



QUEM DECIDE NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: UMA ANÁLISE DA HIPÓTESE DO CONTROLE EXTERNO (2005-2008)

FRANCKINI, Tiago Menna¹; CAMPOS, Camila Goulart de¹; Gugliano, Alfredo Alejandro².

¹ *Graduandos em Ciências Sociais – ISP/UFPeI*

² *Professor do Deptº de Sociologia e Política – ISP/UFPeI*
Rua Alberto Rosa, 154 – 2º piso – Centro - CEP – 96010-770
isp@ufpel.edu.br

1. INTRODUÇÃO

Boaventura de Souza Santos dedica-se a estudar a Democracia Participativa por crer que esta é um dos processos catalisadores da emancipação social. O autor crê que ela é uma alternativa (embora não necessariamente no sentido de substituir) ao modelo hegemônico de democracia que, apesar de globalmente triunfante, não só seria incapaz de garantir qualquer coisa além de uma democracia de baixa intensidade e uma inclusão política abstrata, como também geraria exclusão social, privatização do bem público, e distância entre representantes e representados (Santos, 2003)

Compartilhando dessa visão, nos propomos a estudar uma experiência de Democracia Participativa, por acreditar que, embora seus princípios realmente a tornem uma força relevante no combate à dominação proporcionada pela democracia formal, os mecanismos concretos de participação podem conter falhas. Estudos atentos desses mecanismos podem ajudar a identificar tais falhas e a propor mudanças visando corrigi-las, contribuindo assim para uma participação mais efetiva.

Neste trabalho estuda-se o Conselho do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, no período de 2005 a 2008. O Conselho do OP (COP) é eleito pelos participantes em assembleia, e possui a função de viabilizar a execução das demandas que surgem nessas mesmas assembleias através de alterações no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Orçamento Anual e em outras instâncias que, de certa forma, ditam a conduta do governo municipal com relação ao seu orçamento.

Alguns teóricos como Denis Rosenfield (2002) alegam que exista um controle externo do OP por pessoas ligadas ao executivo municipal. Nesse sentido o Orçamento Participativo seria uma experiência democrática apenas de fachada, e

sua função real seria legitimar o governo e seu partido, tornando a experiência inclusive nociva para a democracia. O referido controle externo seria a alegada habilidade do executivo de selecionar as demandas que receberão apoio institucional (o que deslegitimaria o OP, uma vez que seu princípio legitimador é precisamente fazer valer a vontade da população).

Desta forma, o que se pretende com este estudo é analisar os índices de renovação do COP, e avaliar se eles apontam na direção de uma renovação substancial dos membros do conselho, ou na direção de uma estagnação (catalisadora potencial de um controle externo). Pretendemos assim, dar nossa contribuição acerca do debate sobre o suposto controle externo das decisões tomadas no OP.

2. MATERIAL E MÉTODOS

Os nomes dos membros eleitos para o conselho foram obtidos a partir de consulta direta aos resultados das eleições no site do OP, no interior do site da prefeitura. Foram então tabulados, e comparados ano a ano para obter os números apresentados nos gráficos a seguir. Consideramos apenas os titulares.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Pelo próprio caráter do COP (uma instância representativa no interior de um mecanismo de participação) é necessário que se faça uma discussão em torno desses conceitos, e da forma como eles se articulam, tanto na teoria, quanto empiricamente, no contexto da experiência estudada. Os sentidos básicos de “representação” e “participação” são razoavelmente simples: por representação entende-se agir por outros e por participação entende-se agir diretamente, sem intermédio de representantes (Pitkin, 1967: 10 e 11).

A temática da representação traz a tona debates complexos, concernentes ao fato de esta ser um processo em que há tentativa de fazer presente algo que, em verdade, está ausente. Tais debates, quando aproximados do contexto de uma experiência de participação popular, ganham novos significados.

Uma das discussões básicas da representação gira em torno do problema “delegado VS fiduciário”, isto é, se o representante deve agir de acordo com as diretrizes de seu eleitorado (delegado) ou de forma autônoma, de acordo com seu entendimento das circunstâncias políticas (fiduciário). Pitkin sustenta que este debate está mal colocado, pois, para a autora um bom representante deve fazer avaliações independentes, para antecipar aquilo que o eleitorado deseja (Pitkin *apud* Marion Young, 2006).

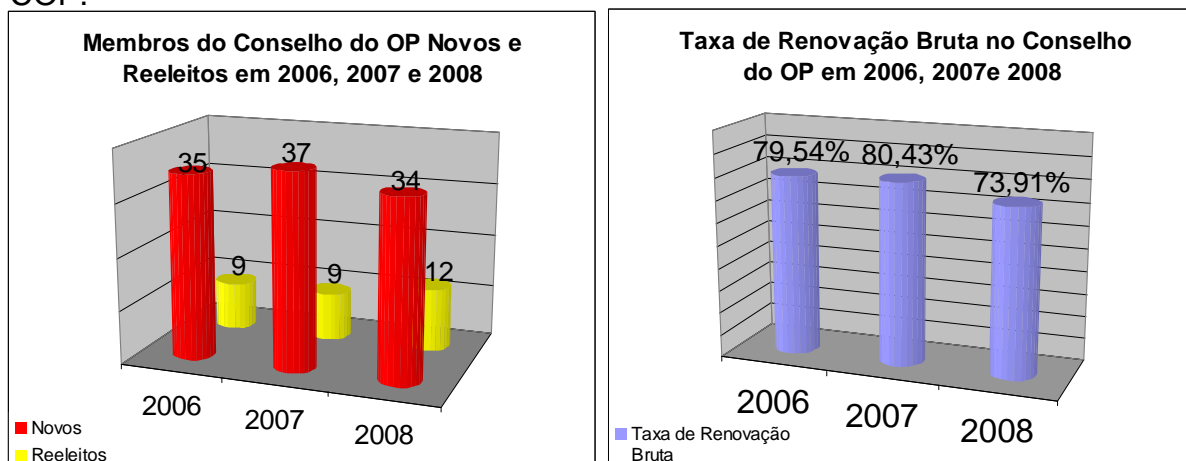
No Orçamento Participativo existem duas instâncias básicas de representação: O COP e os Fóruns de Delegados. Uma vez que o princípio legitimador do OP é dar voz à população, os representantes dela no interior do processo devem estar situados o mais próximo possível do pólo delegado (o que é, por certo, verdadeiro para os delegados). No caso dos conselheiros, parece claro que eles são muito semelhantes aos representantes retratados por Pitkin, com a vantagem de que não é necessário a eles antecipar os desejos da população, já que o desenho institucional do OP os agracia com as demandas e prioridades vindas das assembleias, cabendo a eles apenas hierarquizar-las segundo critérios técnicos e votar uma matriz orçamentária capaz de viabilizar sua execução.

Outro debate importante, é aquele que trata da representação de Perspectivas, Interesses, e Opiniões. Interesses e opiniões são conceitos relativamente auto-explicativos (referindo-se o primeiro àquilo que afeta ou é importante para os representados, e o segundo aos valores condicionantes de sua visão política assumidos por esses). O conceito de perspectiva social é, entretanto, menos óbvio: trata-se dos significados e relacionamentos sociais com os quais as pessoas posicionadas de determinada forma nas estruturas sociais se confrontam (Young, 2006: 161).

Sobre grupos estruturais no OP, pode-se recorrer a análise estatística de Fedozzi (2007), na qual o autor busca traçar o “Perfil do Participante do OP”, dedicando-se a analisar, estatísticas étnico-raciais, etárias, de grau de instrução, de gênero, de renda, etc. Nesse sentido também cabe citar Pereira et al (2006) com enfoque na questão da participação do negro e Gugliano et al (2007) com o enfoque na questão da participação da mulher. Essas análises são relevantes não só pelos dados que trazem, mas também pela revisão bibliográfica a respeito das problemáticas relacionadas aos grupos estruturais específicos a que se referem.

Complementando essas discussões faz-se necessário analisar em que medida as temáticas da mulher e do negro estão sendo discutidas no OP. As evidências que temos nesse sentido são as prioridades temáticas eleitas nas assembleias, e no período relevante para nosso estudo (2005-2008) elas indicam a ausência das discussões de gênero e étnico-racial dentro do processo. A ausência delas como prioridades e (por que não dizê-lo?) como temáticas específicas contribui para não lhes dar o merecido destaque.

Uma vez levantadas essas discussões, passamos ao próximo ponto: a exposição, interpretação, e análise dos dados a respeito da renovação dos membros do COP.



FONTE: Banco de Dados do GP Processos Participativos na Gestão Pública

Neste trabalho, escolhemos utilizar Taxa de Renovação Bruta (conforme conceituada por Wanderley Santos) para nossa análise estatística. Pode-se dizer de forma simples que a Taxa de Renovação Bruta nada mais é do que, a porcentagem de cadeiras ocupadas por conselheiros novos, no ano em questão (por “novos”, entenda-se que não faziam parte do conselho no ano imediatamente anterior). O gráfico da direita traz as informações dessa porcentagem para os anos de 2006, 2007 e 2008 e o gráfico da esquerda mostra a composição do conselho nestes mesmos anos, apenas com fins ilustrativos.

Imaginando que o executivo municipal busque constituir algo semelhante a uma base governista no Conselho do OP, ele pode deparar-se com duas situações bem distintas, quais sejam, um conselho com uma composição estável (o que

ofereceria ao governo a possibilidade de constituir uma maioria duradoura), ou um conselho com altos índices de renovação (o que imporá ao executivo o problema de ter de renegociar seus apoios e rearticular-se com o COP a cada ano).

Parece evidente que os índices apresentados acima, na casa dos 70% e 80%, aproximam-se muito mais da segunda situação do que da primeira. É altamente improvável que o executivo não necessite de uma rearticulação com o conselho todo ano, sob essas condições (na verdade, qualquer índice de renovação bruta acima de 50% provocaria essa situação).

Cabe ressaltar ainda, que esses altos índices de renovação não são uma prova de que não haja controle externo no OP, apenas uma evidência nesse sentido. Existem vários outros aspectos que devem ser estudados antes que seja possível declarar esse debate esgotado. É possível, por exemplo, dada a alta frequência da participação de conselheiros em entidades, que a renovação no COP possa ocultar uma situação na qual se elegem pessoas diferentes ligadas às mesmas entidades (deslocando as negociações que, imaginamos, ocorrem diretamente COM os conselheiros para as instituições às quais eles se encontram ligados).

4. CONCLUSÕES

O fato de considerarmos esta nossa análise uma contribuição ao debate acerca do controle externo do OP, para além de simplesmente reconhecer os limites deste trabalho, serve para sugerir caminhos para futuros estudos que possam contribuir com essa discussão. Esforços nesse sentido poderiam, por exemplo, buscar acompanhar se há uma variação significativa das entidades às quais os conselheiros estão ligados ao longo dos anos, ou analisar a atuação dos delegados como fiscais do COP.

No que diz respeito ao OP propriamente dito, reafirmamos o que dissemos anteriormente acerca da dificuldade que o processo impõe à representação de perspectivas. Para que o Orçamento Participativo possa aumentar seu poder de congregar e beneficiar os grupos oprimidos, faz-se necessária a garantia de um espaço de discussão apropriado para as questões concernentes a esses grupos. A criação de uma nova temática do OP, visando esse assunto pode ser uma solução interessante, provavelmente suscitando a discussão desses temas no interior do processo, o que poderia resultar em uma valorização dessa discussão nas outras assembléias temáticas e regionais e em demandas por políticas públicas inclusivas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GUGLIANO, A. A. ; ORSATO, Andréia ; LOECK, Robson ; PEREIRA, André Luis . A inclusão das mulheres no OP de Porto Alegre. In: Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2007, Florianópolis. Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Florianópolis : UFSC, 2007. v. 1. p. 1-18.

PEREIRA, André Luis ; ORSATO, Andréia ; GUGLIANO, A. A. ; Robertt, Pedro ; LOECK, Robson . A gestão pública participativa e a inserção da população negra: uma análise sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre (2005). In: II ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA METADE SUL, 2006, Pelotas. II ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA METADE SUL. Pelotas : UFPel, 2006. p. 1-14.

PITKIN, Hanna Fenichel. O Conceito de Representação. In: **Política e Sociedade**. São Paulo: Ed. Nacional, 1967.

ROSENFELD, Denis. A democracia representativa e o Orçamento Participativo. In: **Condição humana e modernidade no Cone Sul**. Florianópolis: Cidade Futura, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Prefácio do Volume 1. In: **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Da Oligarquia à Poliarquia? Eleições e demanda por renovação parlamentar. **Sociedade e Estado**, Vol.XII, nº1, jan-jun 1997

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, Identidade e Minorias. **Lua Nova**, n. 67, p. 139-190, 2006.