

Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre: a taxa de renovação dos conselheiros como indicador democrático da participação.

Leonardo de Alexandria Machado*, Luciano Joel Fedozzi (orientador)**

*Graduando em Geografia; **Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Grupo de Pesquisa Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades (PPGS/UFRGS) e
INCT Observatório das Metrópoles (CNPq)

Introdução

A longa jornada do Orçamento Participativo de Porto Alegre (doravante OP) foi acompanhada por diversas produções acadêmicas que se interessaram em estudar o que foi denominado de novas Instituições Participativas (IP)¹. As IP se configuram como uma das “criações institucionais que vão além das formas de participação cidadã direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (previstas constitucionalmente), onde se articulam modalidades contínuas – não extraordinárias – de incidência social sobre o poder público e seu aparato administrativo, incluindo o próprio sistema político”.² A proliferação das IP ocorreu nos marcos democráticos da nova Constituição Brasileira de 1988. Nesse cenário, destacou-se o caso do OP de Porto Alegre. De forma sintética, o OP pode ser caracterizado como um processo de participação da população na discussão das prioridades da despesa orçamentária do município, em especial no item investimentos. Esta participação ocorre em assembleias territoriais (17) e temáticas (6) e prevê eleições para a formação do Conselho do OP (COP) e dos Fóruns de Delegados regionais e temáticos. O objeto do estudo é a composição do Conselho do OP (COP), instância máxima de decisão desse processo. O estudo é parte do projeto de pesquisa “Democracia Participativa em Porto Alegre: balanço dos 30 anos”, realizado pelo Grupo de Pesquisa Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades, (PPGS/UFRGS) e pelo INCT Observatório das Metrópoles (Núcleo Porto Alegre).

Objetivos

Desde sua gênese, em 1989, o OP propôs-se a incentivar a renovação de lideranças comunitárias na composição de suas instâncias. Por isso, escolheu um modelo de participação cuja estrutura está baseada não na representação das organizações sociais, tais como as Associações de Moradores, mas sim por meio dos cidadãos de forma individual³. O presente estudo objetiva verificar a efetividade deste propósito por meio do conhecimento da taxa de renovação dos conselheiros na história do OP, entendida como um indicador democrático desse processo. Compreende-se que essa variável permite uma leitura do caminho pelo qual percorreu a relação entre participação e representação no OP. A hipótese geral é que o OP vem sofrendo uma deterioração de sua dinâmica original que tem como um dos seus componentes um processo de elitização política⁴, observável pela gradativa diminuição da renovação dos conselheiros. Utiliza-se como ideia-chave da análise os conceitos trazidos a luz por Tilly (2007), sobre os processos de *democratização* e *desdemocratização* dos regimes políticos⁵. Neste caso, esses conceitos são adaptados a uma micro-instituição.

Metodologias

A partir do levantamento do nome de todos os conselheiros do OP eleitos em cada ano, tanto titulares quanto suplentes, foi construído um banco de dados utilizando-se o programa Excel. A fonte utilizada foi os Planos de Investimentos do OP que são publicados desde quando eles passaram a existir, em 1991. O banco totalizou 2028 nomes. Por meio do mesmo software chegou-se ao cálculo da taxa de renovação do COP em cada ano.

Resultados e Discussão

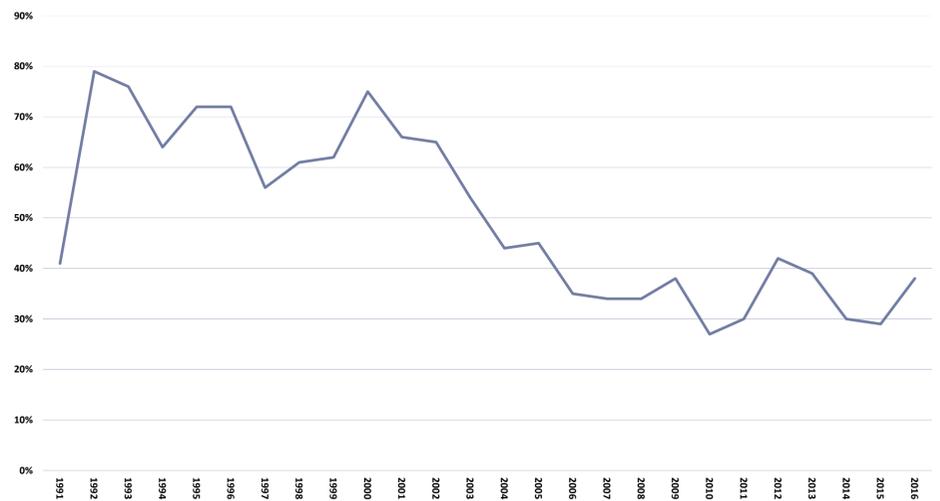


Figura 1 - A evolução da Taxa de Renovação na Composição do Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre (em %).

Os dados demonstram tendência de queda percentual da renovação dos conselheiros a partir do ano de 2000. Entre 1992 a 2000 percebe-se uma renovação superior a 50%. A partir de 2001 inicia um novo período que, apesar de pequenas variações, indica forte diminuição da taxa de renovação. Entre 2004 e 2016 o percentual é menor do que 50%. (Figura 1)

Os dados indicam um novo momento histórico que contraria princípios democráticos sobre a representação que estiveram na origem do modelo do OP. Pode-se considerar, portanto, que a análise da variável “taxa de renovação dos conselheiros”, ao longo da trajetória do OP, indica componentes de *desdemocratização* desse processo participativo. Isso porque passou a ocorrer permanência das mesmas pessoas na principal instância decisória do processo.

Conclusões

O resultado do presente estudo é relevante para a análise do balanço dos 30 anos do OP em Porto Alegre. Eles auxiliam a compreensão sobre o caráter das mudanças que este processo participativo vem sofrendo ao longo do tempo e fortalecem a hipótese geral de sua *desdemocratização* que orienta o projeto de investigação do Grupo de Pesquisa supracitado. As causas para o atual processo de *desdemocratização* do OP são complexas e provenientes de diversas alterações, entre as quais as mudanças nas regras do jogo sobre a eleição dos representantes acordadas entre a Administração Municipal e o COP. Esta nova fase envolve, portanto, o consentimento tanto dos agentes públicos como dos próprios conselheiros.

Referências

- aaaa1] PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. *Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros*. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, São Paulo, p. 253-304, 2010.
- [2] LAVALLE, A. G.; ISUNZA VERA, E. *Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática*. [s.l.: s.n.].
- [3] FEDOZZI, L. *Porto Alegre: Participación contra-hegemónica, efecto- demostración y desconstrucción del modelo*. IN: CARRION, M. Fernando; PONCE, S. Paúl. (coord.). *El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina*, Quito, p. 179-212, 2015.
- [4] FEDOZZI, L.; MARTINS, A. *Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: representação e elitização política*. *Lua Nova*, São Paulo, 95: 181-223, 2015
- [5] TILLY, C. *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 13-22 2007.

Apoio