



8° Encontro **ABCP**

Gramado 2012

1 a 4 de agosto de 2012

Área Temática: Participação Política

**Política e Participação: Um comparativo da autonomia e sensibilidade do
(OP) na América Latina.**

Gramado, 02 de agosto de 2012.

Política e Participação: Um comparativo da autonomia e sensibilidade do (OP) na América Latina¹.

Ailton Souza²

Resumo:

Neste trabalho analisamos em perspectiva comparada a projeção e sensibilidade dos programas de Orçamento Participativo (OP) na América Latina. Sob este enfoque discutimos a partir da comparação as experiências de OP desenvolvidas em países distintos. De modo específico, buscamos identificar o grau de autonomia e sensibilidade destes programas aos governos locais sob a condução de diferentes partidos. A partir deste escopo pesquisamos a experiência do OP de Porto Alegre – Brasil conduzido por partidos diferentes entre 2001-2008 – comparando e cruzando os resultados da pesquisa *in loco* com dados secundários de experiências similares desenvolvidas em outros países da região. Os resultados preliminares apontam que a experiência brasileira mostra alto grau sensibilidade ao governo local, ao passo que em outros países OP vêm operando em contextos e metas diferenciadas.

Introdução:

O presente artigo propõe uma análise a partir da inter-relação sociedade civil e sociedade política da autonomia e sensibilidade dos orçamentos participativos (OP's) no Brasil e América Latina em diferentes administrações partidárias. A partir deste enfoque e considerando que as transições partidárias nos governos locais são naturais nosso objetivo é identificar e tentar responder se o partido do governo ou sua classificação ideológica - esquerda, centro, direita -, influencia e pode afetar o desempenho do programa.

Visando atingir este propósito delimitamos como recorte analítico, num primeiro momento, o clássico programa de OP de Porto Alegre entre os anos de 2001-2008, dando ênfase as diferenciações do programa quando da sua condução pelo PT – Partido dos Trabalhadores 2001-2004 e seu opositor o PMDB – Partido do Movimento democrático Brasileiro de 2005-2008. Nossa

¹ Este trabalho sintetiza os resultados da pesquisa desenvolvida durante o mestrado de ciências sociais na Universidade de Brasília defendida em fevereiro de 2010.

² Mestre em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília – UNB e professor de Sociologia e Política da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul – UEMS. E-mail: ailtonsoouza@uems.br

opção por Porto Alegre se deu em função do município oferecer um cenário experimental favorável em 2008, dado ao fato do PT perder a prefeitura de Porto Alegre em 2004 – depois de dezesseis anos -, para um governo declaradamente inimigo do PT no município, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB³.

Num segundo momento, de forma comparada, analisamos, ainda que de modo superficial, as experiências de OP gestadas na América Latina e outras regiões a partir de dados secundários. Diante a amplitude desta perspectiva analítica no que tange a América Latina este estudo é apenas exploratório, portanto, ainda carece de maiores análises, experimentação e testes da hipótese norteadora sobre condições específicas.

Para expor os resultados desta pesquisa organizamos este trabalho em quatro partes com exceção desta. Na primeira expomos uma breve revisão contemplando o surgimento do OP em Porto Alegre, sua realização e difusão fora do país. Ainda nesta sessão iniciamos o debate em torno da questão envolvendo a adesão ao programa por partidos não petistas. Na segunda parte deste trabalho apresentamos uma síntese da pesquisa realizada em 2008 a partir de um breve comparativo do OP na gestão PT e PMDB em Porto Alegre compreendendo os anos 2001 – 2008, priorizando as variáveis: participação e demanda. A terceira parte se dedica a exposição a partir de dados secundários das características básicas das práticas do OP desenvolvidas em outros países da América Latina e demais regiões, onde nos atentamos especificamente as possíveis relações entre o nível de autonomia da sociedade civil e do programa e seu grau de sensibilidade ou dependência do governo local. Finalmente na quarta parte expomos nossas considerações.

1. Democracia participativa, partidos e orçamento participativo:

A luz da teoria da democracia participativa se observou nas últimas décadas o ensaio de diversos experimentos participativos em diferentes

³ Partido que novamente se reelege nas eleições de 2008 dando prosseguimento com o OP.

regiões. Um dos destaques, no entanto, foram às experiências de orçamento participativo – (OP), que desde seu lançamento nas décadas de 1990 em Porto Alegre – Brasil, se expandiu à vários municípios, inclusive fora do país.

Entendido basicamente como um processo decisório que envolve a participação direta da população na distribuição de recursos públicos a serem aplicados na comunidade durante todo o ano fiscal (ABERS, 1997; FEDOZZI, 2001; BAIOCCHI, 2003; NYLEN, 2002; SANTOS, 1998; WAMPLER, 2007; AVRITZER, 2008), o OP foi adaptado empregado sob diferentes contextos políticos e sociais mantendo-se ao longo de mais de vinte anos de existência como amplo objeto de investigação. Os resultados deste movimento trouxeram consigo um conjunto de contribuições na esfera da teoria política e sociológica, possibilitando, sobretudo, a identificação de variáveis e fenômenos até então pouco explorados.

No que tange a sua disseminação é possível destacar conforme reporta Cabbannes (2004) três estágios: O primeiro de 1989-1997, considerado de experimentação contemplando as cidades de Porto Alegre no Brasil e de Santo André e Montevideú no Uruguai; o segundo entre 1997-2000 com o programa presente em mais de 130 municípios brasileiros; e o terceiro pós-2000, sendo considerado um estágio de expansão no Brasil, na América Latina e com algumas adaptações em cidades da Europa e da África.

Alguns dados mais recentes mostram que o programa ainda continua se propagando em todo mundo e estima-se⁴ que atinja segundo Sintomer Et al (2010), entre 795-1469 experimentos. O destaque em números é da América Latina, que possui o Brasil como referência com uma média entre 200 a 500 experimentos.

Esta predominância brasileira no quantitativo de programas é fruto de uma rápida evolução, que em 2002 apontava para 103 experiências⁵ (RIBEIRO e GRAZIA, 2003); em 2004 somavam aproximadamente 223 experiências distribuídas entre municípios de grande e pequeno porte (MARQUETTI e

⁴ É possível considerar a quantidade de OP uma estimativa dado ao fato que os dados oficiais sobre seu funcionamento seja de difícil captação, haja vista, que as experiências podem ser interrompidas a qualquer tempo pelos seus gestores ou mesmo descontinuadas por novas gestões após eleições locais.

⁵ Deste total, a grande maioria, ou seja, 52 experimentos eram realizados por governos petistas.

CAMPOS, 2008)⁶; em 2008 este número era de 335 experiências (SPADA, 2009), sendo que em quatro municípios o OP estava presente a mais de dezesseis anos e 71 municípios já haviam iniciado e abandonado o experimento.

Uma das possíveis causas ou razões para a adesão de prefeitos do próprio Partido dos Trabalhadores de diversas regiões era a fórmula do Orçamento Participativo implantado com sucesso pela gestão do PT de Porto Alegre⁷. No entanto, em linhas gerais, acredita-se que um dos fatores marcantes da disseminação do programa nacional e internacionalmente venha do estímulo de organismos multinacionais graças ao “efeito demonstração” (ABERS, 1996; FEDOZZI, 2001), da experiência de Porto Alegre da década de 1990.

1.1 A adesão ao OP por partidos não petistas

A inter-relação sociedade civil – sociedade política tem sido encarada por governos democrático-participativos como um dos pré-requisitos para a maior eficiência das políticas públicas. Neste contexto, o OP ao longo dos seus mais de 20 anos de existência se tornou um programa a ser buscado por diversas siglas partidárias. Tal característica o colocou em certo sentido, como um mecanismo “apartidário”, haja vista, que não mais se verifica no país a condução do programa ligado a um único partido.

Em seus anos iniciais, ao contrário, especificadamente no Brasil havia uma vinculação quase que imediata do OP ao Partido dos Trabalhadores. Todavia, conforme destacou Ribeiro e Grazia (2003), desde 1997 o OP veio a se descaracterizar enquanto programa exclusivo de gestão petista. Haja vista, que a repercussão dos primeiros programas da década de 1990 levou a prática a se tornar uma opção plausível á diversas siglas partidárias.

Contudo, esta postura de adesão à ideia de realização do OP por partidos não petistas suscitou na teoria especializada algumas dúvidas quanto sua eficiência, dado ao já característico “sucesso” de administrações petistas

⁶ Destes, segundo os autores 117 destes se encontravam em cidades com população de 100 a 200 mil habitantes; 76 em cidades de 200 a 500 mil habitantes e 30 em cidades acima deste limite.

⁷ Este característico aspecto de vinculação do programa a um partido político não foi até o momento percebido enfaticamente – pelo menos em nível teórico -, em experiências desenvolvidas fora do país.

em sua condução durante as primeiras experiências.

Algumas delas concebidas a partir explicações e estudos tais como o de Wampler e Avritzer (2004) a partir da pesquisa comparativa realizada com OP's de três cidades com administrações diferentes: Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife (PT; PT-PSB; PMDB-PFL). Nesta pesquisa os autores destacaram, que pelo menos nos quesitos de mobilização e participação a administração de Recife (PMDB-PFL) em comparação as administrações das demais cidades obtiveram resultados inferiores, além de evidências de uma sociedade civil desmobilizada e com um baixo nível de participação popular.

Outra explicação que nos leva a este ceticismo poderia advir de observações como a de Abers (1996), que menciona que uma das explicações para resultados mais expressivos do OP nos governos petistas poderia estar vinculado ao fato de que em “administrações petistas o envolvimento dos cidadãos vai além da execução dos programas de governo, sendo parte inclusive da decisão do governo de como programar e alocar seus recursos” (Abbers, 1996, p. 35). Além disso, para Nylén (2003), ao contrário de administrações petistas, os governos não petistas estariam menos interessados com o *empoderamento* de não elites na participação no orçamento.

Embora estas características projetem, mesmo que superficialmente uma tendência ideológica ou de projeto de partido, que no caso não se relaciona aos partidos de esquerda como o PT, indaga-se de forma geral quais os motivos de partidos e administrações locais adotarem o programa de OP no Brasil?

Para Wampler (2007) alguns dos motivos seriam: 1) a colaboração entre cidadãos participantes e o governo para impedir velhas práticas clientelistas; 2) o incremento da distribuição de recursos para a comunidade; 3) a mobilização dos cidadãos para prover oportunidades de mudança política e social; e 4) a promoção da transparência como redução da corrupção e da ineficiência burocrática.

Além disso, a adoção do programa também poderia estar relacionada, ao fato dos prefeitos eleitos possuírem diferentes incentivos para adotar políticas inovadoras. Alguns deles ligados ao fato de acreditarem e dedicarem mais tempo, energia, recursos e principalmente: “prestígio político para

assegurar que os programas em funcionamento em suas jurisdições sejam de algum modo semelhante aos processos modelares vinculados à experiência pioneira de Porto Alegre” (WAMPLER, 2008, p. 86). No entanto, “À medida que os rendimentos políticos para os prefeitos passam a mostrar sinais de recuo, haveria também um correspondente recuo na intensidade do seu apoio” (idem).

Por outro lado, em relação a formação das Câmaras de Vereadores Wampler menciona que quando o prefeito não é do PT e a maioria da Câmara é de esquerda, que haveria certa pressão para que as prefeituras adotassem o OP como forma de evitar a vitória eleitoral do PT e de seus aliados. No entanto, quando o governo não petista apresenta uma esquerda mais fraca, a disposição para adoção do programa visaria: “(a) impedir que a esquerda local possa utilizar a inexistência do OP como bandeira de campanha, (b) obter acesso às bases sobre as quais o PT tradicionalmente se sustenta” (Idem, p.83).

Neste cenário, se cogitaria ainda, que a adoção do programa também poderia estar vinculada ao fato, dos partidos ao observarem como as instituições evoluem e se transformam tentar introduzir instituições que privilegiam seu êxito eleitoral, ideológico e político. Assim, administrariam a natureza do conflito e modificariam as questões de disputa visando interpelar e capturar de diferentes setores da sociedade seu apoio eleitoral (SCHENEIDER e GOLDFRANK, 2006).

Esta tendência também foi verificada por Spada (2009) no seu trabalho analisando os OP's de cidades brasileiras com mais de 50.000 habitantes entre 1996 e 2008. Segundo este autor um dos fatores mais importantes para o incremento dos orçamentos participativos foi o fato do mesmo proporcionar maiores probabilidades de reeleição partidária. Neste sentido, o OP foi considerado “uma instituição política, que como muitas outras, têm o propósito de privilegiar certos grupos sociais a fim de fazer avançar os objetivos partidários, incluindo seu êxito eleitoral” (IDEM, p.254).

A análise de Teixeira et al (2003, p. 05) reforça esta prerrogativas ao mencionar que: “quando o percentual do orçamento disponível é muito pequeno, quando as negociações entre governo e população não são transparentes, o OP pode transformar-se em um processo superficial para atender a interesses eleitoreiros”. (IDEM, 2003, p.05)

Todavia, de maneira geral é possível crer, que mesmo para os partidos de esquerda a adoção do OP se tornou um fator interessante e ao mesmo tempo desejado por pelo menos três razões:

“(1) pela própria postura política-ideológica desses partidos, que defendem o alargamento da democracia e da inclusão social. 2) [...] à incapacidade de formar legislativos majoritários em seus governos; e, 3) porque agindo dessa forma, as decisões dos corpos participativos rompem com práticas clientelistas e retiram poder de decisão dos adversários políticos.” (PINTO, 2004, p.101).

Para a autora, o fato de governos municipais e estaduais atuarem em cenários de escassez de recursos e de carência de serviços básicos para populações pobres, incluindo populações excluídas do processo de decisão sobre a aplicação dos recursos muitas vezes escassos contribui para a legitimação de políticas públicas mais eficientes, tal quais as advindas a partir do OP.

Considerando a multiplicidade de fatores, os contextos socioeconômicos, os desenhos dos programas gestados no Brasil e no exterior por partidos distintos e a ampla gama de razões para adotar e obter sucesso com o OP, pelo menos dois aspectos parecem ser preponderantes para uma avaliação no mínimo satisfatória: o número de participantes que o programa envolve e a capacidade de atendimento das demandas tidas como prioritárias no decorrer do ciclo orçamentário.

2. Um breve comparativo do OP na gestão PT e PMDB em Porto Alegre 2001-2008

Tomando como parâmetro o cenário propiciado em Porto Alegre em 2004 com a perda do PT e vitória da oposição repetida na eleição de 2008 fomos levados a refletir se de fato existe alterações significativas no programa quando o governo não é do PT. Seguindo esta linha de raciocínio buscamos identificar se o perfil ideológico dos partidos é suficiente para estabelecer o

sucesso ou insucesso do programa ou mesmo de projetar em maior ou menor grau a efetividade do programa.

Para uma análise mais aprofundada reiteramos uma breve classificação do posicionamento ideológico dos partidos brasileiros. Seguimos nesta perspectiva os apontamentos de Carreirão (2006) que aponta os principais grupos de partidos por vinculação ideológica.

Partidos de esquerda	PT, PDT, PSB, PCdoB, PPS, PV, PMN.
Partidos de centro	PMDB, PSDB.
Partidos de Direita	PFL, PP, PTB, PL, PRONA, PST, PSD, PSDC, PCS, PSL.

A partir deste recorte sobre a ideologia partidária temos caracterizado o PT como partido de esquerda e o PMDB como partido de centro. Este posicionamento em termos gerais para Porto Alegre é nosso ponto de referência para interpretar se há elementos que direcionem o êxito ou fracasso do programa de OP em função da ideologia partidária.

Sob esta perspectiva empreendemos em 2008/2009 uma pesquisa⁸ comparando o OP do petista e pemedebista a partir da análise de cinco variáveis: Participação, Demandas, *Accountability*, Transparência, *empowerment*, das quais dada a amplitude do estudo, nos ocuparemos apenas de duas, as variáveis participação e demanda.

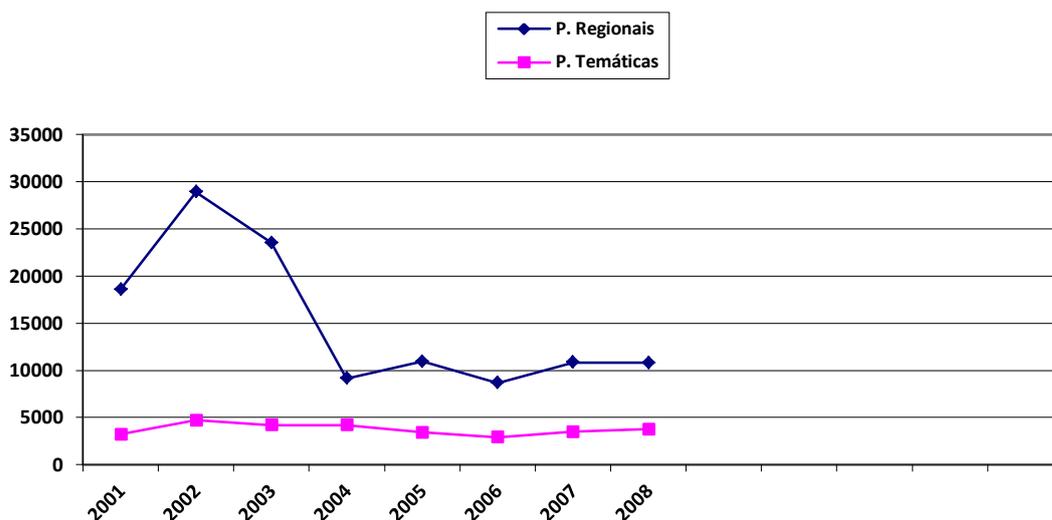
Em relação a variável participação foi possível destacar que a mesma tem sido no orçamento participativo um ponto de referência, haja vista, que é o fato do programa atrair um grande número de pessoas um dos fatores de seu amplo sucesso. Acredita-se, neste sentido, que isto possa ser um dos motivos que leve o programa a receber apoio de organismos multilaterais para sua implementação em diferentes países, em especial os subdesenvolvidos.

Em Porto Alegre, onde o OP resiste a vários governos, o número de participantes do programa revelou passados vinte anos de existência, um quadro de grande oscilação. Sendo possível evidenciar grandes discrepâncias em relação aos números dos anos iniciais do programa. Para analisar este

⁸ Os resultados na íntegra desta pesquisa desenvolvida no mestrado de ciências sociais da Universidade de Brasília – UNB encontra-se publicada em forma artigo por Rennó, Lucio; Souza, Ailton intitulado “A metamorfose do Orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre” Revista Sociologia e Política – UFPR, Curitiba, v. 20, nº 41, p. 235-252, fevereiro, 2012. <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n41/a14v20n41.pdf>

movimento apresentamos no gráfico abaixo os índices acumulados da participação anual no OP no que tange a participação em plenárias regionais, bem como as relativas às plenárias temáticas do programa.

Gráfico 1 - Participação no OP:



Fonte: PMPA, organizado pelo autor (2009).

Conforme mostra o quadro acima, a participação nas sessões plenárias do OP vinha crescendo em 2001. Seu ápice, neste sentido, é 2002, pois a partir de 2003, o mesmo começa a declinar e apontar uma sensível queda chegando ao último ano da administração petista em 2004 no mais baixo nível da gestão PT. As plenárias temáticas ocupa um caráter secundário conforme se pode observar e não denota variação considerável ao longo de ambas as gestões.

O presente recorte, no entanto, nos dá uma pista importante sobre a capacidade do programa de atrair participantes. Em relação estritamente aos governos PT e PMDB é possível observar conforme apontamos na tabela abaixo uma defasagem no número de participantes de uma gestão para outra.

Tabela 1 Participação Total Acumulada por Gestão de Governo:

Gestão	P. Regionais	P. Temáticas	Total
2001-2004	80.151	16.324	96.475
2004-2008	41.243	13.565	54.808
Total	121.394	29.889	151.283

Fonte: PMPA organizado pelo autor (2009).

Entre o governo PT (2001-2004) da última gestão e a primeira gestão do PMDB (2005-2008) é possível perceber nas plenárias gerais uma queda de quase 50% na participação. De maneira geral, ambas as gestões apresentem queda da participação se comparada as gestões anteriores do programa. Cabe neste ponto maiores estudos que possibilitem analisar o porque da participação permacer em queda ao longo de seis últimos ciclos orçamentários.

Já no tratamento da demanda, nossa segunda variável buscamos analisar seu grau de atendimento em ambos os governos. Neste sentido, buscamos estabelecer inicialmente quais eram as principais demandas, ou seja, as mais votadas no decorrer dos últimos anos do OP da cidade. Assim, a partir de um levantamento e chegamos aos seguintes resultados:

Quadro 1 Prioridades temáticas do OP 2001-2008

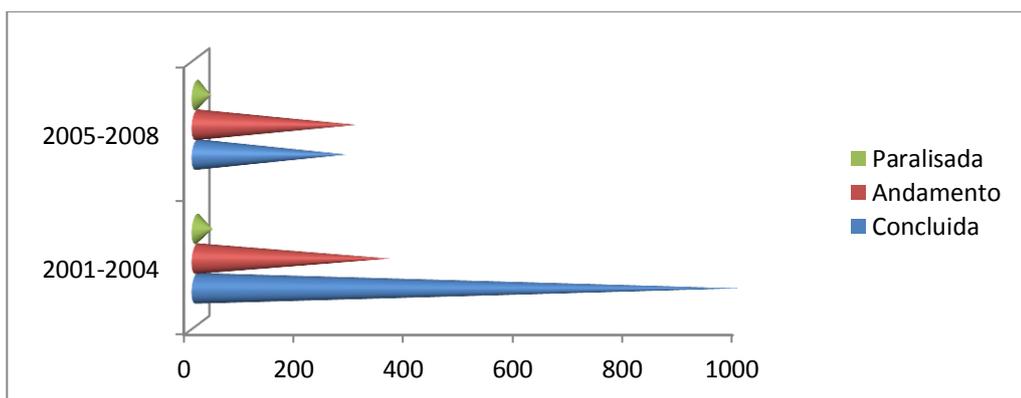
Temática/Anos:	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB	2º - 32 pontos.	1º - 40 pontos	1º - 54 pontos	1º - 55 pontos	1º - 57 pontos	1º - 56 pontos	1º - 58 pontos	1º - 52 pontos
Secretaria Municipal Educação - SMED	4º - 22 pontos	2º - 30 pontos	2º - 30 pontos	3º - 24 pontos	2º - 31 pontos	2º - 42 pontos	2º - 28 pontos	2º - 25 pontos.
Fundação de Assistência Social - FASC	6º - 18 pontos	4º - 19 pontos	4º - 18 pontos	2º - 29 pontos	3º - 20 pontos	4º - 16 pontos	3º - 24 pontos	3º - 24 pontos

Secretaria Municipal de Obras e Viação - SMOV	1º - 34 pontos	3º - 30 pontos	3º - 24 pontos.	4º - 18 pontos	3º - 20 pontos	5º - 11 pontos	4º - 19 pontos.	5º - 22 pontos
Secretaria Municipal de Saúde - SMS	5º - 19 pontos	5º - 17 pontos	5º - 11 pontos	5º - 17 pontos	6º - 06 pontos.	3º - 19 pontos	5º - 12 pontos.	4º - 23 pontos

Fonte: PMPA - Planos de Investimento do OP de 2001 a 2008. Elaborado pelo autor.

A partir deste breve esboço sobre as prioridades levantadas pelos participantes do programa foi possível evidenciar quais as demandas favoritas segundo a maioria dos votos recebidos. As mesmas enfatizaram a habitação, educação, assistência social, viação e obras e saúde. Diante a esta constatação foi possível ter uma noção das principais necessidades do público do OP de Porto Alegre.

Estas demandas vencedoras conforme observamos, são as demandas que prioritariamente deveriam ser atendidas ao longo ano em questão. No entanto, conforme veremos a seguir nem todas as demandas foram atendidas pelas respectivas gestões de governo. O gráfico abaixo retrata este cenário a partir do número de demandas concluídas, paralisadas e em andamento:



Fonte: PMPA (Organizado pelo autor)

Em relação ao atendimento das demandas, ou seja, nas demandas concluídas, conforme visto, a gestão 2001-2004 obtém uma maior vantagem sobre a gestão 2005-2008 ao passo de obter resultados similares nas

demandas em andamento e paralisadas⁹. De modo específico e considerando as prioridades levantadas pelos participantes do programa ano-a-ano, identificamos os seguintes resultados:

Quadro 3- Situação das demandas nas gestões PT e PMDB

Gestão de Governo	Total de Demandas Concluídas	Demandas em andamento*	Demandas Paralisadas**	Total Anual
DEMHAB - Habitação				
2001-2004	215	232	05	452
2005-2008	25	117	06	148
SMED - Educação				
2001-2004	77	18	00	95
2005-2008	51	57	02	110
FASC – Assistência Social				
2001-2004	91	04	00	95
2005-2008	91	24	05	120
SMOV – Viação e Obras				
2001-2004	260	76	02	338
2005-2008	02	47	08	57
SMS - Saúde				
2001-2004	17	07	00	24
2005-2008	22	36	00	58

Fonte: Quadro elaborado pelo autor segundo os dados disponibilizados no site PMPA. * Valores correspondentes às demandas em andamento e as demandas informadas como em obras ou em execução. ** As demandas paralisadas são às demandas informadas como selecionadas PI, Outros, Associada e em Cadastramento.

Em relação a capacidade de resposta dos governos através das demandas do programa é possível observar que ambas as apresentaram um desempenho fraco com baixa capacidade de resposta às demandas prioritárias. Além disso, se observa um significativo número de demandas em

⁹ É importante ressaltar diante a esta constatação que as demandas não atendidas em um ciclo orçamentário podem ser concluídas em anos posteriores em convivência dos participantes. Neste contexto, as primeiras gestões seriam privilegiadas em perspectiva comparada, haja vista, que suas demandas obteriam elevado grau de atendimento.

andamento. Isto reflete, por um lado a redução da expressividade do programa em relação a sua capacidade de responder as demandas decididas pela maioria dos participantes do programa de forma emergencial. Aspecto que recebeu melhor tratamento nas primeiras administrações do município.

3. Autonomia e sensibilidade do OP na América Latina: ampliando o debate para entendimento da pluralidade dos experimentos

Esta sessão busca ampliar o debate em torno do OP no que tange a sua autonomia e sensibilidade em experimentos desenvolvidos na América Latina e outras regiões. Com este intuito, cabe inicialmente mencionar que tratamos de um programa com desenhos múltiplos e contextos específicos do local onde é realizado. Tais características no âmbito internacional constitui um obstáculo à identificação de um padrão homogêneo e mensurável do OP enquanto instrumento participativo-deliberativo.

Para a comparação do OP entre governos de partidos opostos esta característica também é relevante, principalmente fora do país onde a dimensão partidária se mostra em alguns casos menos envolvida a dinâmica do programa. Em função disto, embora, este estudo seja extensivo aos países da América Latina, o mesmo ainda é limitado em termos de resultados, pois se concentra ainda na fixação de um marco delimitativo acerca da autonomia e sensibilidade do OP frente ao governo local num contexto onde a vinculação partidária é ainda pouco expressiva.

Frente a este desafio, nos reportaremos a uma leitura geral sobre estes elementos situando num primeiro passo a capacidade de mobilização da sociedade civil local. Tal elemento parece ser um dos componentes significativos a influenciar diretamente nos programas de OP, pelo menos no que se refere aos seus interesses frente à sociedade política.

No caso brasileiro a ampliação do amplo leque de sociedade civil nas políticas públicas através do envolvimento direto na emergência das experiências participativas brasileiras foi fundamental para o fortalecimento da participação e, de igual maneira significativa como respostas dos governos aos desafios de políticas públicas mais inclusivas (TATAGIBA, 2006; AVRITZER,

2007).

Direta ou indiretamente esta tendência propiciou o surgimento na América Latina de experimentos como os Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos no Brasil, as Mesas de Concertación do Peru; as Auditorias Articuladas da Colômbia e os Concejos Autogestivos do México. (DAGNINO Et al, 2006).

Todavia, para Dagnino Et al (2006) o tratamento equivocado nas análises políticas da sociedade civil vistas como ator unificado e não heterogêneo e o isolamento da sociedade civil da sociedade política na América Latina foram alguns dos pontos que levaram a uma insatisfação do entendimento deste que foi o movimento de transformação democrática da região.

Considerando o OP enquanto uma das manifestações deste movimento nos resta desvendar a partir da relação do OP com a sociedade política se o programa de forma isolada é sensível às influências partidárias do governo local e se isso pode ou não influenciar seu desempenho.

O que se observa até o momento no cenário teórico são algumas incertezas quanto a efetividade do programa de OP em termos de abrangência e adesão popular, principalmente dado ao fato de visualizar desenhos de programas distintos que preservam apenas seus princípios básicos. Estes por sinal determinam características do que poderíamos encarar como os novos formatos do programa.

No entanto, procurando relacionar os experimentos do OP a questão política cumpre inicialmente um breve mapeamento do cenário partidário latino-americano. Seguindo nesta direção situamos alguns dos principais partidos participantes dos ritos eleitorais na América Latina até o ano de 2000 segundo menciona Saez (2001, p.30):

PRINCIPALES PARTIDOS NA AMÉRICA LATINA:

Argentina		Bolivia	
FREPASO PJ UCR	Frente del País Solidario Partido Justicialista Unión Cívica Radical	ADN CONDEPA MIR MNR UCS	Alianza Democrática Nacionalista Conciencia de Patria Movimiento de Izquierda Revolucionaria Movimiento Nacionalista Revolucionario Unión Cívica Solidaridad
Brasil		Chile	
PDT PFL PMDB PPB PSDB PT	Partido Democrático Trabalhista Partido da Frente Liberal Partido do Mov. Democrático Brasileiro Partido Progressista Brasileiro Partido da Social Democracia Brasileira Partido dos Trabalhadores	PDC PPD PS RN UDI	Partido de la Democracia Cristiana Partido Por la Democracia Partido Socialista Renovación Nacional Unión Demócrata Independiente
Colômbia		Costa Rica	
PC PL	Partido Conservador Partido Liberal	PFD PLN PUSC	Partido Fuerza Democrática Partido Liberación Nacional Partido de Unidad Social Cristiana
Ecuador		El Salvador	
DP ID PRE PSC MUPP	Democracia Popular Izquierda Democrática Partido Roldosista Ecuatoriano Partido Social Cristiano Movimiento Unidad Plurinac. Patchakutick	ARENA FMLN PCN	Alianza Revolucionaria Nacionalista Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional Partido de Conciliación Nacional
Guatemala		Honduras	
FDNG FRG PAN	Frente Democrático Nueva Guatemala Frente Republicano Guatemalteco Partido de Avanzada Nacional	PLH PNH	Partido Liberal Hondureño Partido Nacional Hondureño
México		Nicaragua	
PAN PRI PRD	Partido de Acción Nacional Partido Revolucionario Institucional Partido Revolucionario Democrático	FSLN PL	Frente Sandinista de Liberación Nacional Partido Liberal
Paraguay		Panamá	
EN PC PLA	Encuentro Nacional Partido Colorado Partido Liberal Auténtico	PA PRD	Partido Arnulfista Partido Revolucionario Democrático
Peru		República Dominicana	
CAMBIO90 PAP UPP	Cambio90 Partido Aprista Peruano Unión Por el Perú	PLD PRD PRSC	Partido de Liberación Dominicana Partido Revolucionario Dominicano Partido Revolucionario Socialcristian
Uruguay		Venezuela	
FA PC PN EN	Frente Amplio Partido Colorado Partido Nacional Encuentro Nacional	AD COPEI MAS MVR PPT PV	Acción Democrática Comité de Organización Político Electoral Independiente Movimiento al Socialismo Movimiento V República Patria Para Todos Proyecto Venezuela

A partir deste recorte que enfatiza as principais siglas partidárias presente em cada um dos países apontados temos uma prévia de seu eixo ideológico. Para a finalidade de meramente apresentar alguns contrastes dos partidos e suas relações com o OP tal cenário é suficiente para nos ariscar em algumas projeções.

Nesse sentido, tomando como ponto de partida algumas das observações fruto de pesquisas já realizadas sobre o OP em diversos países é possível ter um panorama geral sobre algumas de suas principais características. Nesse sentido, orientando-se em alguns estudos sobre os OP's da América Latina, Europa e outras regiões, das quais obtivemos algumas informações gerais que permitem analisar disparidades nos seguintes pontos: 1) contexto de surgimento; 2) finalidade e 3) característica política.

Na análise do contexto de surgimento do OP na América Latina, América do Norte e Europa se verifica nos apontamentos de Pagliai e Montecinos (2006); Montecinos (2011), que há características muito particulares. Muitas delas distantes das características que levaram ao surgimento do OP de Porto Alegre.

Em se tratando de América Latina, dada a carência de serviços públicos e atendimento precário das demandas públicas pelos mandatários locais os OP's se traduziram em ferramenta para fortalecer os interesses da sociedade civil mobilizada através da participação e deliberação. Elemento que conforme observamos acontece na maioria dos casos no Chile e, inclusive sendo uma característica bastante comum aos OP's brasileiros.

Contudo, a inspiração para o surgimento do OP, tanto no América Latina como no resto do mundo advém da experiência brasileira. Reflexo disso é que vemos o surgimento do OP na Argentina em 2001, no Chile em 2003, Equador em 2002. O Uruguai em especial, apresentou alguns elementos distintos com eminência de um orçamento participativo desde a década de 1990 a partir dos chamados Conselhos de Vizinhos.

Na Argentina, no entanto, conforme observou Martinez e Arena (2011) o OP está vinculado a diferentes partidos, possuindo uma conotação ideológica mais voltada as correntes partidárias do radicalismo, justicialismo e socialismo.

Já na Bolívia e Peru os experimentos de OP aparecem vinculados a

esfera nacional a partir da elaboração de Leis específicas, como a promulgação da Lei de Participação Popular em 1994 e 2003 respectivamente.

Em relação à finalidade do OP se observa que os OP's latino-americanos possuem finalidades similares, no entanto, salvo algumas exceções apresentam um caráter basicamente deliberativo. Caso, que se difere das experiências desenvolvidas na América do Norte e na Europa onde possui um caráter mais consultivo (ALLEGRETTI e HERZBERG, 2004).

No que se refere a característica política, elemento central de nossa discussão é possível verificar que onde o OP não nasceu da comunidade sua continuidade muitas vezes não acontece, sendo necessária neste caso a ampla mobilização da sociedade. Tendência, que não é observada nos relatos dos OP's da América do Norte e Europa onde a dimensão política ou vinculação partidária não é mencionada nos estudos analisados.

Na América do Norte, em especial no Canadá, Baiocchi e Lerner (2007), apontaram um conjunto de evidências comparáveis as experiências de OP típicas dos países latino-americanos em especial ao Brasil. Contudo, a experiência de Toronto se aproximou em maior ênfase aos experimentos das cidades norte-americanas dadas as mesmas apresentarem melhores condições de infraestrutura e de serviços, o que não ocorreu em cidades latinas. Desta forma, não existe conforme reportam os autores, os típicos incentivos para participação como ocorre no OP brasileiro, por exemplo.

Outro aspecto que pode ser considerado na comparação entre programas de OP nas Américas é o da diversidade cultural. Pois, enquanto nos países latino-americanos encontramos um público participante mais homogêneo no que tange a sua cultura e perfil, no Canadá esta é mais diversificada formada basicamente por imigrantes com línguas diferenciadas que envolvem o inglês, o francês dentre outras.

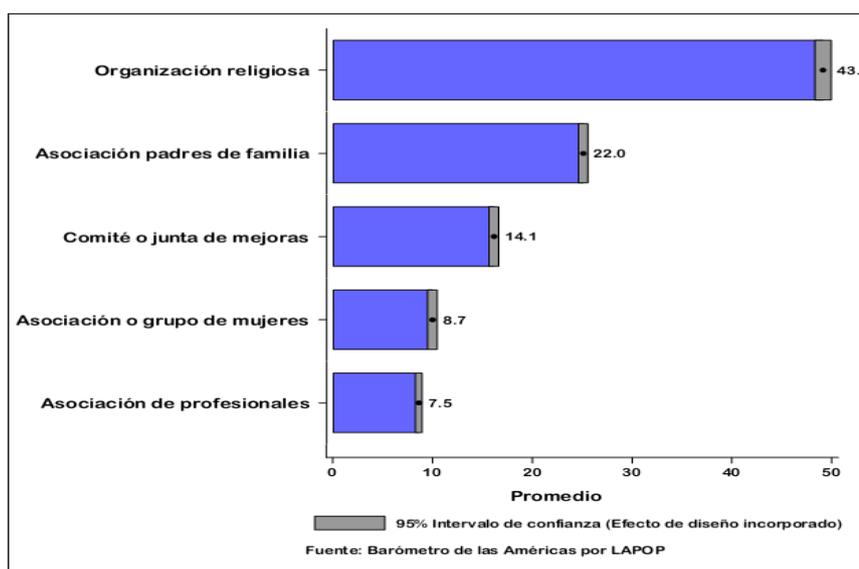
Já na Europa as projeções do OP também são bastantes distintas. Conforme menciona Sintomer Et al. (2008), ainda em contraste com a América Latina os OP's enfatizam diferenciações na forma da participação cidadã e na alocação dos recursos orçamentários. Um fator relevante neste caso é o da relação entre participação e discussão do orçamento que ocorre nos OP's latino-americanos e, que não ocorre nos OP's europeus conforme relata os

autores. Pois, segundo o autor na França e Alemanha há simplesmente de consulta às finanças públicas e uma simplificação dos resultados pelo governo.

Este conjunto de características nos fornece pistas que possibilitam um olhar mais abrangente e em profundidade sobre a sensibilidade e autonomia do OP, bem como do grau de influência do governo local sobre o programa. No entanto, para se chegar a alguns resultados plausíveis seria necessário analisar a manifestação da sociedade civil nas suas relações com a sociedade política através da sua cultura associativa e participativa.

Em termos participação em instâncias associativas apresentamos a partir dos indicadores do Barômetro das Américas (2010) algumas das principais formas visualizadas na América Latina:

Participação em reuniões de organizações cívicas nas Américas 2010:

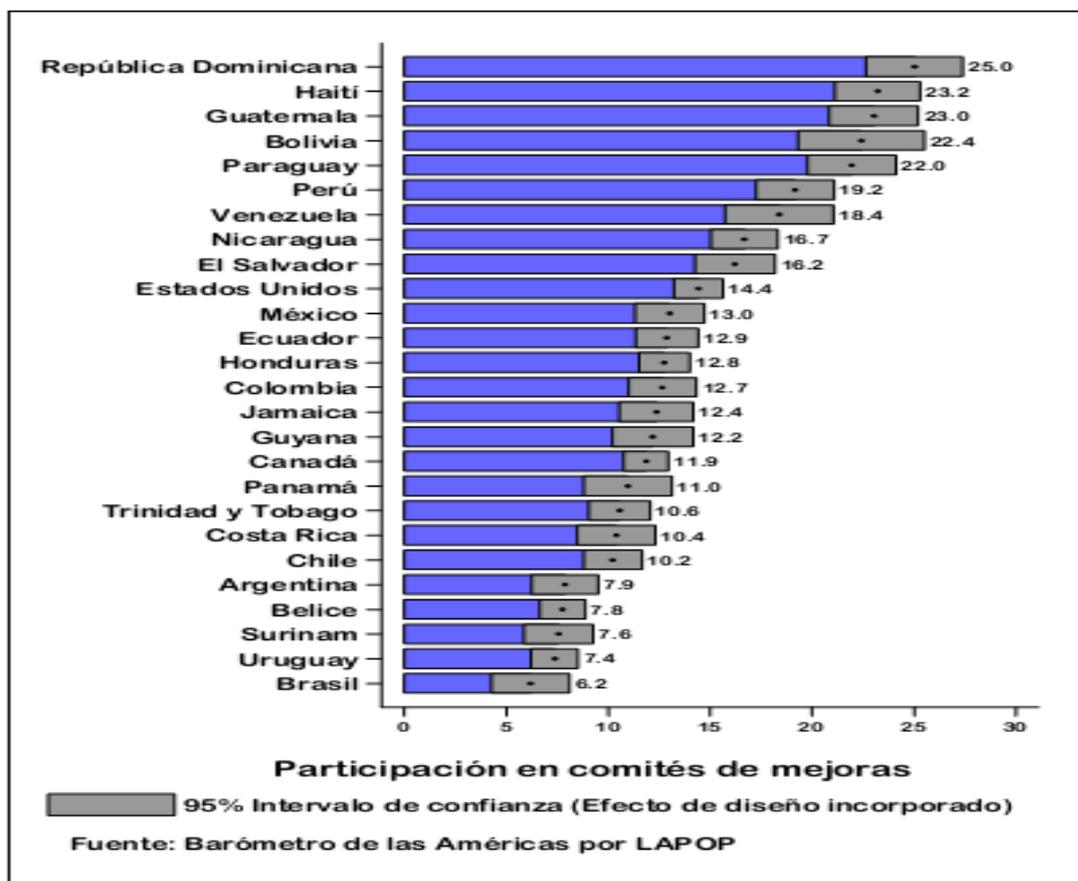


A presente ilustração enfatiza que a principal vinculação associativa é de ordem religiosa; seguido pela associação de pais; comitê ou grupo por melhorias; Associação ou grupo de mulheres e Associações profissionais.

Dado o propósito deste trabalho, nos interessa aqui o aprofundamento sobre o terceiro grupo: a participação por melhoras nos bairros, que nos remete as características do orçamento participativo tal como na sua capacidade de *empoderar*, inverter prioridades em investimentos e ofertas de serviços

públicos (MARQUETTI e CAMPOS, 2008).

Especialmente neste quesito, o Barômetro das Américas (2010) aponta os seguintes resultados por país:



Conforme reporta o gráfico o Brasil apresenta neste eixo o menor índice, quadro que pode não se consolidar em determinadas regiões onde o associativismo têm se mostrado mais consolidado como é o caso da região sul e em especial Porto Alegre. Neste município, a tradição associativa remonta aos anos 1950 e mostra um tecido associativo mais denso (AVRITZER, 2006) em relação a outras regiões.

Todas estas características nos permite identificar de maneira geral, pelo menos três enfoques analíticos: 1- Delimitação e comparação de programas entre governos e partidos; 2- Análise de projeção e nível de mobilização da sociedade civil em nível local; 3- Análise do perfil ideológico da sociedade política em relação aos resultados do programa.

3. Considerações finais:

O presente trabalho buscou analisar a sensibilidade do OP ao governo local. Neste sentido, suscitou o debate em torno da relação partido e orçamento participativo no que tange aos resultados. Ou seja, se governos não petistas no caso brasileiro e, de distantes ideologicamente da esquerda no caso da América Latina podem influenciar a desempenho do programa.

Seguindo por este percurso chegamos a duas conclusões: A primeira em relação ao do OP caso de Porto Alegre resultante da pesquisa de campo de 2008. A segunda ainda superficial derivada de observações secundárias sobre o OP na América Latina e outras regiões.

Em relação a primeira constatamos que a transição de governo alterou sensivelmente o programa de OP e impactou negativamente nos principais campos de abrangência do OP. No entanto, o ponto mais contundente se relaciona ao fato que na gestão 2005-2008 houve um ofuscamento do OP especialmente no campo das demandas. Neste caso, tomando como referência os cinco órgãos por nós analisados ficou caracterizado o declínio abrupto desta variável, que até meados de 2009 ainda não havia se recuperado por completo.

A sensibilidade do OP ao novo governo neste caso foi significativa produzindo conforme os dados apresentados certo esvaziamento do programa devido em tese, a não capacidade de atendimento das demandas. O baixo número de demandas concluídas e o número de demandas em andamento nos permite analisar que possivelmente o novo governo tenha priorizado o atendimento de demandas de públicos distintos em regiões de poder aquisitivo maior aos tradicionalmente priorizados pelas gestões petistas.

No que se refere a segunda conclusão relativa ao contraste com a América Latina, seguimos inicialmente a linha de Montecinos (2009), que enfatiza que uma das características marcantes do OP é a figura central e o papel desempenhado pelo prefeito nos municípios. Segundo o autor é a partir da iniciativa deste que o programa é implantado e ganha expressão. Além disso, as demandas dos principais grupos que participam dos programas de OP segue a lógica dos OP's brasileiros, ou seja, de atendimento das demandas dos participantes dos bairros no que tange as questões infraestrutura,

saneamento entre outras.

Em se tratando de América do Norte e Europa as dimensões, propósito e características se divergem mantendo apenas o eixo central de reunião de pessoas em transformar determinadas demandas em realidade a partir de uma participação intensiva do seu público em fazer-se ouvido pelo governo local.

Embora, não se enfatize a aplicação de um programa “igual” ao realizado em Porto Alegre das décadas de 1990 em outras regiões as novas implantações do programa se dirigem a preservar suas características e princípios fundamentais. Neste aspecto, ao que parece, há intensos esforços.

Esta breve reflexão permite identificar parte de um processo que pode se resumir – para o caso brasileiro -, na ideia de que o OP se tornou, pelo menos parcialmente, algo heterogêneo nas mãos dos partidos, sejam eles de esquerda, centro ou direita. Deste modo, as presentes constatações nos levam a considerar que os programas de orçamento participativo são sensíveis aos mandatários e a vontade política do governo local ao mesmo tempo em que opera em contextos e metas diferenciadas em nível de América Latina e Europa.

4. Referências Bibliográficas:

ABERS, R. *From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil*. 1996. *Latin American Perspectives*, p. 35-53.

_____.1997. *Inventando a Democracia: Distribuição de Recursos Públicos Através da Participação Popular em Porto Alegre* RGS. Porto Alegre: ONG Cidade.

ALLEGRETTI, G; HERZBERG, C. 2004. *Participatory budgets in Europe: Between efficiency and growing local democracy*. Transnational Institute and the Centre for Democratic Policy-Making. Amsterdam.

AVRITZER, L. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. 2008.

Opinião Pública, Campinas, vol. 14, n° 1, Junho, p.43-64.

_____. *New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics*. 2006. International Journal of Urban and Regional Research, V. 30.3, Sep. p. 623–637.

_____. *Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação*. 2007. Dados. Vol. 50. n° 3, p. 443-464.

BAIOCCHI, G.; LERNER, J. *Could Participatory Budgeting Work in the United States?* 2007. The Good Society, Vol. 16, n°. 1.

CARREIRÃO, Y. S. *Ideologia e Partidos Políticos: Um estudo Sobre Coligações em Santa Catarina*. 2006. Opinião Pública, Campinas, Vol. 12 n° 1. Abril/maio. p.136-163.

DAGNINO E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Orgs). 2006. *A Disputa Pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, p. 13-91.

FEDOZZI, L. *Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: O Paradigma Participativo*. 2001. Curitiba. Revista Paranaense de Desenvolvimento, 2001, p. 93-105.

_____. *Participação nos Governos Locais do Brasil Contemporâneo*. 2005. Salvador. Cadernos FLEM, n° 08, 2005, p. 136-168.

LUCKMANN, L. H. *A Representação no Interior das Experiências de Participação*. 2007. Lua Nova. São Paulo. p. 139-170.

MARQUETTI, A; CANPOS, G. A; PIRES, R. (Orgs). *Democracia participativa e redistribuição: Análise de experiência do Orçamento Participativo*. 2008. São Paulo: Xamã.

MARTINEZ, C.; ARENA, E. *Sistematización de experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo*. 2011. Buenos Aires.

MONTECINOS, E. *El Presupuesto Participativo en América Latina: Complemento o subordinación a la democracia representativa?* CLAD. Reforma y Democracia. 2009. Caracas. n°. 44. Jun.

_____. *Democracia Participativa y presupuesto participativo en Chile: Complemento o subordinación a las instituciones representativas*

locales? 2011. Revista de Ciência Política, vol. 31, nº 1. p. 63-89, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.

NYLEN, W. R. *Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim*. 2002. Comparative Politics. New York. v. 34 n. 02, p. 127-145.

PAGLIAI, C.; MONTECINOS, E. M. *Presupuestos participativos en Chile: experiencias e aprendizajes*. 2006. Santiago.

PINTO, C. R. *Espaços Deliberativos e a Questão da Representação*. 2004. RBCS v. 19 n. 54 fev. p. 97-113.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, *Planos de Investimentos 2001-2008*. Porto Alegre.

RENNÓ, L.; SOUZA, A. *A metamorfose do Orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre*. 2012. Curitiba. UFPR, Revista Sociologia e Política, v. 20, nº 41. Fev. p. 235-252.

RIBEIRO, A.; GRAZIA, G., *Experiência do Orçamento Participativo no Brasil: Período de 1997-2000*. 2003. Petrópolis, FNPP, Vozes.

SAEZ, M. A. *El origen de los partidos políticos em América Latina*. 2001. Institut de Ciències Polítiques i Socials, WP, nº. 187, Barcelona.

SANTOS, B. S. *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy*. 1998. Politics & Society. Coimbra. p. 461-510.

SCHNEIDER, A.; GOLDFRANK, B. *Construcción Institucional Competitiva: El PT el Presupuesto Participativo de el Rio Grande do Sul*. 2006. In: Diseno Institucional y Participación Política: Experiência en el Brasil Contemporâneo, Argentina. p. 253-287.

SPADA, P. *The Economic and Political Effects of Participatory Budgeting*. 2009. Congress of the Latin American Studies Association. Rio de Janeiro. Jun.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ROCKE, A. *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*. 2008. International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 32.1, p. 164-178, March.

SINTOMER, Yves, Et al. *Dialog Global* nº 25. 2010. Boon, December.

SMITH, A. E; ZIZUMBO-COLUNGA, D. *Sociedad civil y participación ciudadana*. In: SELIGSON, Mitchell A. *Cultura política de la democracia*. 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas. LAPOP. Diciembre. p. 113-120.

TATAGIBA, L. *Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Criança em Vitória/ES*. In: DAGNINO E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Orgs). 2006. *A Disputa Pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, p. 137-178.

TEIXEIRA et Al. *Orçamento Participativo: Democratização da Gestão Pública e Controle Social*. 2003. FNPP. Disponível: <http://www.participacaopopular.org.br/textos.htm>.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. *Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil*. 2004. *Comparative Politics*. New York. v. 36 n. 03. p. 291-312.

WAMPLER, B. *Orçamento Participativo: Uma Explicação para as amplas variações nos resultados*. 2006. Disponível: www.democraciaparticipativa.com.br. Acesso em 10 de julho de 2009.

_____. *A guide to participatory Budgeting*. 2007. Washington. World Bank. In: SHAH, Anwar. *Participatory Budgeting*. p. 21-54.

_____. *A Difusão do Orçamento Participativo Brasileiro: “Boas Práticas” Devem ser Promovidas?* 2008. Campinas. Opinião Pública. p. 65-95.