interesses de particulares ora ligados, em outras palavras, o representante não deve estar sujeito ou se sujeitar a qualquer vinculação no mandato, que não sejam os interesses da população (CABRAL NETO, 1997).

De acordo com os teóricos da democracia moderna, a participação direta é avessa aos seus postulados. Montesquieu (1979), buscou defender no livro "*De l'esprit des lois*" que a população precisava de representantes que decidiriam em nome do povo.

Segundo Bobbio (1979), o autor afirma que o sistema representativo puro nunca existiu. Este sempre prestou contas ao Estado Administrativo, que obedece uma lógica de poder descendente, portanto, não ascendente, não pública e, assim, secreta, não autônoma, por cúmulo, hierarquizada, com forte tendência à imobilidade, não dinâmica, conservadora, logo, não inovadora.

Ainda, segundo Bobbio (1979, p. 52):

A soberania do cidadão está limitada pelo fato das grandes decisões quanto ao desenvolvimento econômico ou não chegarem aos órgãos representativos ou, se chegarem, serem tomadas (...) em sedes onde a grande maioria dos cidadãos soberanos não tem a menor voz ativa.

Com base nos argumentos apresentados, pode-se considerar que tal sistema não é o cerne da problemática em si, tão somente, mas sim, pelo fato de não alcançar a totalidade de sua essência. Em virtude do exposto, a ampliação do modelo representativo, passando pela formulação de um ambiente favorável à população, onde pudesse intrometer-se de maneira concreta nas decisões comunitárias, sociais e econômicas, por meio de instituições organizadas para o devido fim, é um caminho. Portanto e, por consequência, é significativo adicionar e aprimorar mecanismos que visem o aperfeiçoamento da experiência democrática.

2.2 O modelo teórico participativo

O modelo teórico participativo é um processo decisório no qual a elaboração do orçamento ocorre em conformidade com as deliberações realizadas com a população. Feitas por meio de audiências públicas, os participantes escolhem suas preferências, a partir dos critérios estabelecidos no Regimento Interno do Orçamento Participativo. A consulta realizada estabelece uma definição das necessidades apontadas pelos participantes, que fornece uma orientação ao que será investido pela administração competente, buscando atender as escolhas consideradas prioritárias.

A relação político-administrativa reforçada pelo Orçamento Participativo, sugere uma via democrática da esfera pública, que ocorre para além das práticas tradicionais atinentes ao Estado Representativo.

O vocábulo democracia é na atualidade utilizado de forma um tanto quanto vulgar, pois, muita das vezes, não há critérios genuínos de fala e, também, na forma de sua aplicação. Dessa maneira, a polissemia relacionada ao termo democracia, traz consigo controvérsias nos debates políticos.

Os relatos sobre a utilização do termo democracia, nos remete à Grécia Antiga, na época dos governos de suas cidades-Estado. Portanto, com o passar do tempo, o significado de democracia foi assumindo novas perspectivas e transformações, seja na construção teórica dos que se dedicaram ao estudo do tema, bem como, das experiências decorridas dos diversos períodos históricos que se sucederam.

Ainda, é perceptível que governos que apresentam uma conduta antônima, buscam se rotular democráticos. Segundo os apontamentos de Coutinho (2008a, apud OLIVEIRA, 2015):

No mundo atual, boa parte da batalha das ideias que se trava entre as diferentes forças sociais centra-se na tentativa de definir o que é democracia, já que essa forma de regime político é hoje reivindicada por praticamente todas as correntes ideológicas, da direita à esquerda. (...) o fato de que todos hoje se dizem “democratas” não significa que acreditem efetivamente na democracia, mas sim que se generalizou o reconhecimento de que a democracia é uma virtude. A hipocrisia consiste em que, com extrema freqüência, essa palavra — ainda que dita com ênfase — não significa absolutamente o que a história da humanidade e o pensamento político entenderam e entendem por democracia.

Em outros aspectos democracia está relacionada com a dominação burguesa (HOBSBAWM, 2007), os demais têm uma compreensão a partir de um foco político, sendo realizada por garantias de manutenção das liberdades civis ou por meio de eleições regulares (GIDDENS, 1999). Dentre outros, as definições partem de um sistema procedimental (SCHUMPETER, 1961) e, sob outra perspectiva, é conferido uma essência mais substantiva (PATEMAN, 1992; MARQUETTI, 2002; SANTOS; AVRITZER, 2002; MIGUEL, 2003)

A partir da pluralidade apresentada, todas conjugam o entendimento de que democracia é o regime governado pelo povo. Assim, de acordo com Dahl (2009), a democracia preserva os direitos essenciais, o desenvolvimento humano, evita a tirania, protege a liberdade geral, a autonomia moral, dentre outros.

Nesse passo, a democracia viabiliza a garantia dos direitos fundamentais à população. É um regime político que permite a iniciativa de organização coletiva, juntamente com as demandas da população que são expressas em seus atos políticos. Sendo um regime com alto potencial de organização comunitária.

Por isso, é pelo voto que a população, preponderantemente, influencia nas decisões políticas. Conforme a perspectiva schumpeteriana, a ação efetiva da população nas decisões de cunho político, não revelam um caráter central, mas sim, de manutenção da máquina eleitoral, ou seja, arranjos institucionais, revelando de maneira satisfatória seu funcionamento (PATEMAN, 1992, p. 14).

A concepção de democracia traz um modelo teórico que viabiliza mecanismos de escolha e autorização dos governos, tendo como partida os grupos competentes que exercem liderança, visto que a eleição é definida pelo voto. Em prol desta representação, enuncia Schumpeter, “a democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão” (SCHUMPETER, 1961, p. 339; apud OLIVEIRA, 2015).

Marilena Chauí (2008) indica que a função dos votantes é escolher os representantes que, a partir de sua apuração, são adequados e buscarão resolver os problemas políticos advindos da comunidade. Tendo o pleito eleitoral o objetivo de evitar a tirania.

À vista disso, é necessário acolher outras perspectivas democráticas, cuja projeção ocorre para além da dimensão procedimental. Assim sendo, é vital ressaltar as ideias elaboradas por Rousseau, no século XVIII, levando em conta a natureza do sistema político descritos em “*Du Contrat Social ou Principes du droit politique*” e sua importância na teoria da democracia participativa (PATEMAN, 1992).

A essência da participação está à frente dos arranjos institucionais tradicionais. Por esse ângulo, os participantes vivenciam um efeito psicológico⁴, que possibilita uma relação contínua no funcionamento institucional e atitudes com um alto potencial qualitativo dos indivíduos que interagem no seu interior (PATEMAN, 1992, p. 35; MARQUETTI, 2008, p. 16).

Para Rousseau as diferenças presentes entre os indivíduos, não devem concorrer para a desigualdade política. Por causa disso, a lei retrata a repercussão do processo participativo, ocasião em que os cidadãos executam as leis por eles feitas. O governo reserva aos seus membros o direito de discutir, de opinar, de propor e dividir (ROUSSEAU, 1996, p. 127).

Nesta ocasião, as contradições relacionadas aos institutos democráticos em consolidação, permitem às classes sociais reduzir de forma substancial a gramática das respostas que acentuam os graus de restritividade (NETTO, 1990, p.78).

Conhece-se que a democracia está imbricada com os pressupostos dos espaços públicos participativos, bem como no caso do Orçamento Participativo, por ser uma ferramenta de instrumentalização do poder político.

Inserir-se ao debate Boaventura Santos (2009a) pelo contexto da nomeada "globalização neoliberal", em que duas concepções estariam em confronto, sendo elas, o modelo hegemônico de democracia e a democracia participativa. A última assume uma nova performance que é interpretada por grupos sociais e comunidades em situação de exclusão social, motivados pela elaboração de contratos sociais inclusivos e de um perfil democrático mais acentuado.

A condição social acha-se em processo de construção. É reconhecido os avanços do sufrágio universal e das lutas advindas de atuações parlamentares em prol da população, contudo, identifica-se o imprescindível dever de avanço democrático como ação política na direção da participação popular. Destarte, é necessário ampliar e fortalecer as instituições democráticas, da mesma forma que, corporificar valores democráticos na prática humana (NETTO, J. P. 1990).

⁴ "Dimensão educativa".

Denomina Coutinho (1984, p. 26) que esses institutos democráticos, são ferramentas com as quais as massas populares organizam-se de baixo para cima, perfazendo-os como sujeitos políticos coletivos. A participação concatenada à democracia promove a criação e recuperação de vários sentidos onde os projetos políticos disputam por definição.

Salienta-se que os debates ligados à participação estão inseridos numa superfície complexa e diversificada. No que diz respeito ao texto dissertativo, pretende-se expor que a teoria democrática está em constante construção. Nesse contexto as demandas políticas, sociais e culturais estão na essência da participação popular.

2.3 Democracia participativa e prioridades sociais

No modelo democrático representativo, os orçamentos públicos são elaborados pelos Poderes Executivo e Legislativo. Contudo, uma das razões do Poder Legislativo existir, se dá pela essência da representação popular, tendo o Poder Executivo como partícipe, gerindo e alocando os recursos públicos por meio da elaboração orçamentária. No Brasil, o Orçamento Participativo é exercido pela população a partir da definição dos orçamentos que se submetem a uma parcela restrita da alocação dos recursos.

No Orçamento Participativo, o processo decisório de elaboração do orçamento acontece em conjunto com a população. Sendo por meio das audiências públicas que os participantes elegem suas preferências. O procedimento decorre da escuta dos anseios almejados pela comunidade. Essa consulta visa estabelecer uma definição baseada nas necessidades da população, que oriente as ações do governo, a fim de resolver as carências apontadas por elas que são consideradas prioritárias.

O Orçamento Participativo reforça um caminho de encadeamento da relação político-administrativa, de caráter democrático da esfera pública, que ocorre para além das práticas tradicionais atinentes ao Estado Representativo.

O tema relacionado à descentralização do poder não é recente, pois há várias décadas a sociologia fundamenta-se teoricamente num deslocamento a fim de revisar seus conceitos. Esta mobilização manifesta-se da crítica do autoritarismo e do centralismo, provocando um deslocamento dos conceitos: Desenvolvimento, Planejamento, Classes Sociais, Estado do Bem-Estar, decorrendo a substituição por Movimentos Sociais, Autonomia, Poder Local, Sociedade Civil, Descentralização e Democracia Participativa, sendo que o processo de democratização deve ser um assunto central na agenda da política nacional⁵.

O processo de formação cidadã é amplo e comporta diversas rupturas no tecido social. Nesse aspecto, é relevante estudar e acompanhar as transformações no decorrer da construção de uma sociedade solidária.

Buscar a integração das prioridades elegidas pela população é, sem dúvida, um meio de organização dos objetivos de construção de medidas progressivas visando alcançar uma sociedade mais fraterna. Do mesmo modo que, segundo a Declaração dos Direitos Humanos, assegura a todo ser humano seus deveres para com a comunidade⁶:

Artigo XXIX 1. Todo ser humano tem deveres para com a comunidade, na qual o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível. 2. No exercício de seus direitos e liberdades, todo ser humano estará sujeito apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática.

Não distante, a Carta de Organização dos Estados Americanos, estabelece como propósitos essenciais os previstos no artigo 2, e entende que para a realização do ser humano dentro da ordem social, são necessários os seguintes princípios e mecanismos, conforme o artigo 45⁷:

Artigo 2 - Para realizar os princípios em que se baseia e para cumprir com

⁵ Orçamento participativo.

⁶ Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.

⁷ Carta da Organização dos Estados Americanos.

suas obrigações regionais, de acordo com a Carta das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos estabelece como propósitos essenciais os seguintes:

b) Promover e consolidar a democracia representativa (...);

f) Promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

Artigo 45 - Os Estados membros, convencidos de que o Homem somente pode alcançar a plena realização de suas aspirações dentro de uma ordem social justa, acompanhada de desenvolvimento econômico e de verdadeira paz, convêm em envidar os seus maiores esforços na aplicação dos seguintes princípios e mecanismos:

a) Todos os seres humanos, sem distinção de raça, sexo, nacionalidade, credo ou condição social, têm direito ao bem-estar material e a seu desenvolvimento espiritual em condições de liberdade, dignidade, igualdade de oportunidades e segurança econômica;

f) A incorporação e crescente participação dos setores marginais da população, tanto das zonas rurais como dos centros urbanos, na vida econômica, social, cívica, cultural e política da nação, a fim de conseguir a plena integração da comunidade nacional, o aceleração do processo de mobilidade social e a consolidação do regime democrático. O estímulo a todo esforço de promoção e cooperação populares que tenha por fim o desenvolvimento e o progresso da comunidade;

i) Disposições adequadas a fim de que todas as pessoas tenham a devida assistência legal para fazer valer seus direitos.

A pluralização é um fenômeno inerente ao modelo institucional, os Conselhos de Políticas Públicas ou de Direitos demonstram uma característica mais complexa em comparação aos OPs. Estando estes ancorados em critérios de legitimidade, seja por ideias de identidades associativas, seja por conhecimento ou pela trajetória política e social dos sujeitos escolhidos (LÜCHMANN, 2008, p. 89)⁸.

Todas estas questões descritas, não levantam dúvidas sobre a importância da democracia participativa. Pensando a longo prazo, a expansão da participação popular é uma alternativa interessante de aperfeiçoamento da democracia. Do mesmo modo, o acompanhamento das preferências e escolhas da população, constituem referências importantes para a eficácia do modelo democrático que buscasse construir na sociedade. O incentivo a participação da população na vida política de suas localidades, pode gerar resultados adequados na maneira de gestão das cidades.

⁸ Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política, 2015.

3 O FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE

Neste capítulo será feita uma abordagem sobre o funcionamento do Orçamento Participativo no Município de Porto Alegre, como ocorrem a escolha das prioridades sociais, como é feita a definição do investimento e a elaboração do orçamento, ainda, como é o processo de monitoramento e um breve histórico acerca do programa de participação popular.

A negociação realizada se dá pela combinação dos elementos que alicerçam a democracia participativa, deliberativa e representativa (SPADA, 2014). A transação ocorre mediante deliberação entre os participantes do Orçamento Participativo e os integrantes do Governo Municipal. Sendo que a execução e fiscalização dos procedimentos, também é de competência da população.

De maneira semelhante ao previsto na dotação orçamentária tradicional, ocorre a organização do Orçamento Participativo, sendo esse um processo singular e representativo (MARQUETTI, 2007). Assim, o Orçamento Participativo é composto por quatro etapas, sejam elas: Preparação, Adoção, Execução e Monitoramento. Na fase preparatória, ocorre uma subdivisão em três etapas, que são: Definição das receitas, Definição das preferências e Elaboração do orçamento.

Cabe ao Poder Executivo preparar o orçamento que será destinado ao programa. Essa etapa se relaciona aos debates e aprovação orçamentária. Sendo competência das secretarias envolvidas a execução em concordância às prioridades elegidas. Na fase de monitoramento as responsabilidades se conjugam entre o Poder Legislativo, Poder Executivo e aos interessados no processo (MARQUETTI, 2007).

Conforme leciona Marquetti (2009), as regiões foram definidas levando em consideração a homogeneidade econômica e social dos integrantes e o tamanho de cada área. Nas regiões há uma elevada participação das organizações comunitárias. O Orçamento Participativo desenvolve seu ciclo orçamentário em três etapas, que são: as Reuniões Preparatórias, a Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal.

No que se refere às Reuniões Preparatórias, ocorre a realização da prestação de contas do exercício anterior (PORTO ALEGRE, 2018). Assim, a Prefeitura apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) que estará vigente no exercício seguinte. Junto disso, são apresentadas as estimativas dos recursos disponíveis para a composição do orçamento posterior.

No que diz respeito à Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas, essa é a etapa de votação das prioridades comunitárias. Tendo como prioridades previamente definidas: 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. Nesse momento, acontece a eleição dos conselheiros e, também, a definição dos delegados dos fóruns regionais e a designação dos grupos que efetuam os debates temáticos (PORTO ALEGRE, 2018).

Quanto aos fóruns regionais e temáticos, é a ocasião em que acontece a eleição dos delegados (PORTO ALEGRE, 2018). São eleitos para o Conselho do Orçamento Participativo e, também, para o Fórum de Delegados. Sendo nessa oportunidade o momento do debate sobre as obras e serviços escolhidos e a deliberação do que será demandado.

Dessa forma a votação ocorre nas regiões, sendo escolhidas quatro das dezoito prioridades temáticas. A seguir, são atribuídas notas às prioridades de cada região, a partir de seu grau de importância. A primeira prioridade recebe nota superior ao da segunda prioridade e, assim, por diante. Baseado no somatório das notas referentes às escolhas das 17 regiões, reúnem-se as três prioridades da cidade. Caso empate, será utilizado o quantitativo de maior participação nas Assembleias Regionais e Temáticas (PORTO ALEGRE, 2018).

A Assembleia Municipal é o momento de deliberação e empossamento dos novos conselheiros. Assim, as Regiões e Temáticas revelam ao Governo o resultado junto às prioridades definidas pelos participantes. Essa entrega ocorre por meio do preenchimento do formulário cedido pelo Gabinete de Programação Orçamentária (GPO), sendo esse o responsável pela elaboração da

Proposta Orçamentária, do Plano Plurianual, do Plano de Investimento e Serviços e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (PORTO ALEGRE, 2018).

Com a análise das demandas, ocorre a realização do cadastro destas, por conseguinte, são remetidos aos órgãos e secretarias para elaboração do parecer legal, técnico e financeiro. A matriz orçamentária é elaborada pelo Gabinete de Programação Orçamentária. Entretanto, o que virá a ser deliberado é competência do Conselho do Orçamento Participativo (PORTO ALEGRE, 2018). A matriz orçamentária é preparada com base nas prioridades das Regiões e Temáticas junto as propostas orçamentárias dos Órgãos Municipais.

Posteriormente, a matriz orçamentária é levada para averiguação do Comitê Gestor, em seguida, após aprovação, a proposta orçamentária é entregue ao Poder Legislativo. Ato contínuo ocorre a realização do detalhamento do Plano de Investimentos e Serviços (PIS) e sua votação nos fóruns de delegados regionais e temáticos (PORTO ALEGRE, 2018).

Seguidamente, após os trâmites narrados, acontecem as deliberações nos fóruns regionais e temáticos a fim de articular as alterações no Regimento Interno do Orçamento Participativo (PORTO ALEGRE, 2018). Anualmente o Regimento Interno é averiguado pelo órgão de Conselho do Orçamento Participativo e, se necessário, são realizadas as alterações cabíveis. Essa revisão busca examinar os critérios técnicos e os demais parâmetros que estruturam a organização do regimento.

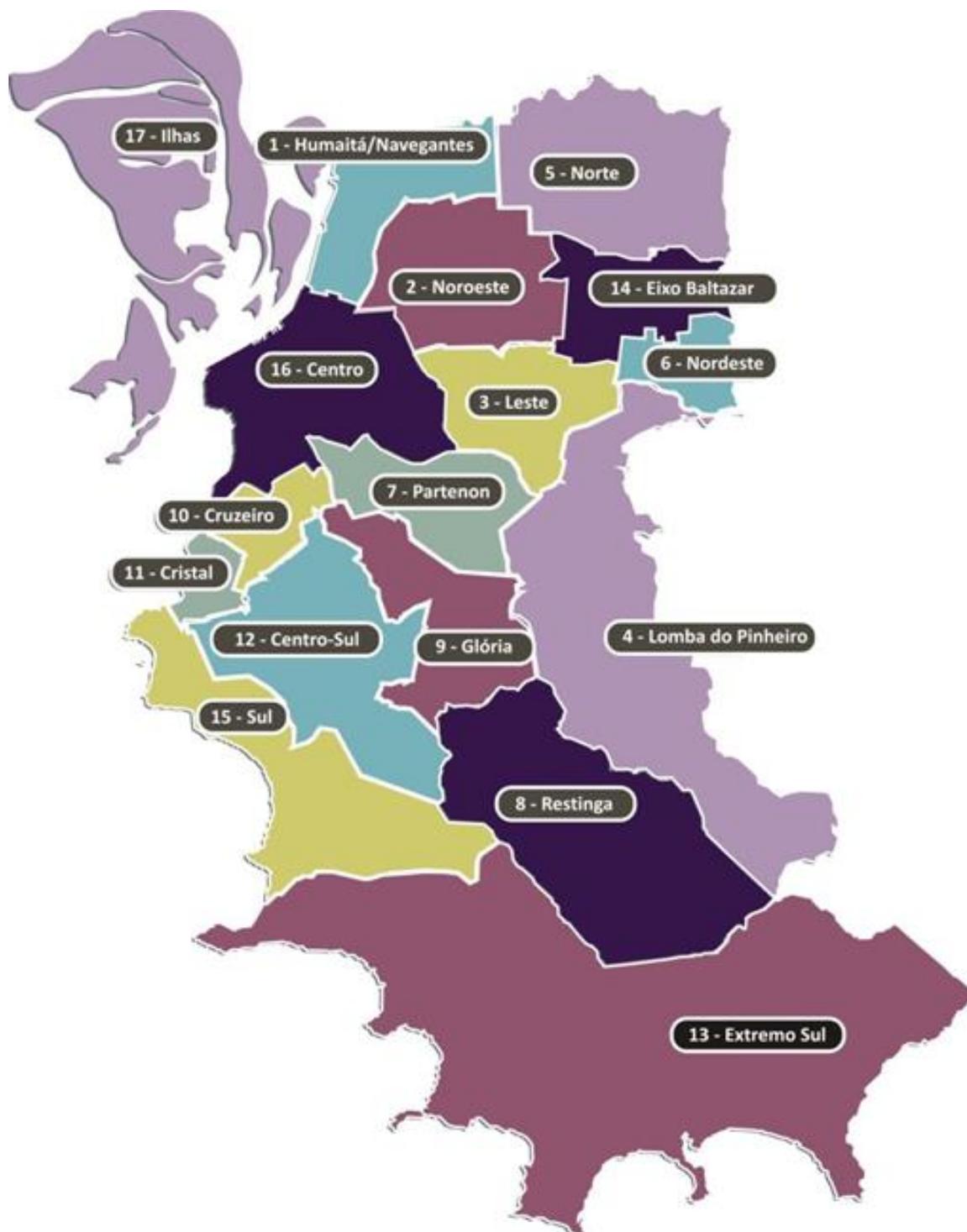
A descrição dessas etapas compreende em apresentar a estrutura funcional do OP, que sem dúvidas a sua organização é importante para o desempenho do desenvolvimento democrático, buscando dar validação ao modelo de participação popular. É necessário organizar o funcionamento do OP a fim de aperfeiçoar a experiência democrática e assegurar o desenvolvimento das preferências e escolhas da população, constituindo assim, referências importantes para a eficácia e eficiência do funcionamento do OP, assegurando a participação popular na vida política de sua cidade, gerando resultados qualitativos na administração municipal.

3.1 As prioridades sociais no Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo é na sua essência um instrumento de deliberação coletiva. A população elege suas prioridades nas Regiões e Temáticas. A cidade de Porto Alegre adotou como organização, sua divisão em 17 Regiões e 6 Temáticas.

Assim, na atual organização os bairros pertencentes a cada região são: Região 01 - HUMAITÁ/NAVEGANTES - Bairros: Anchieta, Farrapos, Humaitá, Navegantes, São Geraldo; Região 02 - NOROESTE - Bairros: Boa Vista, Cristo Redentor, Higienópolis, Jardim Itú, Jardim Lindóia, Jardim São Pedro, Passo D'areia, Santa Maria Goretti, São João, São Sebastião, Vila Floresta, Vila Ipiranga; Região 03 - LESTE - Bairros: Bom Jesus, Chácara das Pedras, Jardim Carvalho, Jardim do Salso, Jardim Sabará, Morro Santana, Três Figueiras, Vila Jardim; Região 04 - LOMBA DO PINHEIRO - Bairros: Agronomia, Lomba do Pinheiro; Região 05 - NORTE - Bairro: Sarandi; Região 06 - NORDESTE - Bairro: Mário Quintana; Região 07 - PARTENON - Bairros: Cel. Aparício Borges, Partenon, Santo Antônio, São José, Vila João Pessoa; Região 08 - RESTINGA - Bairro: Restinga; Região 09 - GLÓRIA - Bairros: Belém Velho, Cascata, Glória; Região 10 - CRUZEIRO - Bairros: Medianeira, Santa Tereza; Região 11 - CRISTAL - Bairro: Cristal; Região 12 - CENTRO-SUL - Bairros: Camaquã, Campo Novo, Cavalhada, Nonoai, Teresópolis, Vila Nova; Região 13 - EXTREMO SUL - Bairros: Belém Novo, Chapéu do Sol, Lageado, Lami, Ponta Grossa; Região 14 - EIXO BALTAZAR - Bairros: Passo das Pedras, Rubem Berta; Região 15 - SUL - Bairros: Espírito Santo, Guarujá, Hípica, Ipanema, Pedra Redonda, Serraria, Tristeza, Vila Assunção, Vila Conceição; Região 16 - CENTRO - Bairros: Auxiliadora, Azenha, Bela Vista, Bom Fim, Centro Histórico, Cidade Baixa, Farroupilha, Floresta, Independência, Jardim Botânico, Menino Deus, Moinhos de Vento, Mont'Serrat, Petrópolis, Praia de Belas, Rio Branco, Santa Cecília, Santana; Região 17 - ILHAS - Bairros: Arquipélago (Ilha das Flores, Ilha da Pintada, Ilha do Pavão e Ilha Grande dos Marinheiros).

Figura 1 – Mapa das 17 regiões de Porto Alegre



Fonte: Porto Alegre (2018).

A definição dos investimentos para a cidade se constitui na base temática que é formada por seis Plenárias Temáticas, sejam elas: Transporte e Circulação; Saúde e Assistência Social; Educação, Esporte e Lazer; Cultura; Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo; Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano. De outro lado, a base institucional tem como composição as Secretarias e os Órgãos Municipais.

Conforme o Regimento Interno critérios gerais, Técnicos e Regionais 2019/2020, as regras para apresentação de demanda são⁹:

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(as) 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) Gerais: As demandas e propostas de prioridades para a Região ou Temática serão encaminhadas pessoalmente (por qualquer meio) ou pela internet (via SMPG e SMRI - sofrendo análise prévia), sendo obrigatória sua avaliação e deliberação nos Fóruns de Delegados do Orçamento Participativo.

2) Regionais: As Regiões poderão apresentar até 15 (quinze) demandas de obras e serviços nas suas 4 (quatro) prioridades Temáticas e até 5 (cinco) demandas nos demais temas, sendo que as mesmas deverão ser entregues no formulário fornecido pela SMPG, 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.

3) Temáticas: As Temáticas poderão apresentar até 15 (quinze) demandas para o eixo eleito em primeiro lugar e até 5 (cinco) demandas para os demais eixos.

Nesse aspecto, os critérios Regionais e Temáticos são¹⁰:

1 Os critérios Regionais e Temáticos obedecerão às seguintes ordens de hierarquização: 1º - Prioridade da Microrregião ou Comunidade. 2º - Prioridade dos(as) Delegados(as). 3º - Carência do serviço ou infraestrutura. 4º - População atingida.

⁹ Regimento Interno Orçamento Participativo, 2018.

¹⁰ Regimento Interno Orçamento Participativo, 2018.

1.1 Aplicação dos critérios:

- a) Cada Associação, Comissão de rua etc. faz levantamento de suas necessidades.
- b) Em Fórum de cada Microrregião 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:
 - I - Aplica-se o cálculo para verificar a hierarquização dos temas da Região ou Temática, com 19 (dezenove) temas, atribuem-se notas de 19 (dezenove) a 1 (um). Na soma teremos os temas de maior índice.

Segundo Pateman (1970), oportunamente evidenciado por Marquetti (2008, p. 16), a democracia participativa inclina-se a estimular o processo democrático da esfera política para econômica, impulsionando as pessoas a desenvolver condutas que visem a participação dos sistemas políticos na sua comunidade, obtendo assim, dois aprendizados, sejam: as pessoas tornam-se sujeitos políticos plenos, ganhando habilidades com as práticas democráticas e; aprendem sobre o tema com o debate e a troca de informações, levando, inclusive, a mudança nos critérios de análise de suas próprias preferências.

O OP tem na sua essência o mecanismo de instrumentalização das prioridades sociais deliberadas pelos participantes das Regiões divididas pela organização de funcionamento do modelo. Assim a população passa a ter uma melhor expectativa de participação e consentir sobre suas prioridades que entendem ser importantes e necessárias. Porto Alegre é um modelo pioneiro e esteve organizada como forma de proporcionar à toda população, inclusive a comunidade pobre, uma forma de acolher as prioridades sociais eleitas nas 17 Regiões e 6 Temáticas.

3.2 Definição do investimento e elaboração do Orçamento

A programação orçamentária é de competência do Município, que se expressa na administração, tendo em vista resguardar sua autonomia, desde que atenda os interesses locais.

O orçamento estrutura-se a partir das formalidades legais. Previsto constitucionalmente, as despesas somente serão realizadas se previstas ou integradas ao orçamento.

Sendo importante ressaltar o art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, registrado a seguir:

Artigo 2º A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

É um instrumento que apresenta múltiplas funções, sob o ponto de vista contábil, financeiro, gerencial e administrativo.

Assim, José Matias Pereira ressalta que:

(...) as metas definidas pelo planejamento apresentam-se, em termos qualitativos, como uma pretensão dos desejos e aspirações governamentais, ou seja, uma diretriz. A alocação de recursos orçamentários em cada um desses objetivos passa a ser o instrumental que permite o cumprimento de objetivos de governo; a base de custo para tomá-los realidade. Para que isso se viabilize, o planejamento recolhe e analisa informações, elabora e avalia alternativas de ações futuras, subsidia decisões políticas e realimenta esse processo ao avaliar a eficácia das decisões tomadas. Desenvolve, ainda, no futuro, o exercício de reavaliação de alternativas.

Consoante José Matias Pereira, a política orçamentária mantém relação com o processo decisório. Sejam decisões políticas, haja vista a amplitude das alternativas que estão à disposição dos membros governamentais, ou também, quanto às decisões econômicas, essas ligadas ao direcionamento dos recursos. Dessa forma, a política orçamentária deve cumprir suas finalidades, buscando detalhar as informações de maneira consistente, para que eventualmente encontrem-se disponíveis no processo de orientação dos recursos.

(...) qualquer processo decisório, acaba estabelecendo novas formas de interação entre os agentes envolvidos, o que leva a alterações e mesmo ao descumprimento das normas do processo de formulação e execução do orçamento, contribuindo, assim, para o surgimento de disfunções que levam

a uma dicotomia e produzem crescente distanciamento da participação da sociedade no processo orçamentário no Brasil.

Particularmente no Brasil, o percentil submetido a análise que é destinado ao Orçamento Participativo representa entre 2 a 10% do orçamento do que será executado no exercício seguinte. Representando assim, uma variação na proporção do orçamento municipal determinado para o investimento. Sendo relevante harmonizar “Orçamento” e “Participação”, buscando transparecer os interesses da comunidade e objetivando desenvolver o tecido social de seus habitantes¹¹.

Entretanto, é importante ressaltar que não há um percentual ótimo, porém, quanto maior a percentagem orçamentária discutida, maior será o interesse da população e a experiência alcançada (UN-HABITAT, 2004).

Via de regra os recursos destinados ao Orçamento Participativo são oriundos do orçamento municipal. Podendo essa quantia ser parte do montante global disponível para investimento, em outros casos esse valor é proveniente das verbas transferidas pelo Governo Federal (UN-HABITAT, 2004). As verbas colocadas em discussão, também podem estar limitadas a recursos de um programa específico, assim, podem ser originárias do Governo Nacional, Regional ou Municipal.

Deste modo, os recursos colocados à debate assumem caráter endógeno, isto é, não são oriundos de doações ou empréstimos internacionais e sim do Governo local (UN-HABITAT, 2004).

Ao passo que o nível de confiança no processo aumentou continuamente a participação do processo realizado em Porto Alegre. De acordo com Andreoli (2004), por volta de 1988, apenas 2% do orçamento da prefeitura de Porto Alegre, estavam destinados em investimentos de melhoria e oportunização de condições favoráveis de vida e desenvolvimento da população, levando em consideração o quantitativo de endividamento. Contudo, no ano de 2003 o percentil avançou para 20% dos recursos. Esse aumento indica uma mudança na postura cidadã, evidenciando uma maior consciência e participação política na comunidade.

¹¹ 72 Perguntas frequentes sobre o orçamento participativo: Série caixa de ferramentas sobre Governança Urbana, 2004.

A definição do investimento pode ser orientada de duas maneiras. Sendo a primeira a designação por região ou sub-região e, a segunda é a definição por setor ou área. No caso de Porto Alegre, atualmente, são 17 regiões e 6 temáticas, sendo que as prioridades da cidade para um determinado ano específico, podem variar conforme as necessidades apontadas para o ano. Significando que a distribuição parte de reuniões específicas em cada região ou temática¹².

O desenvolvimento do processo de elaboração do orçamento é definido antecipadamente. Assim, os cidadãos vão se aproximando do procedimento de composição do orçamento. Dentro de uma região não há regras determinando como será feita a alocação dos recursos (UN-HABITAT, 2004). Há um processo de negociação na comunidade local.

Os critérios habituais são as prioridades elegidas pelos participantes, as necessidades que precisam ser satisfeitas, a participação no processo, a perspectiva da comunidade e os resultados em relação aos grupos marginalizados e vulneráveis (UN-HABITAT, 2004).

Diante disso, os critérios podem ser reformulados conforme o ano (UN-HABITAT, 2004). Ao longo dos ciclos, os Conselheiros e Delegados correntes, juntamente com os agentes públicos e participantes, têm o potencial de realizar uma revisão nos critérios, e podem adicionar ou remover os parâmetros estabelecidos no ciclo participativo. Tendo esses ajustes aplicados no ano subsequente e a inclusão das regras e procedimentos no regulamento municipal. Evidenciando a característica evolutiva e flexível do Orçamento Participativo.

Dispõe o Regimento Interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre¹³:

Artigo 36 - Fica o Executivo obrigado a proceder a discussão com COP da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) até o dia 30 de julho.

Artigo 37 - Fica o Executivo obrigado a proceder a discussão com o COP da Proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA) até o dia 30 de setembro.

¹² 72 Perguntas frequentes sobre o orçamento participativo: Série caixa de ferramentas sobre Governança Urbana, 2004.

¹³ Regimento Interno Orçamento Participativo, 2018.

Artigo 38 - As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo, que as acolherá ou vetará no todo ou em parte. § primeiro - Vetada a resolução, a matéria retorna ao COP para nova apreciação e votação. § segundo - A rejeição do veto somente ocorrerá por decisão mínima de 50% dos votos dos membros do COP.

Artigo 39 - Nas Regiões e Temáticas, as obras institucionais, que para sua implementação exigirem recursos orçamentários próprios ou financiamento de Organismos Nacionais ou Internacionais, deverão ser apresentadas previamente ao COP para apreciação e/ou votação.

Artigo 40 - A Prefeitura Municipal não poderá iniciar a execução do Plano de Investimentos do ano seguinte sem que antes emita um relatório sobre as demandas eventualmente pendentes, justificando sua não execução.

Artigo 41 - Antes do lançamento de uma licitação referente à obra demandada pelo OP, a secretaria responsável pela execução da obra deverá fazer contato com os(as) Conselheiros(as) da Região ou Temática demandante para acionar a Comissão de Obras e realizar a 1ª (primeira) reunião de conhecimento detalhado do projeto, estabelecendo a rotina de acompanhamento da obra.

O Regimento Interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre, adota como critérios gerais para distribuição de recursos entre as Regiões e Temáticas os seguintes parâmetros dispostos na tabela.

Tabela 1 – Critérios gerais para distribuição de recursos nas regiões e temáticas

| Nota | População Total da Região | Carência do Serviço ou Infraestrutura | Prioridade Temática da Região |
|------|----------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|
| | Peso 2 | Peso 4 | Peso 5 |
| 1 | até 25.000 habitantes | de 1,01% a 14,99% | Quarta |
| 2 | 25.001 à 45.000 habitantes | de 15% a 50,99% | Terceira |
| 3 | 45.001 à 90.000 habitantes | de 51,00% a 75,99% | Segunda |
| 4 | acima de 90.001 habitantes | de 76% em diante | Primeira |

Fonte: o autor (2021) com dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2018).

À vista disso, soma-se as notas de todos participantes, obtendo as quatro primeiras prioridades da Região ou Temática. Em seguida, são atribuídas notas às prioridades de cada Região ou Temática. Adicionando as notas de todos

participantes, perfaz as quatro primeiras prioridades da Região ou Temática. Dessa forma, concede-se notas às prioridades de cada Região ou Temática¹⁴.

Serão estipulados recursos para as quatro primeiras prioridades da Região ou Temática, com exceção do Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE), que possui critérios próprios. No caso de empate entre as três primeiras prioridades Regionais e Temáticas, o critério de desempate será o da maior participação nas Assembleias Regionais e Temáticas. A divisão dos recursos se dará através da soma dos três dos critérios, os quais são: População total da Região, Carência do Serviço ou Infraestrutura e Prioridade Temática da Região (PORTO ALEGRE, 2018).

A definição do investimento e a elaboração do orçamento seguem os parâmetros expostos no Regimento Interno do Orçamento Participativo. Podendo ser reformulado conforme as necessidades apontadas. Sendo importante que a programação orçamentária atenda aos interesses da população, estruturado a partir das disposições legais. Assim, é importante definir os critérios para realizar o dispêndio das despesas que serão realizadas e estarão previstas e integradas na previsão de investimentos da Administração Municipal.

3.3 O processo de monitoramento

A atribuição de monitoramento do processo que ocorre no Orçamento Participativo, acontece pela Sociedade e Governo. No âmbito da Sociedade, compete à Coordenação do Orçamento Participativo (COP), composto por Conselheiros que coordenam os Fóruns de Delegados de suas respectivas Regiões ou áreas Temáticas.

No âmbito do Governo, compete a Secretaria Municipal de Relações Institucionais e Articulação Política (SMRIAP), que é o órgão responsável pelo

¹⁴ Regimento Interno Orçamento Participativo, 2018.

processo do Orçamento Participativo nas relações políticas e comunitárias, além de coordenar os Centros de Relação Institucional Participativa (CRIP).

Esta tarefa exige colaboração entre Governo e Sociedade. Em regra, a população recebe no mês de dezembro o Plano de Investimento e Serviços. Sendo este o meio de acompanhamento dos serviços e obras escolhidos. Tendo os órgãos contábeis e de controladoria a responsabilidade de fazer o controle interno pela parte do Poder Executivo. De maneira externa, esse controle é exercido por auditorias do Tribunal de Contas, bem como pelas associações e pelos cidadãos interessados neste processo.

O Poder Executivo, por meio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, disponibiliza as informações referentes ao andamento das obras, serviços e investimentos via sítio eletrônico. Sendo fundamental a verificação das operações mantidas pelos entes públicos, no intuito de coibir práticas inadequadas ao perfil desejado na gestão dos recursos públicos e alcançar o dever de civilidade que compete aos cidadãos. Nesse aspecto, a Lei Complementar n.º 101, de 4 de Maio de 2000, com redação incluída pela Lei Complementar n.º 131, de 27 de Maio de 2009, orienta¹⁵:

CAPÍTULO IX - DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO Seção I - Da Transparência da Gestão Fiscal

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária

¹⁵ Lei Complementar n.º 101 de 2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Em complementação, o artigo 48-A, menciona que os entes da Federação estão orientados a disponibilizar acesso à informação¹⁶, no que corresponde a parcela de despesas, isto é, todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer de sua execução e, similarmemente, ao que se refere à receita, sendo assim todo lançamento e recebimento de receita nas unidades gestoras,

¹⁶ O referido excerto é a essência do princípio da publicidade, que é o dever de divulgação oficial dos atos administrativos. Sustenta o livre acesso dos indivíduos a informações de seu interesse, buscando alcançar transparência na atuação administrativa. Os agentes públicos atuam na defesa dos interesses da coletividade, assim, as condutas sigilosas e os atos secretos são de natureza funcional das atividades da Administração Pública. Dessa forma, a publicidade dos atos administrativos é uma maneira de externar a vontade da Administração Pública, seja divulgando o conteúdo ao escrutínio público, ou tornando exigível o teor do ato, fomentando, assim, a produção dos efeitos do ato administrativo, a fim de permitir o monitoramento da legalidade dos atos oficiais da Administração Pública.

Podendo ser observado, na proporção do exposto no artigo 5º, XXXIII, XXXIV, LXXII, da Constituição Federal de 1988 e, nos artigos 2º, parágrafo único, V, e 3º, II, da Lei n.º 9.784, de 29 de Janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

inclusive os que se sobrevierem, deverão ser divulgados a qualquer pessoa, conforme segue¹⁷:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

À proporção que, o artigo 49, indica que durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável, as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo estarão disponíveis (PORTO ALEGRE, 2018):

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Assim, conforme Pires (2003) que o Orçamento Participativo facilita a prestação de contas e aumenta o capital social tendendo ao empoderamento dos habitantes. O sentido empregado aqui, é no intuito de fazer com que a população se aproxime dos atos praticados pelo Poder Público e, dessa forma, propiciar um ambiente onde os cidadãos possam participar da gestão dos recursos e ter uma maior eficiência no desenvolvimento do Município.

¹⁷ Regimento Interno Orçamento Participativo, 2018.

Inclusive o Regimento Interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre prevê no artigo 35, que o Município deverá efetuar a Prestação de Contas do Plano de Investimentos (obras e atividades definidas no exercício anterior) bem como a realização do Orçamento do Município do ano anterior (Despesas X Receitas) nas Reuniões Preparatórias Regionais e Temáticas¹⁸.

Segundo Marquetti (2007), para além do controle exercido pelos cidadãos, mais uma forma de fiscalizar é a partir das comissões de obras públicas em andamento, coordenada pelos delegados e conselheiros junto às Assembleias Regionais e Temáticas.

À vista disso, e diferente da maioria das experiências europeias, onde o controle é exercido pela área executiva do governo originário, a população tem como dever, tanto quanto no decurso da implementação, verificar a execução dos atos ante, durante e posterior o percurso do Orçamento Participativo. Assim o Orçamento Participativo propicia que as pessoas exerçam sua cidadania e construam o modelo de participação a partir de uma sociedade baseada na essência democrática.

3.4 Breve histórico do Orçamento Participativo

O processo de implementação do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre não foi simples, haja vista, diante da cultura histórica do Estado brasileiro possuir duas formas de relação político-administrativa, ambas centralizadas, uma assentada no modo coercitivo, a partir da imposição da ânsia do governante. A outra é fundada na política de cooperação e de favores, caracterizando a prática de cunho paternalista-clientelista, preponderantemente envoltas nos interesses privados, os Municípios, em vista da crescente urbanização da população, estavam assoberbados de dificuldades que, atualmente, ainda devem ser enfrentadas.

Luciano Fedozzi (2000) relata que por vários anos os movimentos de bairro travavam enfrentamentos com os governos municipais na busca de demandas isoladas e específicas para obtenção de verbas que viabilizassem obras de

¹⁸ Regimento Interno Orçamento Participativo, 2018.

saneamento básico, pavimentação, maior oferta de transporte público coletivo, dentre outros investimentos. Para o atendimento das necessidades pretendidas por parte da população, havia uma importante capacidade política das associações em pressionar o governo.

Durante o ano de 1989, diversas localidades do Município de Porto Alegre, juntaram os líderes comunitários para debater com o governo as diretrizes básicas da técnica Participativa e, assim, alinhar um preliminar plano de investimentos. Após as discussões, a cidade foi dividida em 16 regiões, definidas a partir de critérios sócio-espaciais. Naquela época, conforme a organização dos movimentos de moradores da cidade, verificou-se uma discrepância na proporção populacional¹⁹.

Partindo das narrativas de Tarso Genro e Ubiratan de Souza, ocorreram 16 assembleias, oportunidade em que a população participou e elegeu os primeiros delegados, na proporção de 1 para cada 5 presentes, assim, sendo formada uma comissão para, em consonância com a Secretaria de Planejamento Municipal, encarregado pelo procedimento orçamentário, delinear um plano de investimentos para o ano seguinte. Essa comissão embrionária viria a se tornar o Conselho do Orçamento Participativo (GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de, 1997).

Dentro do primeiro ano, as informações são de que ocorreu uma enorme convergência das comunidades mais carentes da população em todas as plenárias populares, sendo que a partir de sua participação tinham a missão de estabelecer a orientação dos investimentos que há décadas eram demandados (GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de, 1997).

As descrições deixam evidente que a população clamava, e ainda clamam na atualidade, por soluções que contemplassem a essência de suas necessidades (GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de, 1997). Diz-se que todos queriam tudo ao mesmo tempo, sendo assim, foi aprovado um plano de investimentos que continha uma enorme lista de preferências, sem definir prioridades e que subordinaria a receita em vários anos.

¹⁹ Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre, 1997.

Em 1990, o Orçamento Participativo passa por sua segunda experiência, tendo sido implementadas as reformas fiscal e administrativa no intuito de compor os recursos que seriam destinados para investir nas predileções da população. Essas modificações elevaram a capacidade arrecadatória do município, que subiu de maneira gradual de 25% da receita total no primeiro ano, 1989, para algo em torno de 51% da receita total no ano de 1996²⁰.

Assim, a pressão dos movimentos sociais, levou a administração a investir nas regiões periféricas e de maior carência, porém, como os planos de investimentos não definiram prioridades, os órgãos executores das obras ligadas à melhoria de infraestrutura, eram quem decidiam quais demandas seriam acolhidas, a partir de seus critérios políticos e técnicos (GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de, 1997).

Sendo que a técnica implementada em Porto Alegre, serviu de exemplo para outras localidades, que viram a oportunidade de realizar a partir do método participativo, um projeto que visasse a estruturação de um padrão democrático nas cidades. Conforme relata Oliveira (2013), o Orçamento Participativo dispôs de um trabalho interdisciplinar envolvendo um grupo destinado ao exercício das atividades de expediente, bem como, posteriormente, organismos internacionais colaboraram para a consolidação e difusão do modelo.

De acordo com a análise realizada por Gugliano et al. (2008), no período que corresponde aos anos de 1971 a 1987, outros municípios brasileiros já haviam feito um ensaio técnico na gestão da administração pública, experimentando a inclusão do modelo participativo, consoante os exemplos dos Municípios de Lages, no Estado de Santa Catarina, Piracicaba e Diadema, ambos no Estado de São Paulo e, Pelotas, no Estado do Rio Grande do Sul. Isso ocorreu por conta do plano de gestão empreendido pelos governos municipais a partir de sua orientação democrática na organização da condução dos atos da Administração Pública.

O registro feito por Marquetti (2002), evidencia que durante 16 anos, o Orçamento Participativo esteve presente como elemento primordial na gestão implementada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Com o advento da Constituição

²⁰ Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre, 1997.

Federal de 1988, foi permitido aos Municípios a possibilidade de realização da Reforma Fiscal, isso buscaria solucionar as dificuldades financeiras e contribuiria para o sucesso do Orçamento Participativo, dado que é necessário o erário que será orientado pela deliberação pública, a fim de ditar sua empregabilidade.

A busca pela democratização dos processos de escolha municipal, teve grande influência dos movimentos realizados pelas Associações Comunitárias. Assim, é importante sobrepôr que havia participação ativa da comunidade na estruturação dos investimentos realizados por parte do Agentes Públicos Municipais em Porto Alegre.

A partir de 2005, as rodadas do Orçamento Participativo passaram a ocorrer sob nova gestão, José Fogaça do Partido Popular Socialista (PPS) eleito em 2004 para o quadriênio 2005 a 2008. Acontece que o candidato, ainda no primeiro mandato, filiou-se ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) tendo, em seguida, apresentado o projeto de Governança Solidária Local, que conforme Souza (2010), passou a ser um programa coexistente ao Orçamento Participativo.

Segundo Rennó e Souza (2012, p. 239), o modelo de Governança Solidária Local, instituído por Fogaça, visa gerar uma cultura de solidariedade e cooperação entre as comunidades locais por meio da formação de parcerias. Deste modo, o modelo de gestão escolhido ocasionou de forma gradual a redução da atuação estatal e conseqüentemente construir um sistema simultâneo ao Orçamento Participativo. Tendo como característica principal a descentralização no modelo de governança. Assim foram criados os Centros Administrativos Regionais (CARs), que em seguida passaram a ser denominados Centros de Relações Institucionais Participativas (CRIPs) um em cada uma das dezessete regiões de divisão do OP. A contar dos CRIPs, procurou-se aproximar da população nos bairros mais periféricos, com ações desenvolvidas pela prefeitura incentivando a estruturação e execução de planejamento local e territorial.

Os Centros de Relação Institucionais e Participativas passaram a ser importante meio de comunicação entre a comunidade e a prefeitura, que buscavam neles um lugar para manifestar suas demandas. Com início em 2017, a coordenação dos CRIPs ficou sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI).

Essa relação de parceria entre o Poder Estatal e a Sociedade Civil buscando a efetivação do OP, se materializou também a partir da formação dos Comitês Gestores de Território (CGT) em ambas as regiões do OP. Segundo o Decreto de número 18.224, de 5 de março de 2013, estabelece as finalidades dos Comitês Gestores de Território²¹:

Artigo 1º - Fica criado o Comitê Gestor do Território (CGT), que deverá integrar cada uma das 17 (dezessete) regiões administrativas, junto ao Centro Administrativo Regional (CAR).

Artigo 2º - São finalidades do CGT:

- I - Planejar, articular e monitorar a ações do governo em cada uma das 17 (dezessete) regiões administrativas;
- II- Zelar pela qualificação e bom atendimento dos serviços públicos ao cidadão;
- III- monitorar a execução das demandas e prioridades do Orçamento Participativo (OP);
- IV - Fomentar parcerias de governança solidária local e a criação de redes de sustentabilidade territorial; e
- V - Promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida e de convivência na região.

Desse jeito a criação do CGT ratificou a concepção do Executivo Municipal gestão compartilhada do OP e das regiões nos quais se dividia, com isso, permitiu-se uma aproximação diferenciada nos territórios. No ano de 2007, o OP passou por uma alteração no quantitativo de regiões que compõem o programa, alterando-se de dezesseis para dezessete, a partir da criação da região intitulada “Ilhas”, que no passado era parte da região um do OP, encontrando-se atualmente como Humaitá-Navegantes.

Ao passo que Rennó e Souza (2012) realizaram um comparativo a respeito do funcionamento e efetividade do OP no Município de Porto Alegre em meio as gestões denominadas de Frente Popular, sob a regência do PT, e a de José Fogaça, pelo PPS, atualmente Cidadania, que posteriormente, retornou ao PMDB,

²¹ Decreto n.º 18.224, de 5 de março de 2013.

reconduzindo a reeleição no ano de 2008. Com base nos dados secundários, disponibilizados pela prefeitura municipal, os autores fizeram uma comparação do OP nas duas administrações, partindo como base três dimensões, uma sendo a participação popular, a outra, as demandas do OP concluídas e, por último, a capacidade decisória dos agentes envolvidos nas ações realizadas por parte dos entes representados e dos órgãos específicos ante os seus representantes.

Como conclusões a respeito das comparações realizadas, constatou-se que (RENNÓ, SOUZA, 2012, p. 248):

O desempenho e a efetividade do programa alterou-se nos últimos anos em diversos aspectos. Além disso, os fatos revelam que as primeiras gestões do OP obtiveram um índice melhor no que se propunham a realizar – concluindo mais obras e obtendo maior adesão popular.

Agora sobre a terceira dimensão que foi analisada, ao que se referente à transparência, a capacidade decisória dos agentes envolvidos no processo e a prestação de contas e controle das ações realizadas por parte da população, tanto não participante do OP quanto participante do OP, percebe-se, no trabalho, que “o OP parece manter sua metodologia de divulgação dos resultados orçamentários e de prestação de contas dos gastos públicos” (RENNÓ, SOUZA, 2012, p. 248).

Os embaraços encontrados no OP, no final do último mandato da Frente Popular (2001-2004), também foram encontrados na primeira gestão de José Fogaça (PPS/PMDB), entre os anos de 2005 e 2008. Particularmente, se manteve no ciclo predecessor uma queda na resolução das demandas e uma queda na adesão pública à política formulada no OP em geral.

Neste contexto, a título de exemplo, o quantitativo de demandas em aberto foi de 963, em 2004, para 1532, na gestão de Fogaça. Em vista desse salto, há que se ressaltar uma modificação nos perfis das demandas efetuadas pelo OP, que passou por uma ampliação considerável no volume de recursos destinados pela prefeitura a partir de 2005 e, destarte, resultando na execução de um número maior

de obras de maior proporção, tanto no valor e quanto no tempo previstos para conclusão.

Além disso, no período da gestão de Fogaça, o OP continuou enfrentando imbróglios referentes a sua legitimidade e na assimetria das informações entre os membros representantes do OP (conselheiros e delegados regionais e temáticos eleitos), junto ao restante da população que participa do processo. Fedozzi e Martins (2015) realizaram uma comparação em meio aos anos de 2002 e 2009 no que se atribui à opinião dos participantes do OP em vista da resposta dada pelos delegados e conselheiros do OP que são eleitos anualmente para coordenarem os trabalhos advindos do processo de deliberação das demandas apontadas nas comunidades. Levando em consideração esta comparação, percebeu-se uma redução no percentual das categorias “na maioria das vezes” e “sempre” e um aumento consecutivo nas outras duas, denominadas “poucas vezes” e “nunca”.

Para Fedozzi e Martins (2015) que expunham os dados em relação ao conhecimento das regras contidas no OP e das informações fornecidas pelos perfis da população participante. Com suporte nisso, é possível aferir que, nos cargos de representação, sejam eles, conselho e delegados, percentual de entrevistados que afirmam ter conhecimento da maioria das regras do OP é maioria, ao contrário dos representados, sendo eles os participantes das assembleias. Ao passo que, no primeiro grupo, o percentil de conhecimento do regimento interno do OP no ano de 2009 chegava a 39,4% e 38,4% (conselheiros e delegados, respectivamente) para os membros das assembleias regionais e temáticas que não exercem função de representação, esse percentual era de 1,3%.

Com isso, foi analisada a permissão da reeleição permanente dos conselheiros a partir do ano de 2007 (FEDOZZI; FURTADO; RANGEL, 2018), permitindo assim o retrocesso desse processo. Fedozzi e Martins (2015 apud CIDADE, 2007) apontam que com base nos últimos anos do período correspondente a 2004 e 2008, o percentual de renovação do Conselho do Orçamento Participativo (COP) sofreu uma queda, alcançando 34%. Isto significa que no ano de 2008 o mais da metade do quantitativo dos conselheiros do OP eram membros reeleitos.

Já em 2017, a prefeitura de Porto Alegre foi assumida por um novo grupo político, de composição dos partidos à direita no espectro ideológico. Tendo essa gestão sido liderada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), representado pelo prefeito Nelson Marchezan Júnior.

Por volta de 2018, a nova gestão da prefeitura de Porto Alegre, foi pioneira no Brasil ao agregar novas ferramentas tecnológicas existentes, formulou o OP digital. O OP digital é uma plataforma eletrônica de participação. Como consequência disso, pode-se participar de forma presencial nas assembleias regionais e temáticas e, também tem a possibilidade de acompanhá-las no formato virtual. Assim, a ideia é ampliar a oportunidade de participação e inserir o público, bem como os membros das assembleias nas discussões do OP, e criar uma alternativa que possibilite a presença da população. Isso busca diminuir as dificuldades em relação às questões rotineiras, seja pela distância do local da assembleia, seja pelo horário em que esta é realizada, dentre outros motivos que ensejaram o não comparecimento nas reuniões do ciclo participativo.

Além do mais, destaca-se que o OP digital é uma ferramenta que contém um Software livre, dessa maneira, a estrutura operacional principal pode ser aproveitada por diferentes cidades que possuam uma política pública nos moldes do OP, podendo ser adequadas às realidades da região a ser implantada.

Pelos últimos anos, a busca de formatação e adequação do OP às novas ferramentas tecnológicas, este percebe-se ao encontro de sua decadência, podendo ser demonstrado com base na decisão que partiu do governo municipal, em conjunto com o COP, para não ser realizado as assembleias regionais e temáticas no ano de 2017, sendo essa a primeira vez que não ocorreu o ciclo participativo desde sua criação. Em que pese a execução desse modelo tenha um perfil acolhedor e integrador, sua execução tornou-se prejudicada e nociva à essência do OP original.

4 AS PRIORIDADES SOCIAIS NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE

Esse capítulo tem por objetivo analisar as prioridades sociais do OP na cidade de Porto Alegre. Serão examinados o perfil dos participantes, a fim de identificar quem são esses cidadãos e cidadãs que participam do OP, posteriormente, será investigado a evolução das prioridades sociais escolhidas nas diferentes regiões em Porto Alegre no período 1997-2016.

4.1 A cidade de Porto Alegre

Porto Alegre, a capital do Estado do Rio Grande do Sul, é a maior cidade em termos populacionais da região Sul do Brasil. Porto Alegre possui uma área total 495,390 km² e uma população de 1.409.351 habitantes em 2010. A taxa de crescimento populacional entre 1990 e 2020 foi de 0,5%, com os bairros das periferias apresentando maiores taxas de aumento populacional. A população de Porto Alegre tem maior número de mulheres do que homens.

O índice de desenvolvimento humano (IDH) no município era de 0,805 (PNUD, 2010). A taxa de mortalidade infantil na capital é de 8,98 óbitos por mil nascidos vivos e o analfabetismo de 2,3%. Já o Produto Interno Bruto (PIB) por habitante (per capita) calculado para o ano de 2017 foi de 49.740,90. Tendo como o principal setor produtivo o de serviços, cujo participação no valor agregado bruto (VAB) para o ano de 2017 foi de 91,3%, a participação da indústria no VAB foi de 8,6%, enquanto a agricultura teve uma participação muito reduzida (IBGE, 2021).

Datada em 26 de março de 1772, a cidade de Porto Alegre tem sua fundação com a criação da Freguesia de São Francisco do Porto dos Casais, no ano seguinte, sendo alterada para Nossa Senhora da Madre de Deus de Porto Alegre. Seu povoamento iniciou por volta de meados de 1752, a partir da vinda de 60 casais portugueses açorianos trazidos em função do Tratado de Madri para se domiciliarem nas Missões, região situada no noroeste do Estado, que na oportunidade estava

sendo cedido ao governo português em permuta da área nomeada Colônia de Sacramento, localizada nas margens do Rio da Prata. A delimitação dessas áreas ocorreu de forma vagarosa e os açorianos seguiram no então chamado Porto de Viamão, sendo essa a primeira denominação de Porto Alegre. Por volta de 1824, imigrantes de todo o mundo foram se estabelecendo, em específico os alemães, espanhóis, italianos, poloneses, africanos, libaneses e judeus (IBGE, 2021).

As regiões do OP são formadas por um conjunto de bairros ou por um bairro. Atualmente, a Cidade está organizada em 81 bairros oficiais e algumas regiões ainda não definidas oficialmente por nomes. Segundo o Censo de 2010, os maiores bairros em termos populacionais eram o Rubem Berta (87.367 habitantes), o Sarandi (59.707 moradores), a Restinga (51.569 habitantes) e a Lomba do Pinheiro (51.415 habitantes).

Os aspectos trazidos neste item visam apresentar as características apresentadas pelo Censo, sendo importante introduzir o capítulo desta maneira, vez que nos itens seguintes serão apresentados os participantes e as prioridades sociais das Regiões do OP na cidade de Porto Alegre.

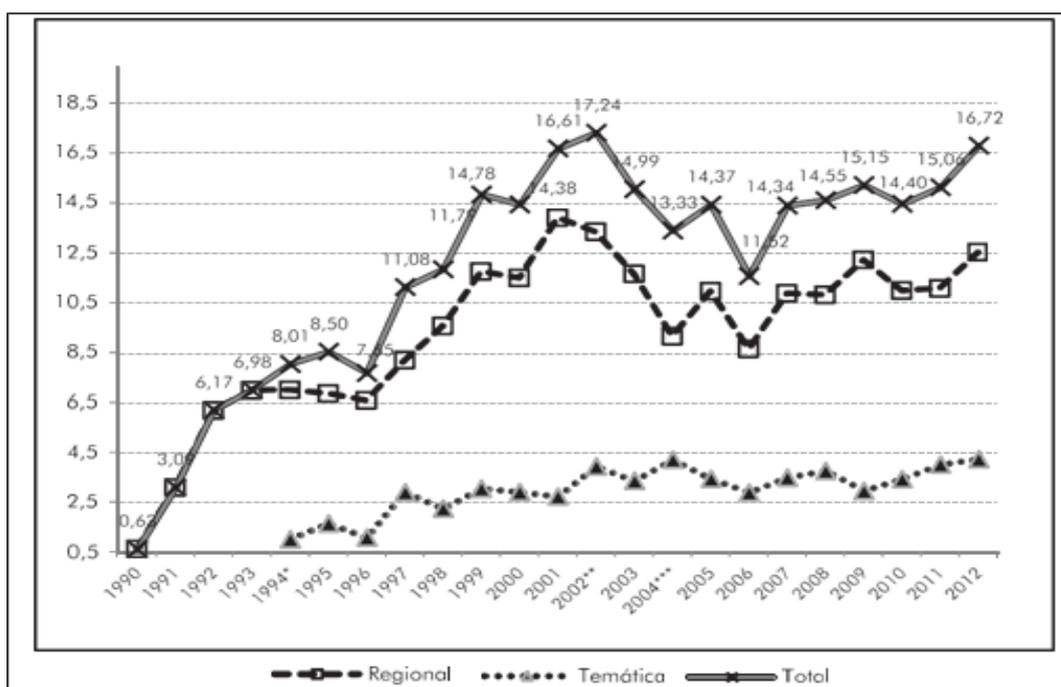
4.2 Quem participa do Orçamento Participativo?

Um aspecto fundamental é delinear quem são os participantes do OP nas assembleias. No Orçamento Participativo, os participantes indicam suas preferências, escolhem os representantes que participarão da elaboração do orçamento, fiscalizam a execução do Plano de Investimento e Serviços e a realização das obras públicas. Como forma de melhor entender as escolhas realizadas passa a seguir a evidenciar o perfil dos participantes das assembleias regionais e temáticas do Orçamento Participativo em Porto Alegre no período de 1993 a 2012, no que diz respeito às informações socioeconômicas dos participantes. Para tal, foram utilizados os trabalhos intitulados “Orçamento Participativo de Porto Alegre” e “Orçamento Participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004”.

A Figura 2 mostra a evolução do número de participantes nas assembleias temáticas e regionais do OP entre 1990 e 2012. Verificou-se um crescimento mais ou menos contínuo desde o início do programa até o ano de 2002, chegando a quantidade de 17.241 pessoas. Foi em 2002 que ocorreu a mudança no ciclo do OP para a Rodada Única de Assembleias, implementada em 2003. Depois desse período, iniciou-se uma queda que perdurou até 2006. Tendo a partir de 2007 ocorrido uma elevação no número de participantes. Independentemente da participação de 16.721 pessoas em 2012 – quantidade mais elevada dos últimos dez anos – esse montante não superou o número de participantes no ano de 2002, ano de implementação da Rodada Única. Supõe-se que a queda no número de participantes ocorreu, dentre outras razões, por conta da sensação de não efetividade no tocante da participação por meio de realização das demandas pretendidas. É importante assegurar uma participação ativa em todas as etapas do processo do OP, incluindo o processo de monitoramento da execução das demandas. Diga-se de passagem, não há informações sobre a participação das pessoas no processo de monitoramento da execução das demandas do OP.

Figura 2 – Participantes no OP em Porto Alegre, por categoria de assembleia (Regional, Temática), de 1990 a 2012

(em 1.000 pessoas)



Fonte: Orçamento participativo de Porto Alegre (2013).

Segundo a Tabela 2 houve diferenças nos percentuais de participação entre as assembleias regionais e temáticas. Nas assembleias temáticas verificou-se uma menor participação em toda a série examinada (3,8%). Por outro lado, o número de pessoas que participaram nas duas instâncias, tanto regionais quanto temáticas, permaneceu elevado, tendo seu ápice no ano de 2002 (45,8%). Conforme abordado anteriormente, as temáticas passaram por modificações na sua configuração institucional ao longo da trajetória do OP. O processo de participação adotado nas temáticas era similar ao estabelecido nas regiões.

Tabela 2 – Participação nos âmbitos regionais e temáticas do OP de Porto Alegre, nos anos de 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009

| Reuniões do OP em que participa | Ano | | | | |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|
| | 1998 | 2000 | 2002 | 2005 | 2009 |
| Somente Região | 57,5 | 51,2 | 48,1 | 55,3 | 49,8 |
| Somente Temática | 6,4 | 5,8 | 5,6 | 7,1 | 3,8 |
| Região e Temática | 21,3 | 21,4 | 45,8 | 34,9 | 45,1 |
| Não Respondeu | 14,9 | 21,6 | 0,4 | 2,7 | 1,3 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: Orçamento participativo de Porto Alegre - Perfil, avaliação e percepções do público participante (2013, p. 23).

A partir da primeira pesquisa efetuada com os participantes das Assembleias do OP, no período de 1993 até 2012, verificou-se um aumento da participação feminina em relação à masculina, conforme a Tabela 3, passando de 46,7% em 1993 para 61,1 % em 2012. O Censo Demográfico do IBGE apontou que tanto em 2000 como em 2010, na cidade de Porto Alegre, a população era composta de 55% de mulheres e de 45% de homens na faixa etária de 16 anos ou mais. Em comparação ao perfil demográfico por gênero em Porto Alegre, a participação feminina é maior que a dos homens nas Plenárias. Embora a participação feminina

tenha aumentado, sendo isso importante, não quer dizer que as relações de gênero estão presentes nos debates de formulações de políticas públicas, bem como as relações entre gêneros encontram-se em constância e equilibradas em relação ao processo do OP.

Tabela 3 – Participação no OP de Porto Alegre, por sexo, nos anos de 1993, 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 e 2012, e do Censo Demográfico de 2000 e 2010

| Sexo | Ano | | | | | | | | Censo Demográfico* | |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------|------|
| | 1993 | 1995 | 1998 | 2000 | 2002 | 2005 | 2009 | 2012 | 2000 | 2010 |
| Feminino | 46,7 | 46,8 | 51,4 | 57,3 | 56,4 | 52,8 | 54,7 | 61,1 | 54,6 | 54,7 |
| Masculino | 46,6 | 52,2 | 48,4 | 41,5 | 43,3 | 47,2 | 44,8 | 38,9 | 45,4 | 45,3 |
| Não Respondeu | 5,7 | 1,0 | 0,2 | 1,3 | 0,4 | - | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | | 100 | 100 |

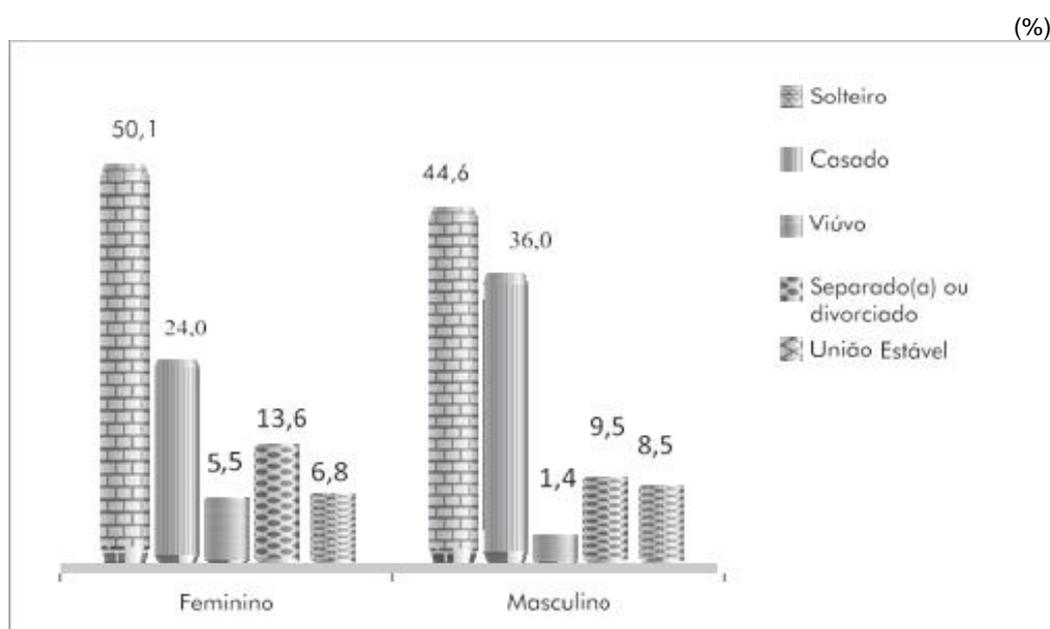
Fonte: Orçamento participativo de Porto Alegre - Perfil, avaliação e percepções do público participante (2013, p. 25).

Em relação ao estado civil, ocorre uma distribuição que se diferencia entre os sexos, de acordo com a Figura 3. A análise aponta uma associação entre o estado civil e o percentual de participantes por gênero. O maior percentual de participantes do gênero feminino, pertencem ao estado civil de solteiras, ao passo que entre os participantes de gênero masculino o maior percentual está na condição de casados. Segundo Fedozzi (2005; 2007) o fato das mulheres não casadas participarem da política de forma mais efetiva pode se dar por causas objetivas (apresentarem maior autonomia frente aos encargos familiares) e por razões subjetivas (terem uma menor suscetibilidade à relação de controle).

A Tabela 4 apresenta a participação por faixa etária. No geral, pode-se dizer que ocorreram variações na participação nos anos examinados na pesquisa em todas as faixas etárias, é o que aponta. Na parcela mais jovem, entre 16 e 25 anos, houve oscilações no decorrer da série, percebendo o menor percentual de

participação dos jovens em 2012 com 12,8% e, atingindo o maior percentual no ano de 2002 com 19,5%. As maiores diferenças no quantitativo populacional da cidade estão nessa faixa, havendo uma sub-representação na condição dos jovens participantes (IBGE, 2000; 2010).

Figura 3 – Participação no OP de Porto Alegre, por sexo e estado civil, no ano de 2009



Fonte: Orçamento participativo de Porto Alegre - Perfil, avaliação e percepções do público participante (2013, p. 26).

Os adultos na faixa de 26 a 49 anos, do mesmo modo foram observadas variações. Essas oscilações aconteceram na faixa de 26 a 33 anos, de outro lado, apresentam semelhante representatividade à dos Censos. Atestou-se decréscimo ao longo da série, na faixa de 34 a 41 anos, apresentando maior percentual em relação à população da cidade. Também foram verificadas oscilações na faixa de 42 a 49 anos, no que diz respeito à população da cidade.

O grupo etário com mais de 60 anos apresenta percentuais similares

em 2005 e 2009. No entanto, a série é curta e não se pode concluir pela tendência de uma maior participação dos idosos e, também, pelo fato da faixa etária de 50 ou mais ter sido adotada somente nas últimas duas pesquisas. Em comparação ao levantado nos Censos, pode-se dizer que o grupo que integra a faixa de 50 anos ou mais, aparentemente, está sub-representado nas assembleias do OP. Em relação à faixa etária, verificou-se uma sub-representação nas Plenárias do OP quanto ao Censo, nos grupos dos mais jovens e dos idosos, tendo nos últimos dois últimos anos uma diminuição na participação de jovens e um crescimento na participação dos mais idosos.

Tabela 4 – Participação no OP de Porto Alegre, por faixa etária, nos anos de 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 e 2012, e Censo Demográfico 2000 e 2010

| Idade | Ano | | | | | | | Censo Demográfico | |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|------|
| | 1995 | 1998 | 2000 | 2002 | 2005 | 2009 | 2012 | 2000 | 2010 |
| 16 a 25 | 15,8 | 17,3 | 17,6 | 19,5 | 19,0 | 18,5 | 12,8 | 24,3 | 20,0 |
| 26 a 33 | 19,1 | 15,1 | 16,4 | 17,4 | 15,0 | 17,3 | 14,8 | 15,9 | 17,9 |
| 34 a 41 | 23,0 | 22,7 | 20,4 | 19,9 | 16,7 | 16,8 | 16,3 | 16,8 | 13,9 |
| 42 a 49 | 18,8 | 19,4 | 18,6 | 18,6 | 21,7 | 19,8 | 17,2 | 14,6 | 13,7 |
| 50 ou + | 22,4 | 25,2 | 25,9 | 24,5 | 19,0 | 27,6 | 38,5 | 28,4 | 34,4 |
| 50 a 60 | - | - | - | - | - | 18,8 | 24,1 | 13,8 | 16,9 |
| Mais de 60 | - | - | - | - | 8,6 | 8,8 | 14,5 | 14,7 | 17,5 |
| Não Respondeu | 0,9 | 0,3 | 1,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,4 | - | - |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: Orçamento participativo de Porto Alegre - Perfil, avaliação e percepções do público participante (2013, p. 29).

Durante os anos observados na pesquisa, verificou-se uma mudança no nível de escolarização dos participantes das assembleias apesar da maior presença de participantes com ensino fundamental. Ocorreu uma tendência à diminuição da participação de pessoas com ensino fundamental e um aumento dos participantes com ensino médio, é o que se observa na Tabela 5. A maior queda ocorreu no grupo que integra os participantes do ensino fundamental incompleto. Em relação aos participantes de nível médio, em 1995 o percentual foi de 31,2%, e 35,1%

em 2012, valor inferior ao percebido em 2009. O aumento de maior expressão se deu entre aqueles que integram o grupo de participantes do ensino médio completo. Com relação aos participantes com ensino superior, ocorreram oscilações nos períodos, com o maior percentual ocorrendo em 2000. Por comparação, o nível de escolaridade da população da cidade, segundo os dados do Censo 2010, demonstram pequenas diferenças nos níveis de ensino fundamental completo e médio completo, de outro lado, os participantes do OP com ensino superior apresentam menor representatividade do que na Cidade como um todo.

Tabela 5 – Participação no OP de Porto Alegre, segundo a escolaridade, nos anos de 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 e 2012, e Censo Demográfico 2010

| Escolaridade (1) | Ano | | | | | | | Censo Demográfico 2010 (%) |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| | 1995 | 1998 | 2000 | 2002 | 2005 | 2009 | 2012 | |
| Sem instrução / Analfabeto * | 5,5 | 3,0 | 4,7 | 3,8 | 1,5 | 1,3 | 1,6 | 2,3 |
| Alfabetizado | - | - | 2,1 | 2,6 | 1,2 | 0,7 | - | - |
| Fundamental incompleto | 37,0 | 46,0 | 34,3 | 44,4 | 33,4 | 30,5 | - | |
| Fundamental completo | 12,1 | 12,2 | 10,9 | 13,3 | 14,3 | 15,8 | - | |
| Ensino fundamental (Total Parcial) | 49,1 | 58,2 | 45,2 | 57,7 | 47,7 | 46,3 | 41,2 | 41,9 |
| Médio incompleto | 12,6 | 7,5 | 10,4 | 7,8 | 11,8 | 9,2 | - | |
| Médio completo | 18,6 | 13,1 | 13,7 | 16,0 | 22,0 | 26,9 | - | |
| Ensino médio (Total Parcial) | 31,2 | 20,6 | 24,1 | 23,8 | 33,8 | 36,1 | 35,1 | 33,2 |
| Ensino Superior (Completo e Incompleto) | 14,2 | 16,1 | 20,1 | 12,0 | 15,5 | 13,0 | 18,2 | 22,1 |
| Pós-Graduação | - | - | - | - | - | 2,4 | - | - |
| Não Respondeu | - | 2,1 | 3,8 | 0,1 | 0,3 | 0,2 | 3,9 | 0,6 |
| Total | 100 |

Fonte: Orçamento participativo de Porto Alegre - Perfil, avaliação e percepções do público participante (2013, p. 30).

A Tabela 6 mostra a distribuição percentual da renda familiar dos participantes do OP nas regiões, em 2002, e na distribuição da renda do responsável pelo domicílio nas regiões, em 2000. A participação percentual das pessoas com renda familiar de até quatro salários mínimos no OP é muito maior do que no percentual da população de Cidade com esse nível de renda. Houve uma grande diferença entre o percentual de participantes no OP cujo chefe de família ganha até dois salários mínimos e o percentual dos responsáveis por domicílios em Porto Alegre com essa renda. A população de baixa renda possui uma participação no OP muito superior à sua representação na cidade como um todo. Os participantes do OP possuem renda inferior ao cidadão típico de Porto Alegre.

Tabela 6 – Participação no OP de Porto Alegre, segundo a renda do chefe de família em salários mínimos em 2002 e no Censo Demográfico 2000

| Regiões | Orçamento Participativo | | | Porto Alegre | | |
|----------------------|-------------------------|---------------------|---------------|--------------|---------------------|---------------|
| | 0 a 2 SMs | Mais de 2 até 4 SMs | Mais de 4 SMs | 0 a 2 SMs | Mais de 2 até 4 SMs | Mais de 4 SMs |
| Centro | 44,3 | 28,6 | 27,1 | 6,80 | 12,3 | 80,9 |
| Centro-Sul | 31,0 | 38,0 | 31,0 | 23,8 | 23,9 | 52,3 |
| Cristal | 56,9 | 20 | 23,1 | 22,9 | 18,9 | 58,1 |
| Cruzeiro | 39,0 | 37,5 | 23,5 | 34,6 | 22,9 | 42,6 |
| Eixo Baltazar | 41,9 | 43,2 | 14,9 | 25,5 | 27,3 | 47,2 |
| Extremo-Sul | 50,0 | 24,3 | 25,7 | 39,4 | 27,2 | 33,4 |
| Glória | 39,7 | 34,2 | 26,1 | 36,5 | 27,6 | 35,9 |
| Humaitá/Naveg./Ilhas | 55,4 | 36,5 | 8,10 | 31,2 | 24,3 | 44,5 |
| Leste | 43,9 | 30,6 | 25,5 | 28,1 | 22,3 | 49,6 |
| Lomba do Pinheiro | 35,5 | 36,8 | 27,7 | 44,8 | 29,6 | 25,6 |
| Nordeste | 52,6 | 32,9 | 14,5 | 55,4 | 29,0 | 15,6 |
| Noroeste | 44,7 | 25,0 | 30,3 | 12,8 | 17,1 | 70,2 |
| Norte | 29,7 | 41,9 | 28,4 | 34,9 | 29,6 | 35,5 |
| Partenon | 26,8 | 36,6 | 36,6 | 33,1 | 26,1 | 40,8 |
| Restinga | 58,2 | 20,3 | 21,5 | 43,3 | 29,3 | 27,4 |
| Sul | 36,6 | 21,1 | 42,3 | 19,0 | 18,0 | 63,0 |
| Total das Regiões | 43,0 | 31,8 | 25,2 | - | - | - |
| Total das Temáticas | 29,8 | 25,0 | 45,2 | - | - | - |
| Porto Alegre | | | | 22,7 | 20,8 | 56,5 |

Fonte: Marquetti (2008)

A Tabela 6 mostra outros dois resultados importantes. Primeiro, as maiores diferenças entre o percentual de participantes no OP e o percentual dos responsáveis por domicílios com renda familiar de zero a quatro salários mínimos ocorrem nas regiões relativamente mais ricas. Nas regiões de maior renda ocorreram as maiores diferenças de renda entre os participantes do OP e os demais moradores. Segundo, os participantes das assembleias regionais tinham renda familiar inferior aos das assembleias temáticas. Esses resultados são consistentes com a concepção que no âmbito do OP os segmentos sociais pobres possuem maior participação que os demais segmentos sociais.

Neste item foram apresentados o perfil dos participantes do OP. Foi mostrado a evolução do número de participantes nas assembleias temáticas e regionais do OP entre 1990 e 2012, a participação nos âmbitos regionais e temáticas nos anos de 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009; as características dos participantes segundo sua faixa etária, sexo, escolaridade, estado civil e a renda do chefe de família em salários mínimos.

Ao apresentar esses dados buscou-se delinear o perfil dos participantes, no intuito de distinguir as características e, entender quem de fato participava indicando suas preferências, bem como na escolha dos representantes que atuaram na elaboração do orçamento nos anos observados, assim como participaram da fiscalização ao acompanharem a execução do Plano de Investimento e Serviços e a realização das obras públicas pleiteadas para suas Regiões.

4.3 As prioridades sociais das Regiões do Orçamento Participativo

O Quadro 1 apresenta as prioridades que os participantes nas assembleias regionais do OP podem votar. Cada participante vota em quatro das prioridades elencadas que são utilizadas para definir as prioridades das regiões. A nossa análise investiga as quatro primeiras prioridades eleitas nas 17 Regiões entre os anos de 1997 e 2016. Para simplificar a análise vamos utilizar uma versão simplificada que considera as escolhas pelos seguintes grandes temas: Circulação e Transporte; Cultura; Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo; Educação;

Esporte e Lazer; Habitação, Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental; Saúde; e Assistência Social.

A Tabela 7 mostra as escolhas realizadas nas assembleias regionais como primeira prioridade entre os grandes temas. Como não há informações para 2000 e 2013, nossa análise contempla o total de 297 prioridades escolhidas como a demanda mais votada ao longo do período em estudo. A demanda de Habitação, Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental foi apontada por 17 Regiões como a principal prioridade, 126 vezes, representando 42,4% do total das escolhas. Essas escolhas foram concentradas em Habitação e Saneamento Básico. A segunda demanda com maior votação como a principal prioridade das Regiões foi Educação, escolhida 51 vezes, o que representou 17,2% das escolhas. Em terceiro lugar ficou a Assistência Social, escolhida por 37 vezes ao longo do período em estudo como a principal prioridade das regiões, o que representou 12,5% das escolhas. Saúde ficou em quarto lugar com 30 votos o que representou 10,1% das prioridades. Muito próximo ficou Circulação e Transporte, escolhida 29 vezes como a principal prioridade, o que representou 9,8% das escolhas, pavimentação de estrada foi o principal item escolhido dentro desse grande tema. Os grandes temas com menor número de escolha como principal prioridade foram Cultura com sete escolhas; Desenvolvimento econômico, tributação e turismo com nove e Esporte e lazer com oito; representando 2,4%; 3,0% e 2,7% respectivamente.

Quadro 1 – Prioridades Temáticas das Regiões do OP

| |
|---|
| CIRCULAÇÃO E TRANSPORTE |
| A) Pavimentação de Estradas |
| B) Duplicação e Alargamento de Vias |
| C) Programa de Mobilidade e Organização do Espaço Urbano – Abertura de Vias e Rótulas |
| D) Qualificação de Terminais e Parada Segura |
| E) Segurança Viária |
| CULTURA |
| A) Atividades de Descentralização da Cultura |
| B) Equipamentos Culturais |
| C) Ações e Eventos da Cultura |
| D) Comunicação Comunitária |
| DESENV. ECONÓMICO, TRIBUT. E TURISMO |
| A) Geração de Trabalho e Renda |
| B) Abastecimento e Área Rural |
| C) Apoio a Empreendimentos |
| D) Turismo |
| EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER |
| Educação |
| A) Educação de Jovens e Adultos |
| B) Educação Infantil |
| C) Ensino Fundamental |
| D) Educação Especial |
| Esporte e Lazer |
| A) Equipamentos Esportivos |
| B) Reforma e Ampliação dos Centros Comunitários |
| C) Equipamentos de Lazer e Recreação |
| HABITAÇÃO, ORGAN. DA CIDADE, DESENV. URBANO E AMBIENTAL |
| A) Habitação |
| B) Saneamento Básico |
| C) Meio Ambiente |
| D) Urbanismo |
| E) Saneamento Ambiental |
| F) Regularização Fundiária |
| SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL |
| Saúde |
| A) Construção e Ampliação da Rede Especializada |
| B) Reforma, Ampliação e Construção de Postos de Saúde |
| C) Ampliação de Serviços na Rede Básica |
| D) Juventude |
| E) Acessibilidade e Mobilidade Urbana |
| Assistência Social |
| A) Atendimento a Criança e ao Adolescente |
| B) Atendimento à Família |
| C) Reforma, ampliação e/ou implantação de Unid. de Assistência Social |
| D) Atendimento à População Adulta |
| E) Atendimento aos Portadores de Deficiência |
| F) Grupos de Convivência da Terceira Idade |
| G) Juventude |
| H) Acessibilidade e Mobilidade Urbana |

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2021).

Tabela 7 – Temáticas escolhidas como primeira prioridade nas 17 Regiões do OP

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2014 | 2015 | 2016 | total |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Circulação e Transporte | 2 | | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 3 | 3 | 1 | 1 | 4 | 1 | 1 | | 2 | 2 | 29 |
| Cultura | | | | | | | 2 | 3 | | | | | | | | | 2 | | 7 |
| Des. Econ., Tribut. e Turismo | | 1 | 1 | | 2 | 3 | 1 | | | 1 | | | | | | | | | 9 |
| Educação | 5 | 4 | 3 | 5 | 5 | 1 | 3 | 3 | | 1 | 7 | 4 | 2 | 3 | 2 | 1 | | 2 | 51 |
| Esporte e Lazer | | 5 | 2 | | | | 1 | | | | | | | | | | | | 8 |
| Hab., Org Cidade, Des. Urb. Amb. | 5 | 4 | 3 | 3 | 7 | 5 | 2 | 1 | 12 | 9 | 8 | 9 | 9 | 8 | 11 | 10 | 13 | 7 | 126 |
| Saúde | 2 | | 2 | 4 | | 5 | 2 | 4 | | 1 | | | 1 | 4 | 2 | | | 3 | 30 |
| Assistência Social | 2 | 2 | 3 | 3 | 1 | 1 | 3 | 3 | 1 | 2 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 6 | | 3 | 37 |

Fonte: o autor (2021) com dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2018).

A Tabela 8 contém a segunda prioridade escolhida pelos participantes das regiões do OP. Novamente, a análise aborda o total de 297 prioridades escolhidas como a segunda demanda mais votada ao longo do período em estudo. A demanda de Habitação, Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental foi apontada 65 vezes como a principal segunda prioridade, representando 21,9% do total das escolhas. As escolhas concentradas em Habitação e Saneamento Básico. A segunda demanda com maior votação nas Regiões foi Educação, escolhida 57 vezes, o que representou 19,2% das escolhas. Em terceiro lugar ficou Saúde, escolhida por 52 vezes, o que representou 17,5% das escolhas. Assistência Social ficou em quarto lugar com 45 votos, o que representou 15,2% das prioridades de segunda ordem. Seguido pelas demandas ligadas a Circulação e Transporte, escolhida 36 vezes como a segunda prioridade nas Regiões, o que representou 12,1% das escolhas, pavimentação de estrada foi o principal item escolhido dentro desse grande tema. Os grandes temas com menor número de escolha como segunda prioridade foram Cultura com 21 escolhas; Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo com 17 escolhas e Esporte e Lazer com 4 escolhas; representando 7,1%; 5,7% e 1,3% respectivamente. Houve um aumento do percentual da Cultura e de Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo.

A partir dos resultados têm-se a seguinte ordem de importância quanto à segunda prioridade escolhida pelos participantes no período de 1997 a 2016 nas assembleias do OP: Habitação, Educação, Saúde, Assistência Social e Circulação e Transporte.

Tabela 8 – Temáticas escolhidas como segunda prioridade nas 17 Regiões do OP

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2014 | 2015 | 2016 | total |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Circulação e Transporte | 4 | 1 | 4 | 2 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 2 | 3 | 2 | 1 | 3 | 2 | 1 | 2 | 0 | 36 |
| Cultura | | 1 | 1 | | | | 1 | 1 | | 1 | | | | | | 6 | 4 | 6 | 21 |
| Des. Econ., Tribut. e Turismo | | | | 1 | 3 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 | 2 | | | | 1 | 2 | | | 17 |
| Educação | 3 | 2 | 4 | 3 | 4 | 5 | 3 | 2 | 5 | 3 | | 4 | 4 | 5 | 5 | | 3 | | 57 |
| Esporte e Lazer | | 3 | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | 4 |
| Hab., Org Cidade, Des. Urb. Amb. | 6 | 3 | 3 | 5 | 2 | 4 | 1 | 4 | 3 | 6 | 6 | 3 | 2 | 2 | 4 | 4 | 3 | 4 | 65 |
| Saúde | 3 | 6 | 3 | 2 | 2 | 3 | 2 | 1 | 2 | 4 | 2 | 4 | 4 | 2 | 2 | 4 | 3 | 3 | 52 |
| Assistência Social | | | 1 | 3 | 3 | 1 | 5 | 4 | 3 | | 2 | 4 | 6 | 5 | 3 | | 2 | 3 | 45 |

Fonte: o autor (2021) com dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2018).

A Tabela 9 abrange a terceira prioridade escolhida pelos participantes das regiões do OP, abrangendo 297 prioridades escolhidas como a terceira demanda mais votada no período. Novamente, a demanda Habitação, Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental foi a mais votada como a principal terceira prioridade, tendo sido escolhida 72 vezes, representando 24,2% do total das prioridades. Habitação e Saneamento básico, foram onde essas escolhas foram concentradas. A segunda demanda com maior votação foi Assistência Social, escolhida 61 vezes, o que representou 20,5% das escolhas. Em terceiro lugar ficou Educação, escolhida por 59 vezes, com 19,9% das escolhas. Saúde ficou em quarto lugar com 38 votos o que representou 12,8% das prioridades. Seguido pelas demandas ligadas a Circulação e Transporte, escolhida 34 vezes como terceira prioridade nas Regiões, 11,4% das escolhas, pavimentação de estrada foi novamente o principal item escolhido dentro desse grande tema. Os grandes temas com menor número de escolha como terceira prioridade foram Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo com 17 escolhas; Cultura com 11 escolhas e Esporte e Lazer com 5 escolhas; representando 5,7%; 3,7% e 1,7% respectivamente.

A ordem de importância, a partir dos resultados da terceira prioridade escolhida pelos participantes no período de 1997 a 2016 nas assembleias do OP foram: Habitação, Assistência Social, Educação, Saúde e Circulação e Transporte.

Tabela 9 – Temáticas escolhidas como terceira prioridade nas 17 Regiões do OP

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2014 | 2015 | 2016 | total |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Circulação e Transporte | 3 | 2 | 2 | 3 | 3 | 1 | 2 | 4 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 34 |
| Cultura | 1 | | 1 | | | | | | | | 1 | | 2 | | 1 | 3 | 1 | 1 | 11 |
| Des. Econ., Tribut. e Turismo | | 1 | | 2 | | | 2 | 2 | 1 | 2 | | 1 | 1 | 1 | | 1 | 3 | | 17 |
| Educação | | 1 | 2 | 1 | 3 | 5 | 5 | 4 | 5 | 4 | 2 | 8 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 6 | 59 |
| Esporte e Lazer | | | | | 1 | | | | | | | | | | | 1 | 2 | 1 | 5 |
| Hab., Org Cidade, Des. Urb. Amb. | 12 | 7 | 5 | 6 | 2 | 5 | 2 | 3 | 3 | 0 | 5 | 1 | 5 | 7 | 3 | 1 | 3 | 2 | 72 |
| Saúde | | 4 | 1 | 1 | 3 | | 1 | | 2 | 2 | 4 | 2 | | 4 | 3 | 3 | 3 | 5 | 38 |
| Assistência Social | | 1 | 5 | 3 | 4 | 5 | 4 | 3 | 4 | 7 | 4 | 4 | 5 | 2 | 4 | 4 | 1 | 1 | 61 |

Fonte: o autor (2021) com dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2018).

A Tabela 10 apresenta a quarta prioridade escolhida pelos participantes nas Regiões do OP, abrangendo 297 prioridades escolhidas como a quarta demanda. A demanda de Habitação, Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental foi apontada como a principal quarta prioridade 108 vezes, representando 36,4% das escolhas. O item mais votado foi novamente a Habitação e Saneamento Básico. A segunda demanda com maior votação foi Circulação e Transporte, escolhida 47 vezes, o que representou 15,8% das escolhas. Pavimentação de Estrada foi o principal item escolhido dentro desse tema. Em terceiro lugar ficou Saúde, escolhida por 45 vezes, o que representou 15,2% das escolhas. Educação ficou em quarto lugar com 40 votos o que representou 13,5% das prioridades. Seguido pelas demandas ligadas à Assistência Social, escolhida 27 vezes como quarta prioridade nas Regiões, o que representou 9,1% das escolhas. Os grandes temas com menor número de escolha como quarta prioridade foram Cultura com 13 escolhas; Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo com 11 escolhas e Esporte e Lazer com 6 escolhas; representando 4,4%; 3,7% e 2% respectivamente.

Os resultados mostraram a seguinte ordem de importância quanto à quarta prioridade escolhida pelos participantes no período de 1997 a 2016 nas assembleias do OP: Habitação, Circulação e Transporte, Saúde, Educação e Assistência Social.

Tabela 10 – Temáticas escolhidas como quarta prioridade nas 17 Regiões do OP

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2014 | 2015 | 2016 | total |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Circulação e Transporte | 7 | 5 | 2 | 5 | 4 | 4 | 1 | 1 | 2 | 0 | 3 | 3 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 47 |
| Cultura | | | | | | | | | 1 | 2 | | | | | 1 | 1 | 7 | 1 | 13 |
| Des. Econ., Tribut. e Turismo | | | | | | | | 1 | 2 | 1 | | 2 | 1 | 2 | 1 | | | 1 | 11 |
| Educação | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | | 3 | 3 | 4 | 5 | | 6 | 3 | 1 | 3 | | 2 | 40 |
| Esporte e Lazer | 1 | | | | | | | | | 1 | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | 6 |
| Hab., Org Cidade, Des. Urb. Amb. | 6 | 7 | 11 | 7 | 9 | 11 | 12 | 11 | 3 | 4 | 3 | 5 | 2 | 3 | 2 | 6 | 2 | 4 | 108 |
| Saúde | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | | 2 | | 2 | 3 | 3 | 5 | 7 | 3 | 6 | 1 | 2 | 4 | 45 |
| Assistência Social | | | | | | | 1 | | 3 | 2 | 3 | 2 | | 3 | 4 | 4 | 3 | 2 | 27 |

Fonte: o autor (2021) com dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2018).

A Tabela 11 engloba o total das prioridades escolhidas pelos participantes das Regiões do OP. A análise abrange 1188 prioridades escolhidas ao longo do período estudado. A demanda de Habitação, Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental apareceu 371 vezes entre o total das principais prioridades escolhidas, representando 31,2% do total. Essa votação esteve concentrada em Habitação e Saneamento Básico. A segunda demanda com maior votação foi Saúde, escolhida 210 vezes, o que representou 17,7% das escolhas. Muito próxima em terceiro lugar ficou Educação, escolhida por 207 vezes, o que representou 17,4% das escolhas totais. Circulação e Transporte ficou em quarto lugar com 146 votos o que representou 12,3% das prioridades totais, pavimentação de estrada foi o principal item escolhido desse grande tema. A seguir as demandas ligadas à Assistência Social, escolhida 125 vezes como prioridade no geral, o que representou 10,5% das escolhas. Os grandes temas com menor número de escolha foram Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo com 54 escolhas; Cultura com 52 escolhas e Esporte e Lazer com 23 escolhas no geral; representando 4,5%; 4,4% e 1,9% respectivamente.

A partir dos resultados têm-se a seguinte ordem de importância quanto ao quantitativo geral das prioridades escolhidas pelos participantes no período de 1997 a 2016 nas assembleias do OP: Habitação, Saúde, Educação, Circulação e Transporte e Assistência Social.

Tabela 11 – Temáticas escolhidas no geral como prioridade nas 17 Regiões do OP

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2014 | 2015 | 2016 | total |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Circulação e Transporte | 16 | 8 | 10 | 11 | 10 | 8 | 8 | 8 | 7 | 7 | 8 | 7 | 8 | 8 | 7 | 3 | 7 | 5 | 146 |
| Cultura | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 4 | 1 | 3 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2 | 10 | 14 | 8 | 52 |
| Des. Econ., Tribut. e Turismo | 0 | 2 | 1 | 3 | 5 | 4 | 4 | 6 | 5 | 5 | 2 | 3 | 2 | 3 | 2 | 3 | 3 | 1 | 54 |
| Educação | 9 | 9 | 11 | 11 | 14 | 12 | 11 | 12 | 13 | 12 | 16 | 16 | 14 | 13 | 11 | 7 | 6 | 10 | 207 |
| Esporte e Lazer | 1 | 8 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 3 | 3 | 23 |
| Hab., Org Cidade, Des. Urb. Amb. | 29 | 21 | 22 | 21 | 20 | 25 | 17 | 19 | 21 | 19 | 22 | 18 | 18 | 20 | 20 | 21 | 21 | 17 | 371 |
| Saúde | 6 | 12 | 8 | 12 | 9 | 9 | 12 | 9 | 9 | 10 | 11 | 15 | 18 | 18 | 16 | 8 | 10 | 18 | 210 |
| Assistência Social | 2 | 3 | 8 | 6 | 5 | 6 | 8 | 6 | 8 | 11 | 8 | 9 | 6 | 6 | 9 | 14 | 4 | 6 | 125 |

Fonte: o autor (2021) com dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2018).

A representação desses dados busca fazer um recorte que viabilize novas formas de se discutir as prioridades das Regiões da cidade de Porto Alegre. A análise desse período de 1997 a 2016, traz consigo as necessidades apontadas pela população que participou dessa inovação institucional e teve a possibilidade de ser integrada nesse processo de deliberação. Isso oportunizou o aprendizado e representou uma mudança na forma da condução administrativa do Estado.

A participação de segmentos sociais pobres, resulta num caráter redistributivo em relação às escolhas discutidas no OP. Aumentar a oferta de serviços públicos levando em consideração as prioridades escolhidas pela população participante do OP, beneficia no desenvolvimento dessas Regiões. Sendo significativo o exame das prioridades apontadas durante o processo de escolha, a fim de mapear e melhorar a disponibilidade dos serviços públicos nas Regiões da cidade de Porto Alegre, visando solucionar as necessidades colocadas pelos participantes.

Os levantamentos realizados e descritos, não deixam dúvidas sobre a importância da democracia participativa no âmbito da esfera municipal da cidade de Porto Alegre. Num pensamento à longo prazo, expandir a participação popular é necessário e contribui para o aperfeiçoamento da democracia. Bem como, as escolhas da população e o acompanhamento das preferências, são referências importantes para o desenvolvimento de um modelo que vise desenvolver uma construção na sociedade a partir de aspectos democráticos e que incluam a participação da população na vida política da cidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Orçamento Participativo é uma ferramenta que possibilitou um aperfeiçoamento institucional no seio democrático porto-alegrense e na definição e participação popular nas políticas públicas. A possibilidade de participação da população de menor renda na deliberação sobre as demandas que representam suas necessidades, diante das escolhas definidas nos ciclos do OP, permitiu uma possibilidade de aprendizado e paridade na identificação das carências da cidade. Isso propiciou maior organização e poder político na parcela representada pela população de menor renda.

A democracia representativa apresenta suas fragilidades ao não conseguir corresponder aos desafios contemporâneos que decorrem dos movimentos políticos e suas complexidades sociais, jurídicas e econômicas. Sendo necessário ultrapassar a visão unívoca, de que democracia acontece pelo procedimentalismo de escolha popular apenas durante os períodos eleitorais. É humano e generoso, viabilizar e ampliar espaços públicos que acolham e promovam a participação da população.

Neste aspecto é importante o papel das organizações comunitárias locais e regionais e dos movimentos sociais na construção de um diálogo social-participativo, a fim de promover espaços que se destinem à constituição e ao acompanhamento das demandas da população.

A análise do período 1997-2016 demonstra que dentro das 8 pautas, as demandas na área de Habitação figuraram com 31%, representando aproximadamente o dobro das pautas de Educação e Saúde ambas com 17%, seguido de Circulação e Transporte com 12% e Assistência Social com 10%, Cultura e Desenvolvimento Econômico ambos com 4%, tendo a pauta de Esporte e Lazer apenas 1,9% no geral.

O OP revela que é possível a construção de uma inovação institucional a fim de acolher as demandas da população, principalmente da parcela pobre, e com isso, estimular a aplicação dessas escolhas no funcionamento do

Estado. Dado que a desigualdade social é fruto de concepções políticas de grupos que delas se beneficiam, deste modo, é necessário ampliar uma construção política que atenda os setores sociais que experimentam os dissabores dessas consequências.

Sendo necessário, como mola propulsora para o desenvolvimento, estimular a participação, vez que a representação e a possibilidade de escolha transformam as cidades a partir das preferências que a população deseja para sua localidade. A função da participação envolve proteção e um acolhimento de cada indivíduo em contraposição as decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses. Assim, os níveis de participação, podem se equalizar ao mínimo necessário para manutenção do método democrático que vise uma estabilização, pois o excesso de participação pode vir a gerar uma determinada incongruência no sistema.

A Teoria da Democracia Participativa, conjuga de uma gramática de entendimento de que os movimentos de participação são ilimitados, sendo que todos podem e devem participar, integrando-se com o grupo. Pois a simples existência de instituições de nível representativo, seja à nível nacional, estadual e ou municipal não são suficientes para manutenção da democracia, até porque a socialização ou treinamento social, ocorre também nas demais entranhas da sociedade, pelas quais existem possibilidades de desenvolvimento de ações e atitudes que estejam em acordo aos aspectos qualitativos intrínsecos à participação. E conforme foi abordado durante o texto, gerando também, ganhos psicológicos e educativos. Educativos se refere numa perspectiva de sentido amplo do que no próprio termo. Assim como no aspecto psicológico, bem como na aquisição de práticas que promovam o desenvolvimento de habilidades e procedimentos democráticos. Com base no que foi dito, para existir uma experiência de governo democrático necessariamente a sociedade tem que ser participativa. Podendo iniciar a participação nos locais de comum convivência diária, à exemplo, no local de trabalho, perfazendo assim, um engajamento de aprendizagem e evolução, gradativo e constante, para ter participações num contexto social de maior amplitude.

REFERÊNCIAS

ANDREOLI, Antônio I. **O Orçamento Participativo de Porto Alegre: um exemplo para Alemanha?** Revista Espaço Acadêmico, nº 43, mensal ISSN 1519.6186, dezembro, 2004.

BOBBIO, N. (1979). **Quais as alternativas para a democracia representativa.** In O marxismo e o Estado. (pp. 33-54). Rio de Janeiro: Graal.

BOGOTÁ. Organização dos Estados Americanos. **Carta da Organização dos Estados Americanos.** 1967. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30544-14-fevereiro-1952-340000-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 07 jun. de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Processo Legislativo: Portal da Câmara dos Deputados.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de Maio de 2000.** Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Princípios Orçamentários.** Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios>>. Acesso em 14 ago. 2020.

CABRAL NETO, Antônio. **Democracia: velhas e novas controvérsias.** Estud. psicol. (Natal), Natal, v. 2, n. 2, p. 287-312, dez. 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-294X1997000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 27 fev. 2021.

CERRONI, U. (1993). **Política: métodos, teorias, processos, sujeitos, instituições, categorias** (M. A. Nogueira, Trad.). São Paulo: Brasiliense.

CIDADE. Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. **Boletim.** 2007, Porto Alegre, v. 6, n. 39, p. 1-8.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia.** In: Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales. Año 1, no. 1 (jun. 2008). Buenos Aires: CLACSO, 2008.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente: Ensaios sobre democracia e socialismo.** 2a ed. rev. atual. – São Paulo: Cortez, 2008a.

COUTINHO, C. N. **A democracia como valor universal e outros ensaios.** 2a edição. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual**. In: FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (Orgs) Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, pp. 37-38.

FEDOZZI, Luciano.; MARTINS, A. L. B. . **Trajatória do orçamento participativo de Porto Alegre**: representação e elitização política. Lua Nova (Impresso), v. 1, p. 181-224, 2015.

FEDOZZI, L. J.; FURTADO, A.; RANGEL, R. **Participatory Budgeting in Brazil: Elements for a Brief Evaluation**. In: OFICINA. Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide. s.d. Disponível em: <<https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>>. Acesso em: 09 maio 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Conheça Cidades e Estados do Brasil**. Disponível em:<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Conheça Cidades e Estados do Brasil**. Disponível em:< <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/historico> >. Acesso em: 18 jun. 2021.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**. Rio de Janeiro, Record, 1999.

HEIDEMANN, M. G. **Orçamento participativo**. Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Florianópolis. 2002.

HOBBSAWM, Eric J. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LOCKE, J. (1983). **Segundo tratado sobre o governo**. In: Os pensadores (3a .ed., pp. 33-131). São Paulo: Abril Cultural.

MARQUETTI, Adalmir A. **O Orçamento Participativo como uma Política Redistributiva em Porto Alegre**. 2002.

MARQUETTI, A. (2007). **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação**. Dagnino, E.; Tatagiba, L. (Org.). Democracia, Sociedade Civil e Participação. ARGOS Editora Universitária, p. 77-95.

MARQUETTI, A.; Campos, G. (2008). **Democracia e Redistribuição: apontamentos iniciais**. In: Marquetti, A.; Campos, G.; Pires, R. (Org.). Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de Orçamento Participativo. Xamã Editora, p. 13-29.

MARQUETTI, Adalmir A.; SILVA, Carlos E. S.; CAMPBELL, Al. **Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989 – 2004**. Outubro, 2009.

MARSHALL, T. H (1967). **Cidadania, classe social e status**. (M. P. Gadelha, Trad.). Rio de Janeiro: Zahar.

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, no 51. São Paulo, 2003, pp. 123-40.

MONTESQUIEU, C. L. de S. (1979). **Do espírito das leis**. In Os Pensadores. (2a .ed.). São Paulo: Abril Cultural.

NETTO, J. P. **Democracia e Transição Socialista - Escritos de Teoria e Política**. Belo Horizonte: Oficina de Livros. 1990.

OLIVEIRA, Osmany P. de. **Embaixadores da Participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil**. São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, Priscila Nolasco de. **Democracia e participação social: um estudo sobre o Orçamento Participativo no Distrito Federal. 2015**. 205 f., il. Dissertação (Mestrado em Política Social) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

PARIS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nações Unidas, 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>>. Acesso em 06 jun. 2020.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e terra: 1992.

PAULO NETTO, J. (1990). **Democracia e transição socialista: escritos de teoria política**. Belo Horizonte: Oficina de Livros.

PEREIRA, José Matias. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 1999.

PIRES, Roberto R. C. **O Orçamento Participativo em Belo Horizonte e seus Efeitos Distributivos sobre a Exclusão Territorial**. Anais X Encontro Nacional da Anpur. Belo Horizonte, 2003.

PIRES, V. (2001) **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz**. Barueri/SP: Manole.

PORTO ALEGRE. **Regimento Interno Orçamento Participativo 2018**. Disponível <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1551>. Acesso em 14 jan. 2021.

PORTO ALEGRE. **Decreto n.º 18.224, de 5 de março de 2013**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/decreto/2013/1822/18224/decreto-n-18224-2013-regulamenta-o-inc-iii-do-art-4-da-lei-complementar-n-671-de-28-de-janeiro-de-2011-que-dispo-sobre-as-competencias-do>>

s-centros-administrativos-regionais-cars-e-cria-os-comites-gestores-do-territorio-cgt>
Acesso em: 23 jun. 2021.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. **Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), 2010**. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

RENNÓ, L; SOUZA, A. **A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre**. Revista de sociologia e política, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 235-252, fev. 2012. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31788/20308>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3a ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996 (Clássicos).

SANTOS, Boaventura de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009a

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 39-82.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SOUZA, Ailton de. **A metamorfose do Orçamento Participativo: Uma Análise da Transição Política de Porto Alegre (1990-2009)**. Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Sociais. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Brasília, 2010.

SPADA, Paolo. **The Adoption and Abandonment of Democratic Innovations: Investigating the Rise and Decline of Participatory Budgeting in Brazil**. April 2014.

UN-HABITAT - Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. **72 Perguntas frequentes sobre o orçamento participativo: Série caixa de ferramentas sobre Governança Urbana**. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/281435645_72_Perguntas_Frequentes_sobre_o_Orçamento_Participativo> Acesso em: 06 jan. 2021.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br