

6^{to}

Congreso
Latinoamericano de
CIENCIA POLÍTICA

12, 13 y 14 de junio de 2012
FLACSO Sede Ecuador



FLACSO
ECUADOR

alacip

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA CIENCIA POLÍTICA

Participação política e avaliação de serviços em Porto Alegre

Bruno Mello Souza¹

1. Introdução

No presente artigo, propõe-se realizar uma discussão acerca da relação entre a participação política e a avaliação que os cidadãos fazem dos serviços públicos em Porto Alegre. A capital gaúcha ganha certo destaque no que diz respeito à questão da participação, pois possui, desde 1989, a aplicação do Orçamento Participativo, mecanismo institucional através do qual os sujeitos podem decidir o destino dos recursos públicos. O OP é visto, de maneira geral, como uma inovação institucional capaz de integrar a sociedade civil na gestão pública. Aplicado na capital gaúcha a partir da gestão de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, tal modelo de gestão se consolidou de tal forma que, mesmo com o desgaste e iminente derrota eleitoral do PT nas eleições para a Prefeitura em 2004, esta só se deu quando o candidato José Fogaça, então do Partido Popular Socialista, se comprometeu a não limar tal política em sua gestão.

O objetivo deste artigo é discutir se a participação nesse mecanismo institucional na capital gaúcha contribui para o melhoramento da avaliação que os sujeitos fazem dos serviços públicos na cidade. Será que a participação política na moldura do OP tem se configurado como um elemento, de fato, capaz de aumentar a satisfação das pessoas para com os serviços prestados pelo governo? Inicialmente, é realizada uma revisão conceitual sobre *Welfare State*. Isso porque, ainda que se discuta se existe, de fato, um modelo de Estado de Bem-Estar Social estabelecido no Brasil, parece bastante claro que, pelo menos algumas linhas desta discussão, se enquadram para avaliar os serviços públicos, enquanto dever do governo, em um Estado que não pode deixar vago um papel que o mercado não tem conseguido cumprir. Em seguida, é averiguado o funcionamento do Orçamento Participativo, utilizando para isso alguns apontamentos realizados pela literatura que se refere ao assunto. Há trabalhos que indicam não somente aspectos positivos, mas também arestas, dificuldades que devem ser superadas para que haja uma verdadeira cidadania em tal cenário, pautada por uma participação consciente e de natureza democrática, fugindo, assim, de vícios individualistas, de interesses

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: bmellosouza@yahoo.com.br

muitas vezes deveras específicos, e também de possibilidades de cooptação por parte de líderes comunitários.

Exatamente por ser uma política pública que encontra em sua base a ideia de trazer os cidadãos para junto dos processos decisórios, configurando um modelo participativo, tendo voz, vez, e iniciativa, é de suma importância que se tenha em mente que diagnósticos e melhorias no processo do Orçamento Participativo podem se configurar como aspectos benéficos, de amadurecimento democrático. Isso porque uma participação consciente é capaz de propiciar aos sujeitos envolvidos no processo uma série de ferramentas não só de decisão imediatista, mas também de fiscalização da execução daquilo que é decidido, plasmando assim um maior potencial de *accountability* (Avritzer, 2002).

Este artigo está estruturado da seguinte forma: na seção que se segue, são apresentadas, em linhas gerais, as principais discussões em torno do conceito de *Welfare State*. Esta discussão possui importância considerável para dar a base para a questão da avaliação dos serviços públicos. O OP visa, por meio da participação, propiciar uma melhoria e maior objetividade dos serviços públicos, por via da deliberação política. Com isso, fica subentendida a noção da importância do Estado e de suas ações para o bem-estar da maioria da população. Em seguida, é abordado como o Orçamento Participativo é aplicado em Porto Alegre, seus mecanismos institucionais, e as divergências relativas às suas origens, além de realizada uma revisão de estudos empíricos acerca desta política não só em Porto Alegre, mas também em outros locais, onde verificamos alguns de seus potenciais, e também “perigos” que podem, por assim dizer, “degenerar” o processo participativo para interesses por vezes não muito nobres ou de busca de um “bem comum”. A seção posterior trata de examinar a relação da participação no OP com avaliação que os cidadãos fazem a respeito de alguns dos serviços públicos, com vistas a verificar se, de fato, a implementação do OP na capital gaúcha repercute de maneira considerável sobre a satisfação dos indivíduos. Nas considerações finais, os resultados encontrados nos dados analisados são abordados de maneira mais ampla, refletindo sobre os efeitos que a participação no OP possui sobre a avaliação dos serviços públicos, e trazendo contribuições sobre caminhos que podem ser seguidos para o aumento da participação nesses mecanismos institucionais.

2. O conceito de *Welfare State* e sua relação com a avaliação dos serviços públicos

A questão da avaliação de serviços encontra-se intimamente ligada à ideia de *Welfare State*, dentro da noção de responsabilidade do Estado sobre serviços indispensáveis para a população, com os quais os governos têm o dever de se comprometer. Com isso, não se quer dizer que haja, de fato, a existência de um Estado de Bem-Estar Social no contexto ora examinado. Apenas se faz uma conexão de que algumas ideias relacionadas ao conceito de *Welfare State* dialogam numa dimensão mais ampla com a avaliação de serviços. É através deste conceito mais amplo que se busca viabilizar teoricamente a constituição da questão da avaliação de serviços. Nesse sentido, existe, sim, uma linha lógica que os governos buscam, e que caracteriza traços de políticas de bem-estar social.

A institucionalização e expansão do *Welfare State* ocorreu no período pós II Guerra Mundial (Arretche, 1995). Draibe (2007) enfatiza que um regime de bem-estar social corresponde a algumas características e processos deveras importantes, quais sejam: (1) um padrão dado de provisão social, relativo “ao modo combinado e interdependente como o bem-estar é produzido e distribuído entre o Estado, o mercado e a família (Esping-Andersen, 1999 apud Draibe, 2007); costuma-se também, frequentemente, somar-se um quarto componente, o chamado “terceiro setor”; (2) determinado modelo ou estrutura do sistema público de políticas sociais, geralmente composto pelos programas de previdência social, pelos serviços de educação, saúde (mais ou menos universais), assistência social e programas (eventuais) de transferências monetárias a determinados grupos sociais; (3) um modelo predominante de família, relacionado com características da estrutura familiar de poder e da divisão sexual do trabalho predominante; (4) certo grau de autonomia do bem-estar das famílias e pessoas em relação ao mercado de trabalho e aos sistemas domésticos de cuidado e proteção; (5) como e em que extensão o sistema de políticas sociais traduz, reforça ou reduz as desigualdades, o poder e os interesses no interior da sociedade, pautado pelo modelo dominante de solidariedade; (6) um dado modelo de financiamento, que pode ser solidário ou não, voluntário ou compulsório, e de base contributiva ou fiscal; (7) características e traços de natureza cultural, sistemas de valores, crenças e regulações religiosas, especialmente referidos à esfera familiar de reprodução social; (8) interesses, ideias e forças políticas predominantes na sociedade nas diferentes etapas de emergência, desenvolvimento e mudanças dos sistemas nacionais de proteção social; (9) condicionantes históricos e institucionais específicos, partindo da premissa de que o regime é pautado pela trajetória; (10) influências, efeitos e impactos do sistema internacional, favorecendo ou inibindo, nos países individualmente

considerados, o desenvolvimento, as orientações e as mudanças de seus respectivos sistemas de políticas sociais (Draibe, 2007).

De acordo com os principais postulados da Teoria da Convergência, o Estado teria assumido a função de garantir padrões mínimos de vida à medida que as instituições sociais mais tradicionais, como a família, perderam a capacidade de suprir as necessidades dos indivíduos mais vulneráveis (Faria, 1998). Entretanto, esta teoria não consegue explicar as diferenças existentes entre os países desenvolvidos. Faria (1998), então, apresenta as diferentes tipologias dos *Welfare States* e regimes de políticas sociais. A primeira delas, histórica, faz uma distinção entre o modelo bismarckiano, de caráter seletivo ou corporativo, que possui o propósito explícito de promover a pacificação dos operários industriais, enfraquecer a organização dos trabalhadores e promover a paz social, e o modelo beveridgeano, verificado na Inglaterra do pós guerra, que possuía como uma de suas principais metas promover a solidariedade entre as classes e evitar a decadência do país naquele contexto (Faria, 1998).

Titmuss (1974 apud Faria, 1998), por seu turno, elabora uma tipologia caracterizando três diferentes modelos: (1) o modelo residual de bem-estar; (2) o modelo de produtividade e desempenho industrial; e (3) o modelo redistributivo institucional. O modelo residual postula que o Estado objetiva ensinar as pessoas a viver sem ele. Com isso, o Estado busca cobrir apenas aqueles que, de forma alguma, conseguem estabelecer uma relação de bem-estar dentro do modelo econômico vigente. Esse modelo de política, por consequência, possui um caráter menos universalista e, portanto, mais restritivo em relação aos benefícios. O modelo de produtividade, por sua vez, é baseado em incentivos e recompensas levando em consideração o empenho individual (corresponde ao modelo bismarckiano). Já o modelo redistributivo institucional, que é aquele com o qual o presente estudo mais dialoga, é o modelo no qual o bem-estar individual é encarado como responsabilidade coletiva, e a meta a ser alcançada é uma maior igualdade entre os cidadãos (corresponde ao modelo beveridgeano) (Titmuss, 1974 apud Faria, 1998).

Por fim, no nível teórico mais geral acerca do *Welfare State*, resta mencionar a tipologia de Esping- Andersen (1991), que faz uma distinção entre três modelos: (1) liberal; (2) conservador ou corporativista; (3) social-democrata. O primeiro tipo é aquele no qual predominam benefícios colocados mediante comprovação de carência. Neste modelo, os

benefícios são focalizados, destinados a uma clientela de baixa renda. A provisão pública é mínima, com o intento de não desestimular os indivíduos de participarem do mercado de trabalho. No segundo tipo, o mercado não é considerado responsável único pela provisão de bem-estar, e nunca houve um questionamento sistemático dos direitos sociais. Este modelo caracteriza-se por um nível de provisão capaz de preservar as diferenças de *status* no interior da sociedade. Finalmente, o modelo social-democrata é aquele no qual existe uma predominância de princípios universalistas em termos de provisão pública, e uma extensão da desmercantilização proporcionada pelos direitos sociais estabelecidos para as novas classes médias. Busca-se, com isso, uma “igualdade nivelada por cima”, com elevados padrões de benefícios e serviços sociais (Esping-Andersen, 1991).

Aproximando-se de uma visão mais focalizada para os países subdesenvolvidos, Souza (1999) afirma que, devido às diferenças existentes entre estes e os países desenvolvidos em características como segmentação social, peculiaridades concernentes à cultura política, nível de influência de movimentos de trabalhadores e interesses e influência da burocracia, são necessárias adaptações nas teorias de *Welfare State* de acordo com o panorama analisado. No que diz respeito à industrialização, enquanto nos *Welfare States* de países desenvolvidos esse processo é intimamente ligado ao modelo de Estado, nos países subdesenvolvidos ele é dado em moldes diferentes, sendo bastante comum a existência de padrões de desenvolvimento dual, com a convivência entre um setor moderno e um setor tradicional (Souza, 1999).

Outro aspecto diferenciador apontado por este autor remete ao nível de organização dos trabalhadores, que nos países subdesenvolvidos, de maneira geral, é baixo, estimulando, assim, o surgimento de um modelo de *Welfare State* orientado à concessão de benefícios corporativos e à elaboração de políticas populistas (Idem, 1999). Além disso, por serem predominantemente instrumentos de legitimação da ordem social vigente, as políticas do *Welfare State* nestes contextos evitam interferir de maneira direta em alguns aspectos concernentes à organização da vida privada, fazendo com que os efeitos de secularização, transposição de assuntos privados para a esfera pública e a modificação das hierarquias familiares, característicos deste modelo nos países industrializados, sejam sensivelmente reduzidos nos países subdesenvolvidos (Idem, 1999).

Souza (1999) também chama a atenção para o fato de que nos países subdesenvolvidos o *Welfare State* possui uma natureza mais relacionada com a dimensão política, surgindo mais como uma determinação autárquica do Estado do que como fruto do jogo de forças entre os trabalhadores e os capitalistas. Nestes países, o modelo de Estado de Bem-Estar Social também gera impactos importantes sobre a modernização, fazendo migrar a mão-de-obra dos setores tradicionais aos setores modernos (Idem, 1999). Nesse ponto, entra também a discussão sobre a diferenciação entre os membros das famílias:

Em *welfare states* com motivação predominantemente política, a tendência é de que as medidas estatais não entrem em choque com a organização da política familiar e, portanto, a liberação da força de trabalho para o mercado seja mais diferenciada em função da posição do membro na família. Isso contribui para que, nos países subdesenvolvidos, a forma de inserção dos membros das famílias nos setores modernos da sociedade seja mais influenciada por papéis sociais, como os de gênero, do que nos demais países (Souza, 1999, p. 15).

Por fim, o autor destaca a diferença relativa à capacidade organizacional e aos interesses da burocracia. Nesse aspecto, nos países em que as agências implementadoras de políticas sociais possuem autonomia em relação à classe dominante e são capazes de criar e efetivar programas que vão de encontro à lógica do mercado e aos interesses governamentais, existem maiores chances de instituir sistemas de proteção social fortemente redistributivos. Por outro lado, em países subdesenvolvidos, quando a burocracia se constitui como um dos grupos privilegiados beneficiados de forma direta ou indireta pelo *Welfare State* e, ao invés de compor alianças com movimentos de trabalhadores, o faz com as classes dominantes, os gastos sociais tendem a apresentar um caráter regressivo, beneficiando as parcelas mais ricas da população (Souza, 1999).

É inserida nessa discussão sobre o papel do Estado na provisão de serviços que a noção de avaliação de serviços por parte da população surge como elemento importante deste trabalho. Mais do que o modelo de Estado, ou a existência ou não de *Welfare State* no Brasil, e, mais especificamente, em Porto Alegre, e sua respectiva natureza, o que se busca verificar é a importância de que o governo, efetivamente, preste serviços de qualidade para a população, e discutir de que forma um contexto institucional de fomento à participação política contribui

para a melhora da avaliação que os sujeitos fazem dos serviços públicos. O principal legado que a noção de *Welfare State* deixa para a análise realizada neste artigo é o de que o Estado, mesmo adotando diferentes modelos, mais ou menos conservadores, e servindo em diferentes medidas para a preservação do *status quo*, tem a obrigação de fornecer elementos básicos para a população, mesmo num panorama competitivo como o do capitalismo global. É um pouco disso que o Orçamento Participativo busca fazer: por meio da participação dos cidadãos, tornar os serviços do Estado mais eficientes e com maior capacidade de *accountability* junto à população. Na próxima seção, é apresentada uma discussão sobre os mecanismos desse processo em Porto Alegre, suas origens, e diferentes perspectivas teóricas acerca desta política.

3. Orçamento Participativo: origens, mecanismos e discussões

Ao longo do século XX, o Brasil experimentou uma combinação entre modernização e agravamento progressivo das desigualdades sociais (Avritzer, 2002). O Estado não conseguiu encontrar soluções capazes de transformar o crescimento econômico do país em resultados sociais significativos. Com isso, foi criada uma lacuna entre a sociedade civil e as instituições políticas, na qual deixa de haver uma correspondência entre os interesses dos cidadãos e suas expectativas em relação aos governos. Ocorreu, assim, um esvaziamento da esfera pública, que configurou um cenário de afastamento: o “público”, ao invés de ser visto como algo “de todos”, passou a ser encarado como “arena de ninguém”, ou apenas de uma elite muito específica.

Precisamente neste cenário, incrementado ainda por um contexto de redemocratização no Brasil, que surge, em Porto Alegre, o Orçamento Participativo, contrapondo uma concepção hegemônica de democracia que se pauta pela pouca participação popular (Avritzer, 2002). Segundo Avritzer (2002), as origens do OP envolvem tanto elementos institucionais como elementos extra-institucionais, uma vez que tal proposta teria sido originada no seio das associações comunitárias da cidade durante os anos 1980. Esta proposição surgira como resposta a um projeto que previa a criação de conselhos populares, elaborado pelo então prefeito Alceu Collares, do PDT, no início de seu mandato, e levado às associações de moradores da capital gaúcha em março de 1986 (Baierle, 1998 apud Avritzer, 2002). As

associações, por sua vez, responderam afirmando querer intervir de forma direta na definição do orçamento do município, controlando sua aplicação (UAMPA, 1986 apud Avritzer, 2002).

O triunfo do PT nas eleições de 1988, com Olívio Dutra à frente da prefeitura, propiciou as primeiras decisões políticas que serviram para a implementação do OP, durante os dois primeiros anos de gestão (Avritzer, 2002). Avritzer (2002) destaca quatro passos fundamentais à constituição do OP em Porto Alegre, que coincidiram no início da administração de Olívio Dutra:

A preocupação do movimento comunitário com o controle do orçamento e sua decisão ao nível local; a ênfase dada pelo Partido dos Trabalhadores na participação em conselhos; e a iniciativa descentralizada de diversas secretarias, inclusive a secretaria de planejamento, de encorajar a participação popular e, pouco depois, a iniciativa de centralizar todas as formas de participação no CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade) (Avritzer, 2002).

O autor destaca que dois aspectos emergiram de maneira decisiva no contexto da origem do Orçamento Participativo. O primeiro era o já mencionado movimento comunitário, que já tinha um histórico relevante no contexto porto-alegrense. O segundo relacionava-se com a sociedade civil brasileira, que de maneira geral, buscava recuperar a ideia de cidadania, incorporando-a à Constituição por meio da participação das associações comunitárias e dos atores nos mecanismos relativos a decisões no âmbito local (Avritzer, 2002).

No entanto, esta origem mais “nobre” do OP de Porto Alegre não se constitui em ponto pacífico na discussão sobre este mecanismo institucional. Gugliano (2001) questiona as abordagens mais “romantizadas” afirmando que nenhum documento aponta para a existência da proposta relativa ao Orçamento Participativo na campanha eleitoral de Olívio Dutra, que se saiu vitoriosa no pleito de 1988. Além disso, o autor chama a atenção para o fato de que não há evidências muito sólidas de que a proposta orçamentária participativa tenha nascido no seio dos movimentos sociais.

Nesse sentido, o OP teria sido originado no momento em que o Partido dos Trabalhadores, já no poder na Prefeitura municipal de Porto Alegre, agregando diversas correntes ideológicas de esquerda e sem grande experiência administrativa, visualiza na vitória eleitoral uma oportunidade ímpar de ampliar os mecanismos políticos de articulação da

sociedade civil, organizada através de um prisma de organização socialista, o que teria sido evidenciado na proposta eleitoral de socializar a formação dos Conselhos Populares. Gradativamente, entretanto, o modelo foi se readequando, e se direcionando para a distribuição dos recursos previstos no orçamento (Gugliano, 2001).

Para além da discussão a respeito da origem do Orçamento Participativo de Porto Alegre, é fundamental verificar como este processo se deu na prática no contexto porto-alegrense, sua aplicação e execução. Nesse sentido, dois autores que realizam uma descrição bastante rica sobre as diferentes fases de execução do OP são Avritzer (2002) e Gugliano (2010). Em Porto Alegre, tal mecanismo divide-se, em linhas gerais, em duas etapas. Na primeira, a participação dos interessados se dá de forma direta, enquanto na segunda a participação se dá por meio da constituição de um conselho de delegados (Avritzer, 2002).

O processo se configurava até 2001 na capital gaúcha com duas rodadas regionais que se intercalavam com uma rodada de assembleias realizadas em nível local. A partir de 2002, no entanto, a segunda rodada foi suprimida, sob a argumentação de simplificar o processo, criando-se novas formas de inserção, como o OP eletrônico (Gugliano, 2010). Numa segunda fase, era instalado o Conselho do Orçamento Participativo, formado por representantes das prioridades orçamentárias definidas nas assembleias regionais e locais (Avritzer, 2002).

A primeira rodada ocorre com a realização de dezessete assembleias regionais, compostas por moradores dos bairros de cada uma das regiões (Gugliano, 2010). Dentro desta estrutura, são realizadas as assembleias temáticas, divididas em seis áreas: saúde e assistência social; transporte e circulação; organização e desenvolvimento da cidade; cultura; educação, esporte e lazer; desenvolvimento econômico (Gugliano, 2010). Nesta fase, a população define as prioridades para o município, elege seus conselheiros e define o número de delegados para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas (Prefeitura de Porto Alegre, 2011).

Em seguida, é realizada uma rodada de assembleias locais, contando com até doze áreas temáticas: saneamento; pavimentação; organização da cidade; política habitacional e regularização fundiária; assistência social; saúde; transporte e circulação; educação; áreas de lazer; esporte e lazer; desenvolvimento econômico. Nesse momento, os delegados e a população trabalham cuidando da hierarquização das prioridades, definindo as cinco

principais dentre as doze listadas, e da definição das obras a serem executadas nas sub-regiões (Avritzer, 2002).

Já as atribuições do Conselho do OP são as seguintes: (1) debate e aprovação da proposta orçamentária do município, tendo como base as decisões tomadas nas rodadas anteriores; (2) revisão da proposta orçamentária final estabelecida pela prefeitura; (3) acompanhamento da execução das obras aprovadas; e (4) discussão dos critérios técnicos que possam inviabilizar a execução das obras aprovadas (Avritzer, 2002).

Em linhas gerais, é dessa maneira que se estabelecem os processos do Orçamento Participativo porto-alegrense. Dado este panorama, indispensável na compreensão de como foi institucionalizado este modelo de gestão, passamos a apresentar aquilo que a literatura aponta em termos de resultados, consequências e contradições do Orçamento Participativo. A literatura que trata deste mecanismo de participação apresenta uma série de discussões pertinentes. Estas discussões se referem a resultados práticos deste modelo, a inclusão dos sujeitos como entes protagônicos dos processos decisórios e distorções verificadas nesse sentido. Até que ponto, então, existe verdadeiramente um exercício democrático por parte daqueles que participam do OP? Quais são as possíveis distorções que este mecanismo pode ver configuradas na prática?

Ao examinar a execução do Orçamento Participativo em Porto Alegre, Avritzer (2002) aponta para um crescimento contínuo da participação agregada, o que poderia ser consequência da confiança estabelecida ao longo do tempo, pela durabilidade do governo petista na capital gaúcha. Não à toa, o PT só veio a sair da prefeitura quando uma candidatura oposicionista, de José Fogaça, do PPS, em 2004, se comprometeu a manter o OP, utilizando inclusive, o mote de mudar o que está errado, mantendo o que está certo. Uma outra inovação apontada pelo autor refere-se ao controle que a população exerce sobre a execução daquilo que fora deliberado, por meio do Conselho do Orçamento Participativo, que monitora as medidas por meio do tensionamento entre o mesmo e duas instâncias administrativas municipais, quais sejam, o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC). Isto permitiria um maior *accountabilty*, exercendo um controle mais próximo da burocracia, e um aumento da eficácia, uma vez que a população adquire um nível mais sofisticado de informação no que diz respeito aos aspectos técnicos das políticas implementadas (Avritzer, 2002).

Fedozzi (2009), em pesquisa realizada com os delegados do Orçamento Participativo de Porto Alegre, demonstra que, com o tempo de participação, configura-se uma tendência de crescimento em termos de ativismo em todas as modalidades de ação sociopolítica, e também no nível de atividades políticas propriamente ditas, além de um aumento na capacidade de estabelecer um olhar crítico em relação às formas de gestão pública e de valorização do regime democrático participativo, ainda que chame a atenção para alguns perigos ou efeitos adversos desta política, como a possibilidade de cooptação e exclusão.

Silva (2003), por sua vez, examina os fatores condicionantes da implantação do Orçamento Participativo, determinando, assim, seus resultados. Em relação ao OP em Porto Alegre, o autor enfatiza que o êxito desta política (no que tange à sua durabilidade e resistência) assenta-se principalmente em quatro fatores, quais sejam: o associativismo civil, o desenho institucional, o comprometimento político governamental e a capacidade de investimento da Prefeitura Municipal.

No que diz respeito a experiências de associações comunitárias, incluindo o OP, Rennó (2006), aborda a capacidade destas em informar seus participantes sobre questões políticas de maior dimensão do que aquelas em que eles estão envolvidos, salientando principalmente sua inserção em questões de ordem eleitoral. O autor, ao analisar esta problemática, conclui que organizações de inserção localizada, como o OP, não levam necessariamente seus membros a uma reflexão sobre questões macro da política, como debates eleitorais, afirmando, inclusive, que essa exigência talvez seja demasiada em relação a esse tipo de organização. Leonardo Avritzer (2008), por seu turno, aborda as instituições participativas que surgiram recentemente na democracia brasileira, como OPs, conselhos de políticas e planos diretores municipais. O autor argumenta que desenhos participativos constituídos de baixo para cima, tais como o Orçamento Participativo, possuem um caráter mais democratizante e distributivo. Porém, Avritzer também aponta o OP como um desenho participativo mais vulnerável às vontades da sociedade política, ou sistema político.

Cunha (2007), por sua vez, compara o desempenho dos modelos de OP e dos Conselhos de Políticas Públicas em Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo. Baseada em variáveis como formato institucional, participação e deliberação, a autora destaca que, em relação aos conselhos, o Orçamento Participativo possui maior potencial para alterar as relações de poder, com maior capacidade de desenvolvimento num sentido democrático-

participativo, possuindo, por isso, um maior potencial para alterar os níveis de desigualdade entre diferentes regiões de uma mesma cidade.

Dias (2003) discute a possibilidade de institucionalização do OP, deixando de ser um elemento constitutivo e até certo ponto dependente da prefeitura para se tornar um mecanismo “oficial”. Existiria, assim, uma polêmica sobre o que constituiria uma autonomia para o OP. Enquanto a prefeitura petista defendia uma autonomia pela informalidade desse mecanismo, permitindo uma auto-regulação, a autonomia pregada pelo legislativo teria relação com a retirada do OP da “tutela” da prefeitura, institucionalizando-o (Dias, 2003). Sem dúvida, tal discussão é capaz de gerar muitos debates, pois, de um lado, pode-se perder autonomia do processo participativo pelo seu caráter oficialista, mas, por outro, a institucionalização serviria para uma maior consolidação do OP, seu enraizamento social, e desvinculação, em certa medida, de partidos políticos.

Silva e Carvalho (2006) propõem um quadro referencial para avaliar o OP, partindo de quatro atributos básicos, considerados fundamentais pelos próprios formuladores do OP, quais sejam: (1) a radicalização da democracia, (2) a construção de uma nova cidadania, (3) o aperfeiçoamento do gasto público, e (4) a promoção do desenvolvimento local. Tal análise é construída utilizando três caminhos analíticos distintos: marxista, institucionalista, e com base nas teses de Amartya Sen. Segundo os autores, o marxismo detém um diferencial analítico por ultrapassar a avaliação do OP em sua dimensão prática, abrangendo a relação entre as esferas política, econômica e ideológica na construção deste modelo. Os outros enfoques referem-se mais à dinâmica da experiência e em desdobramentos mais diretos dessa prática. Por outro lado, os autores afirmam que as experiências devem ser analisadas na dimensão do alcance dos objetivos considerando suas singularidades.

De acordo com Lüchmann (2008), a crise da esfera procedimental e da representação política no Brasil, verificáveis no decréscimo em termos de comparecimento eleitoral, na desconfiança quanto as instituições políticas e no esvaziamento dos partidos políticos, vem justificando demandas com vistas à criação de instituições participativas. A autora fundamenta sua análise nos modelos de conselhos gestores e do Orçamento Participativo, verificando a relação entre participação e representação no interior desses mecanismos participativos. A autora enfatiza que o Orçamento Participativo possui uma maior combinação

entre a participação direta, por meio das assembleias, e os mecanismos de representação, com a eleição de delegados e conselheiros.

A elaboração de uma classificação, ou tipologia, de diferentes experiências do OP no Brasil é feita por Marquetti (2007), utilizando como referência a variação dos níveis de influência dos cidadãos sobre o processo orçamentário. A análise é realizada por meio de três dimensões de análise, quais sejam: a definição das preferências, a tomada de decisão e o controle. Partindo dessa base, Marquetti identifica cinco tipos de participação que começam progressivamente da consulta pública, passando por OP comunitário, OP de baixa intensidade, OP de média intensidade, chegando finalmente ao OP de alta intensidade.

González (2007), além de salientar que mecanismos participativos incidem positivamente no contexto político por aumentarem a disponibilidade de informação sobre a atuação da administração pública, vislumbra em tais mecanismos um potencial gerador de capital social, o que, no entanto, não é empiricamente encontrado por Fedozzi (2009). No entanto, o autor salienta que também há o aspecto negativo de que tais modalidades de participação possuem uma relação com a descrença sobre as instituições políticas no Brasil, podendo enfraquecer ainda mais tais instituições.

Já Arturi (2003) destaca algumas dificuldades do OP no sentido da instauração de uma governança mundial democrática, abordando aspectos como a contraposição de uma medida localizada com uma política geral para a cidade, a criação de uma tendência mais favorável aos setores mais organizados da sociedade no intento de fazer valer as suas opiniões, a possibilidade de cooptação de líderes comunitários e o esvaziamento da representação político-partidária, verificado através da diminuição das atribuições da Câmara de Vereadores.

Dada essa discussão sobre os processos inerentes ao Orçamento Participativo, esclarecidos os seus mecanismos, e revisada a discussão teórica sobre tal política, na próxima seção é verificado se, na prática, a participação no OP se constitui como elemento importante na avaliação que os cidadãos fazem sobre os serviços públicos. Esta análise pode fornecer subsídios fundamentais para examinar se efetivamente as políticas participativas repercutem sobre a qualidade dos serviços prestados, sob o ponto de vista daqueles que delas participam. Estes subsídios podem ser relevantes para uma compreensão mais aprofundada a respeito de

se esta política pública dá resultados efetivos, e do quão bem-vinda seria uma ampliação desse tipo de participação nas esferas institucionais.

4. Participação no OP de Porto Alegre e avaliação de serviços públicos

A partir deste momento, apresentamos dados que relacionam a participação no Orçamento Participativo em Porto Alegre com a avaliação que os participantes fazem dos serviços públicos. Os dados são provenientes de pesquisa realizada em 2005 pelo Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina (Nupesal/UFRGS), intitulada “Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção de cidadania e qualidade de vida na América Latina”, com amostra de 510 entrevistas para o caso de Porto Alegre². São realizados cruzamentos entre a participação no Orçamento Participativo e cinco variáveis de avaliação de serviços, relacionadas às seis áreas temáticas norteadoras da primeira rodada do OP. Para a área de saúde e assistência social, utiliza-se a avaliação do serviço de saúde; para a área de transporte e circulação, utiliza-se a avaliação do transporte; para a área de organização e desenvolvimento da cidade, utiliza-se a avaliação dos serviços de habitação; para a área de cultura, utiliza-se a avaliação de esporte, lazer e cultura; para a área de educação, esporte e lazer, utilizam-se a avaliação de esporte, lazer e cultura, e de educação, e para desenvolvimento econômico, utiliza-se a avaliação de educação. Esta última relação se dá por não haver uma variável que abarque diretamente a questão do desenvolvimento econômico. Por isso, foi escolhida uma variável que possui uma equivalência funcional, ainda que relativa, em relação ao desenvolvimento econômico, uma vez que vasta literatura nas ciências humanas já proclamou a relação entre educação e desenvolvimento econômico. Ao todo, são seis áreas e cinco variáveis. Isso porque o banco original, do qual são utilizados os dados, possuem os assuntos sistematizados e agregados de maneira diferente da realizada pelo OP.

Iniciamos a análise com o cruzamento entre participação no OP e avaliação dos serviços de saúde:

Quadro 1- Participação no OP e avaliação dos serviços de saúde (%)

2 A pesquisa também foi realizada em Montevidéu e Santiago do Chile.

	Boa	Mais ou menos	Ruim
Participa/ já participou	14	35	51
Nunca participou	13	35	52

n= 510

Fonte: “Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção de cidadania e qualidade de vida”. Nuposal/UFRGS (2005).

Em termos de avaliação dos serviços de saúde, não se verifica praticamente nenhuma diferença entre as percepções daqueles que participam do OP e daqueles que nunca participaram. Em ambas as categorias, mais da metade avaliam como ruim a saúde em Porto Alegre, enquanto apenas em torno de 14% dos respondentes consideram tais serviços satisfatórios na capital gaúcha. Vemos que numa área de vital importância para a sociedade, a participação no Orçamento Participativo não parece fazer muita diferença. Talvez precisamente pela amplitude de tal serviço, ele adquira certa distância, e por consequência, pouco efeito objetivo sobre os participantes.

Outro serviço deveras importante é o de transporte público. Porto Alegre se gaba de possuir um dos melhores transportes públicos do país. Será que os números apresentam variações consideráveis de acordo com a participação, ou não, no OP? É exatamente isso o que o quadro 2 nos apresenta abaixo:

Quadro 2- Participação no OP e avaliação dos serviços de transporte (%)

	Boa	Mais ou menos	Ruim
Participa/ já participou	50	34	16
Nunca participou	62	25	13

n= 510

Fonte: “Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção de cidadania e qualidade de vida”. Nuposal/UFRGS (2005).

O quadro 2 nos apresenta um panorama no mínimo curioso e surpreendente: a avaliação do transporte público em Porto Alegre piora com a participação no OP. Dentre os que participam ou já participaram das reuniões do OP, metade fizeram uma avaliação boa do transporte público na capital gaúcha, enquanto 62% dos entrevistados que nunca participaram fizeram a mesma avaliação. De qualquer maneira, cabe ressaltar que é relativamente grande a satisfação dos porto-alegrenses com o transporte público na cidade: apenas 16% dos participantes e 13% dos não participantes do OP apresentam insatisfação no que diz respeito a este serviço.

No que tange à organização da cidade, a variável de avaliação da habitação surge como aspecto fundamental. Uma cidade do tamanho de Porto Alegre só pode se ver bem organizada do ponto de vista urbano se possuir um bom funcionamento de suas políticas de habitação. No quadro 3, verificamos se a participação no Orçamento Participativo possui impactos significativos sobre a percepção dos cidadãos da capital gaúcha a respeito desta área:

Quadro 3- Participação no OP e avaliação dos serviços de habitação (%)

	Boa	Mais ou menos	Ruim
Participa/ já participou	21	43	36
Nunca participou	21	50	29

n= 510

Fonte: “Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção de cidadania e qualidade de vida”. Nupesal/UFRGS (2005).

Os percentuais de avaliação positiva são idênticos entre os que participam e os que não participam do OP, e são relativamente baixos: 21%, apenas. A diferença maior aparece entre as categorias “mais ou menos” e “ruim”: entre os participantes, a insatisfação é maior (36%) se comparada com os não participantes (29%), que tendem mais a responder que este serviço encontra-se num plano mediano. Mais uma vez, notamos que aqueles que participam do OP apresentam-se menos satisfeitos com os serviços públicos em Porto Alegre.

A área de cultura, esporte e lazer, numa primeira e superficial análise, não pertenceria às necessidades mais imediatistas da população de uma cidade que ainda apresenta

importantes contrastes de ordem social. Porém, políticas nessas áreas podem contribuir para a inclusão social, redirecionando jovens do mundo das drogas e do crime para outras atividades, mais construtivas, e que permitem uma melhoria da vida dos mais pobres. Por isso, é uma área de suma importância. No quadro 4, verificamos se a participação no OP faz alguma diferença na avaliação que os sujeitos fazem dos serviços prestados nessa área.

Quadro 4- Participação no OP e avaliação dos serviços de esporte/ lazer/ cultura (%)

	Boa	Mais ou menos	Ruim
Participa/ já participou	43	36	21
Nunca participou	38	48	14

n= 510

Fonte: “Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção de cidadania e qualidade de vida”. Nuposal/UFRGS (2005).

No que tange à avaliação na área de esporte, lazer e cultura, encontramos um fenômeno diferente: ao mesmo tempo, os cidadãos que participam do OP são mais satisfeitos e mais insatisfeitos com estes serviços. Explica-se: nesta área, os participantes parecem ter uma maior capacidade para opinar, e realizar uma avaliação um pouco mais precisa. Os que não participam tendem a responder mais evasivamente, que os serviços em termos de esporte, lazer e cultura são “mais ou menos” qualificados. Por outro lado, entre os participantes, nota-se uma maior polarização, com o predomínio daqueles que consideram bons os serviços prestados na referida área.

Por fim, o quadro 5 mostra a relação entre a avaliação sobre educação, área importantíssima em qualquer sociedade, e a participação no Orçamento Participativo. Será que existe alguma diferenciação entre participantes e não participantes nesse sentido? É o que examinamos a seguir.

Quadro 5- Participação no OP e avaliação dos serviços de educação (%)

	Boa	Mais ou menos	Ruim
Participa/ já participou	30	38	32
Nunca participou	21	52	27

n= 510

Fonte: “Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção de cidadania e qualidade de vida”. Nuposal/UFRGS (2005).

Novamente, notamos o mesmo fenômeno do quadro anterior, sobre esportes, lazer e cultura: os sujeitos que participam do OP apresentam maior propensão a expressar opinião sobre a área de educação, tanto em termos de avaliação positiva como negativa. De maneira geral, os percentuais de avaliação boa ou ruim apresentam certo equilíbrio dentro das categorias de participantes e não participantes. A diferença maior se dá na categoria “mais ou menos”, que contou com mais da metade das opiniões dos sujeitos que não participam do OP, enquanto entre aqueles que participam, apresentou um percentual que, se é maior, não é tão maior em comparação com as avaliações positivas e negativas.

De maneira geral, podemos perceber que as avaliações sobre os serviços públicos não apresentam um crescimento substantivo de satisfação de acordo com o grau de participação no OP. Em alguns casos, notamos um nível maior de insatisfação. E, quando a satisfação é maior, a insatisfação também o é, ou seja, a participação no OP não faz com que necessariamente as pessoas melhorem sua avaliação dos serviços. Pelo contrário, elas parecem adquirir uma maior capacidade de expressar opiniões mais precisas e ao mesmo tempo críticas a respeito da qualidade dos serviços prestados pelo governo. A seguir, são colocadas as considerações finais sobre aquilo que vimos ao longo deste artigo.

5. Considerações finais

Ao longo deste artigo, buscou-se examinar as relações existentes entre a participação política em um mecanismo institucionalmente organizado, como o Orçamento Participativo, e a avaliação que os sujeitos fazem dos serviços públicos em Porto Alegre. A premissa colocada seria a de que, quanto maior a participação, melhor seria a avaliação que os indivíduos fazem dos serviços prestados pelo Estado. Seria uma lógica ligada à ideia de senso de eficácia política subjetiva, na qual os cidadãos sentem-se ouvidos e respeitados ao longo dos processos decisórios (Almond e Verba, 1965).

Esta discussão foi pautada basicamente pela concepção de *Welfare State*, mais especificamente no que diz respeito ao postulado de que os governos têm a obrigação de cobrir com eficácia áreas fundamentais da vida social. Tal importância dos serviços prestados pelo governo é plasmada na ideia de institucionalizar a participação política por meio de

procedimentos institucionais destinados a aumentar a eficiência nos gastos públicos e também a capacidade de fiscalização e *accountability* sobre as medidas adotadas.

Os dados apresentados neste artigo indicam que o pressuposto de que a participação no OP aumentaria a satisfação por parte dos cidadãos para com os serviços públicos não é condizente com a realidade. Nas cinco variáveis analisadas, não houve uma relação clara entre estes aspectos. Na avaliação dos serviços de saúde, a avaliação foi semelhante entre participantes e não participantes; em termos de transporte, os participantes apresentam avaliação pior do que os não participantes; nos serviços de habitação, temos avaliações positivas semelhantes, mas avaliações negativas em maior número entre aqueles que participam ou já participaram do OP; no que diz respeito à avaliação das áreas de esporte/cultura/lazer e educação, encontramos panoramas idênticos: os participantes polarizam mais suas opiniões entre avaliações boas e ruins, ao passo que os não participantes dão respostas intermediárias.

Este cenário não se configura como algo ruim por si só. Pelo contrário, a participação no OP traz pontos positivos que não devem ser negligenciados. O que estes dados mostram é que aparentemente aqueles que participam do Orçamento Participativo possuem uma maior capacidade para tomar posição a respeito dos serviços públicos. Eles tendem menos a dar respostas evasivas, e em alguns casos, criam um interessante conflito de visões opostas. Isso indica um aumento da capacidade crítica dos participantes, que, de forma geral, mostram-se mais críticos sobre a qualidade dos serviços prestados pelo governo.

Por outro lado, o preocupante é que tal capacidade crítica pode indicar, ao mesmo tempo, um certo ceticismo por parte dos sujeitos exatamente pelo fato de estarem vivendo a experiência decisória e, ao mesmo tempo, não vendo os resultados esperados serem constituídos na prática. A avaliação ruim, neste caso, pode acusar alguma frustração ou insatisfação a respeito da capacidade do Estado de dar respostas satisfatórias às demandas elaboradas através do OP. Dessa maneira, percebemos que não existe, necessariamente, o processo automatizado que relaciona diretamente experiências participativas com maior capacidade de resposta por parte dos governos.

Fica claro, portanto, que a mera elaboração de demandas não basta para que uma experiência participativa tenha pleno sucesso. O Estado precisa responder de forma eficaz àquilo que é deliberado no OP, aumentando sua capacidade de diálogo com a sociedade civil

e abrindo cada vez mais canais para a fiscalização dos cidadãos, fomentando, assim, uma maior capacidade de *accountability*. Não basta trazer os sujeitos à participação: deve-se, fundamentalmente, além disso, mantê-los participantes, interessados e com senso de eficácia política subjetiva elevado. Caso contrário, a atração exercida pelo “ímã participativo” pode facilmente ver-se contrariada com a variação dos pólos em relação, invertendo-se e criando uma repulsa ainda maior dos sujeitos sobre a participação política.

6. Referências bibliográficas

ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little, Brown and Company (Inc.), 1965.

ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 39, 1995. p. 3-40.

ARTURI, C.S. Os desafios para a instauração de uma governança mundial democrática na atual conjuntura internacional: síntese de um debate. *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, v.31, n.1, 2003.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

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

DIAS, M. R. Entre a representação e a participação política: o debate acerca da institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. *Democracia e governança mundial*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. p. 204-230.

DRAIBE, S. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 27-64.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, setembro 1991.

FARIA, C. A. P. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 46, segundo semestre de 1998. p. 39-71.

FEDOZZI, L. Cultura política e Orçamento Participativo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 385-414, jul/dez 2009.

GONZÁLEZ, R. S. Novos espaços da democracia no Brasil: a participação popular na definição do orçamento público. In: GONZÁLEZ, R. S. (Org.). *Perspectivas sobre participação e democracia no Brasil*. Ijuí: Editora da Unijuí, 2007. p. 145-167.

GUGLIANO, A. A democratização da administração das cidades: estudo comparativo entre Montevideu e Porto Alegre. *Políticas públicas e sociedade*, Fortaleza, v. 2, p. 55-62, 2001.

LÜCHMANN, L. Participação e representação nos conselhos gestores e no Orçamento Participativo. *Caderno CRH*, Salvador, v.21, n. 52, p. 87-97, jan. – abr. 2008.

MARQUETTI, A. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007. p.77-95.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/> . Acessado em 13/07/2011.

RENNÓ, L. Os militantes são mais informados? Desigualdade e informação política nas eleições de 2002. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v.12, n.2, p.329-347, novembro 2006.

SILVA, G. P.; CARVALHO, C. E. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v.16, n.3, p. 423-451, set.-dez. 2006.

SILVA, M. K. A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez. pp. 157-185, 2003.

SOUZA, M. M. C. A transposição de teorias sobre a institucionalização do Welfare State para o caso dos países subdesenvolvidos. *Textos para discussão do IPEA*, Rio de Janeiro, n. 695, dezembro de 1999.