

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
NÍVEL DOUTORADO**

**IVAN DANIEL MÜLLER**

**MOVIMENTOS SOCIAIS E SUAS RELAÇÕES COM O(S) ESTADO(S) NOS 30  
ANOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE:  
análise em duas regiões com tradições associativas distintas**

**Porto Alegre**

**2022**

Ivan Daniel Müller

MOVIMENTOS SOCIAIS E SUAS RELAÇÕES COM O(S) ESTADO(S) NOS 30 ANOS  
DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE:  
análise em duas regiões com tradições associativas distintas

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi

Porto Alegre

2022

### CIP - Catalogação na Publicação

Müller, Ivan Daniel

MOVIMENTOS SOCIAIS E SUAS RELAÇÕES COM O(S)  
ESTADO(S) NOS 30 ANOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE  
PORTO ALEGRE: análise em duas regiões com tradições  
associativas distintas. / Ivan Daniel Müller. --  
2022.

213 f.

Orientador: Luciano Joel Fedozzi.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,  
Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Orçamento Participativo. 2. Instituições  
Participativas. 3. Democratização e desdemocratização.  
4. Movimentos Sociais. 5. Associativismo. I. Fedozzi,  
Luciano Joel, orient. II. Título.

Ivan Daniel Müller

MOVIMENTOS SOCIAIS E SUAS RELAÇÕES COM O(S) ESTADO(S) NOS 30 ANOS  
DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE:  
análise em duas regiões com tradições associativas distintas

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Tese apresentada em: 16 de fevereiro de 2022.

Resultado: Aprovado.

---

Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi – UFRGS (Orientador)

---

Profa. Dra. Monika Weronika Dowbor – UNISINOS

---

Profa. Dra. Euzeneia Carlos – UFES

---

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva – UFRGS

“[...] aliás, toda ciência seria supérflua se houvesse coincidência imediata entre a aparência e a essência das coisas [...]”. (MARX, Karl. O Capital – crítica da economia política. Trad. Reginaldo Sant’Anna. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2008, p. 1080).

## **Agradecimentos**

Começo por agradecer minha companheira de alta-luz, Luísa, que durante todo o doutorado me apoiou incondicionalmente, e sei que isso não foi pouco. Seguramos juntos as demandas de nossos trabalhos, da tese e encaramos juntos uma pandemia de covid-19, que se somou a um governo nacional negacionista, o qual se esforçou em dificultar a vida nesse período. Mas vá lá, depois de cairmos e chorarmos muitas vezes, dadas tantas notícias ruins, tantas perdas, eis que surge ao final de 2021 nosso maior presente, e aí sim, cantaremos com mais força a letra de Belchior: “tenho sangrado demais, tenho chorado pra cachorro, ano passado eu morri, mas esse ano eu não morro”. A chegada de nossa pequena Gal foi mágica, vida e, sem dúvida, impulso para o final da tese, portanto é para ela e para minha companheira de alta-luz que dedico esta pesquisa. Amo vocês!

Ademais, é visto que um trabalho de grande extensão não se faz sozinho e, nesse sentido, trago grandes agradecimentos a meu orientador, professor doutor Luciano Fedozzi, exemplo de pessoa e de profissional, o qual não mediu esforços em me auxiliar e de passar seu grande conhecimento e olhar crítico. Junto a ele, aproveito também para agradecer ao professor Marcelo Kunrath, por toda generosidade e possibilidade amparada para que eu pudesse participar, ainda que sucintamente, das reuniões do Grupo de Pesquisa Associativismo, Contestação e Engajamento (GPACE). Obrigado aos professores que participaram da importante etapa de qualificação, aos colegas de grupos de pesquisa, aos colegas da turma de doutorado em sociologia 2017 e ao amigo e agora doutor, Gustavo “Comanchi”, com quem troquei muitas ideias acerca de conceitos, autores e achados da pesquisa durante o doutorado.

Também agradeço imensamente minha sogra dona Vera e cunhada Fernanda, pelos auxílios linguísticos no desenvolvimento da tese. Sou grato a meus pais pelo apoio dado, desde antes do doutorado, pois muitas vezes seguraram o orçamento para eu trabalhar menos e conseqüentemente estudar mais. Em nome deles, fica a gratidão aos demais familiares e amigos.

Agradeço ainda, a todos os atores sociais participantes da pesquisa, visto que sem a contribuição de cada um, esse estudo não iria adiante e nem faria sentido. Um agradecimento especial ainda, ao Giovani, do Conselho Popular da Lomba do Pinheiro, por ter aberto as portas de sua casa para receber a mim e ao professor Luciano e por ter oferecido vasto material e conhecimento para a pesquisa.

Gratidão ainda a todos e todas que fazem e lutam pela educação pública e de qualidade desse país. Concluo a pesquisa com a certeza de que contei com grandes professores e profissionais, que fazem da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e do Instituto

de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), as referências que são. Graças a eles e as políticas públicas, que antes do golpe institucional de 2016 haviam se instituído e ampliado o acesso ao ensino superior e as pós-graduações no país, eu, oriundo de um bairro de periferia da Região Metropolitana de Porto Alegre, consegui chegar e concluir essa etapa de ensino, em outros tempos, sequer sonhada.

## Resumo

A presente pesquisa buscou analisar dez movimentos sociais e suas relações com o(s) Estado(s), em duas regiões de tradição associativa distinta, através da interação em uma Instituição Participativa (IP): O Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre. Nesse sentido, foram estudados cinco movimentos sociais da Região da Lomba do Pinheiro, a qual possui longa tradição associativa na cidade; e, cinco movimentos sociais da Região Centro Sul, a qual teve seu associativismo induzido a partir do surgimento do OP no início da década de 1990. No que se refere a análise dos movimentos sociais, a pesquisa fez uso do conceito de Padrões de Ação Coletiva (PAC's) (CARLOS, 2012a) para examinar três dimensões distintas e interligadas: organizacional, relacional e discursiva. Para tanto, o estudo utilizou-se de pesquisa documental, observação de campo e entrevistas. Já a interação dos movimentos sociais para com o(s) Estado(s) foi estudada em conjunto com seus PAC's através da análise dos encaixes institucionais desses movimentos nos cargos de delegados e conselheiros do(s) OP(s) e de possíveis ações autônomas (OLIVEIRA; DOWBOR, 2020) presentes nas diferentes relações com esse(s) Estado(s). Foi por amparar-se no conceito de Estado democrático mutável que a pesquisa caracterizou, adaptando-se os conceitos trazidos por Tilly (2013), os diferentes Estado(s) ou diferentes OP(s), a depender dos níveis democráticos dispostos nessa IP. No caso do OP de Porto Alegre, a investigação indicou dois períodos distintos: primeiramente, um de democratização, denominado “período de criação e consolidação”, que se estende de 1989 até 2001, e segundo um de OP desdemocratizado, chamado de “período de crise e limites”, que se inicia em 2002 e segue até 2019, momento em que o OP completara seus 30 anos de existência. As hipóteses do estudo sugeriam que regiões com tradição associativa de mais longa data e formada a partir de matrizes discursivas e identidades calcadas nas reivindicações por direitos, teriam tendência a apresentar movimentos sociais com Padrões de Ação Coletiva (PAC's) e tipos de interações diferenciadas com os OP(s) quando comparados com regiões de menor tradição associativa, ou com associativismo induzido a partir do surgimento do OP. No que se refere aos tipos de interações diferenciadas, a sugestão seria a de que territórios com longa tradição associativa tenderiam a apresentar, mais frequentemente, movimentos sociais expressando ações de autonomia (OLIVEIRA; DOWBOR, 2020) nas relações com os diferentes Estado(s) ou OP(s). Nesse direcionamento, a pesquisa propôs uma comparação entre os casos (cross-case) de uma mesma região e comparação entre os casos (cross-case) de regiões com tradição associativa distinta. As análises confirmaram as hipóteses levantadas, percebendo um “padrão” diferenciado nos PAC's dos movimentos sociais da Região da Lomba do Pinheiro, que em grande maioria combinaram ações de contenção e cooperação com os diferentes Estado(s) e apresentaram diferenças peculiares em suas redes de relações e identidades. Outrossim, a pesquisa mostrou que a região sem tradição associativa passou por um processo ainda maior de desdemocratização do OP, tendo em conjunto, uma ampliação das práticas clientelistas por parte dos partidos governantes durante o “período de crise e limites” dessa IP.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo (OP); Instituições Participativas; Democratização e Desdemocratização; Padrões de Ação Coletiva (PACs); Tradição Associativa.

## Abstract

This research aimed to analyze ten social movements and their relations with State(s) on two distinct tradition regions associative, through interaction in a participatory institution (PI): the Porto Alegre's Participatory Budgeting (PB). In this way, five social movements from Lomba do Pinheiros' region, which has a long associative tradition within the city, and five social movements from the Centro Sul region, which had their associativism induced by the upcoming of PB in the early 1990s. Referring to the analysis of the social movements, this research used the concept of Patterns of Collective Action (PACs) (CARLOS, 2012) in order to examine three distinct and interconnected dimensions: organizational, relations, and discursive. For that, this study utilized documentary research, field observation, and interviews. The social movement interaction with the State was studied together with PACs through the analysis of engineering fit of those social movements' on positions delegates, in council of PB and the possibility of autonomy actions (OLIVEIRA, DOWBOR, 2020) presents in different relationships with these State(s). It was based on the concept of a mutable democratic State that the research characterized, adapting the concepts brought by Tilly (2013), the different State(s) or different OP(s), depending on the democratic levels arranged in this PI. In the case of Porto Alegre's PB, this investigation indicated two distinct periods: the first one would be a democratization period, called the "creation and consolidation period", that extends from 1989 until 2001 and, the second, de-democratization OP period, called "crisis and limitation period", that extends from 2002 until 2019, when the PB completes 30 years of existence. The hypothesis of this study suggested that regions with long term associative traditions and with discursive matrices and right claiming identities would have a trend to show social movements with Patterns of Collective Action (PAC) different and distinct kind of interaction with PB, when compared to territories with smaller associative tradition, or with associativism induced by the upcoming of PB. Regarding the kind of differentiating interactions, the suggestion would be that long-term associative tradition territories would tend to show more frequently social movements expressing autonomy actions (OLIVEIRA; DOWBOR, 2020) in relation the different State(s) or PB(s). In this direction, the research proposed a comparison between the cases (cross-case) of the same region and comparison between the cases (cross-case) of regions with different associative tradition. The analyzes confirmed the hypotheses raised, perceiving a different "pattern" in the PACs of the social movements of the Lomba do Pinheiro Region, which for the most part combined contention and cooperation actions with the different State(s) and presented peculiar differences in their relations networks and identities. Furthermore, the research showed that the region without associative tradition went through an even greater process of dedemocratization of the PB, having together, an expansion of clientelistic practices by the ruling parties during the "period of crisis and limits" of this IP.

**Keywords:** Participatory Budgeting (PB); Participatory Institution (PI); Democratization and De-democratization; Patterns of Collective Action (PCAs); Associative Tradition.

## **Lista de Figuras**

Figura 1 – Em destaque a Região da Lomba do Pinheiro .....	99
Figura 2 – Em destaque a Região Centro Sul.....	107

## **Lista de Fotografias**

Fotografia 1 – Praça Moema – Bairro Espírito Santo (Porto Alegre) .....	154
---	-----

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução financeira da Prefeitura de Porto Alegre – 2000 a 2007 .....	66
Gráfico 2 – Demandas dos PI's e Total de demandas concluídas - 1990 e 2008.....	67
Gráfico 3 – Percentual financeiro destinado ao OP sobre o orçamento global da prefeitura de Porto Alegre.....	72
Gráfico 4 – Percentual financeiro destinado ao OP sobre o orçamento de investimento da prefeitura de Porto Alegre .....	72
Gráfico 5 – Participação percentual no OP de Porto Alegre, por participação em entidade..	115

## Lista de Quadros

Quadro 1 – Esquema metodológico da pesquisa .....	32
Quadro 2 – Indicadores socioeconômicos e associativos das regiões do OP – Porto Alegre	114
Quadro 3 – Porcentagem de renovação dos Conselheiros do OP.....	118
Quadro 4 – Relação de gestores dos Centros de Relações Institucionais e Participativas em 2019 (Governo Marchezan).....	124
Quadro 5 – Resumo sobre PAC’s, encaixes institucionais e ações autônomas da Região da Lomba do Pinheiro .....	169
Quadro 6 – Resumo sobre PAC’s, encaixes institucionais e ações autônomas da Região Centro Sul.....	176

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1 – Evolução, por ano, da presença comunitária no Orçamento Participativo da Prefeitura municipal de Porto Alegre – RS - 1990-1995.....	63
Tabela 2 – Tipo de associativismo dos participantes do OP – 2015 .....	115

## Lista de Siglas

ACBT	Associação Comunitária do Bairro Teresópolis
ACSVN	Associação Cultural e Social Vila Nova
AM's	Associações de Moradores
AMBVN	Associação dos Moradores do Bairro Vila Nova
AMOVISAH	Associação dos Moradores da Vila Santa Helena
AMOVISCA	Associação dos Moradores da Vila Nova São Carlos
AP	Administração Popular
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CC	Conselho Comunitário
CC's	Cargos Comissionados
CCSUL	Conselho Comunitário da Zona Sul
CEBS	Comunidades Eclesiais de Base
CGPP	Conselhos gestores de políticas públicas
CMTU	Temática de Circulação, Transporte e Desenvolvimento Urbano e Ambiental
CONSEPRO	Conselho Comunitário Pró-Segurança Pública
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CPLP	Conselho Popular da Lomba do Pinheiro
CRC	Coordenação de Relações com a Comunidade
CRIP's	Centros de Relações Institucionais e Participativas de Porto Alegre
CROP's	Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo ou Coordenação Regional do Orçamento Participativo
CT	Conferências temáticas
DEMHAB	Departamento Municipal de Habitação
EUA	Estados Unidos da América
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIERGS	Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
FRACAB	Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro
FROP	Fórum Regional do Orçamento Participativo
FUNCRANÇA	Fundo Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes
GAPLAN	Gabinete de Planejamento Estratégico

GSL	Governança Solidária Local
HOCDUA	Temática de Habitação, Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano e Ambiental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IP	Instituição Participativa
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
LOM	Lei Orgânica Municipal
MAPA	Movimento Assistencial de Porto Alegre
MBL	Movimento Brasil Livre
MCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
MDB	Movimento Democrático Brasileiro, partido político, antigo PMDB
NMS	Novos Movimentos Sociais
ObservaPOA	Observatório da Cidade de Porto Alegre
ONG's	Organizações não governamentais
OP	Orçamento Participativo
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Padrão de Ação Coletiva
PAC's	Padrões de Ação Coletiva
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDP	Planos diretores participativos
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
POA	Porto Alegre
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PRF	Programa de Regularização Fundiária
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira

PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
RAC	Repertórios de Ação Coletiva
RBS	Rede Brasil Sul
RTDPJPOA	Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas de Porto Alegre
SCFV	Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SESI	Serviço Social da Indústria
SMED	Secretaria Municipal de Educação
SMGL	Secretaria de Coordenação Política e Governança Local
SMOV	Secretaria Municipal de Obras e Viação
SPM	Secretaria de Planejamento Municipal
TCP	Teoria do Confronto Político
TMR	Teoria da Mobilização de Recursos
TNMS	Teoria dos Novos Movimentos Sociais
TPP	Teoria do Processo Político
UAMPA	União de Associações de Moradores de Porto Alegre
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UVLP	União de Vilas da Lomba do Pinheiro

## Sumário

<b>1 Introdução</b> .....	20
<b>2 Metodologia e técnicas de investigação</b> .....	29
<b>3 Universo empírico: o Orçamento Participativo (OP) na cidade de Porto Alegre</b> .....	33
3.1 A gênese: processos urbanos, sociopolíticos e econômicos relacionados a criação do OP de Porto Alegre .....	35
3.2 Surgimento e implementação do OP .....	43
<b>4 Democratização e Desdemocratização do OP</b> .....	52
4.1 Análise dos processos de Democratização e Desdemocratização dos 30 anos do Orçamento Participativo de Porto Alegre – constructo teórico .....	52
4.1.1 Desenhos Institucionais .....	54
4.1.2 Capacidades Estatais .....	55
4.1.3 Contexto político .....	56
4.2 Análise dos processos de Democratização e Desdemocratização dos 30 anos do Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise empírica .....	57
4.2.1 Democratização: período de criação e consolidação do OP – 1989 a 2001 .....	58
4.2.2 Desdemocratização: período de crise e limites do OP – 2002 a 2019 .....	65
<b>5 Os estudos de movimentos sociais</b> .....	81
5.2 A Teoria da Mobilização de Recursos (TMR) .....	83
5.3 A Teoria do Processo Político (TPP), posterior Teoria do Conflito Político (TCP) .....	85
5.4 A Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS) .....	87
5.5 Os Padrões de Ação Coletiva (PAC's) .....	90
5.6 Os Encaixes Institucionais, a Autonomia e o Clientelismo nas relações movimentos sociais e Estado(s) .....	95
<b>6 Caracterização das regiões Lomba do Pinheiro e Centro Sul</b> .....	99
6.1 A Região da Lomba do Pinheiro .....	99
6.2 A Região Centro Sul .....	107
6.3 As regiões Lomba do Pinheiro e Centro Sul e o OP .....	113
<b>7 Análise dos Padrões de Ação Coletiva (PAC's) e dos Encaixes Institucionais no OP</b> .....	129
7.1 Os PAC's e os Encaixes Institucionais no OP dos movimentos sociais atuantes na Lomba do Pinheiro .....	130
7.1.1 O Conselho Popular da Lomba do Pinheiro (CPLP) .....	130
7.1.2 Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro .....	135

7.1.3 Associação Comunitária da Vila Santa Helena (ASCOVISAH) .....	139
7.1.4 Associação de Moradores da Vila Nova São Carlos (AMOVISCA) .....	143
7.1.5 Clube de Mães da Lomba do Pinheiro .....	146
7.2 Os PAC's e os Encaixes Institucionais no OP dos movimentos sociais atuantes na Região Centro Sul.....	150
7.2.1 Conselho Comunitário da Zona Sul (CCSUL).....	150
7.2.2 Associação Comunitária do Bairro Teresópolis (ACBT).....	157
7.2.3 Associação Recreativa e Cultural Sport Vida .....	158
7.2.4 Associação de Moradores do Bairro Vila Nova (AMBVN) .....	160
7.2.5 Associação Cultural e Social Vila Nova (ACSVN) .....	161
7.3 Diferenças e similitudes dos PAC's e dos Encaixes Institucionais no OP entre os distintos movimentos sociais analisados .....	164
7.3.1 Os PAC's e os Encaixes Institucionais no OP dos movimentos sociais da Região da Lomba do Pinheiro .....	164
7.3.2 Os PAC's e os Encaixes Institucionais no OP dos movimentos sociais da Região Centro Sul.....	172
7.4 Comparação entre os PAC's e os Encaixes Institucionais no OP das duas regiões.....	179
<b>8 Considerações finais .....</b>	<b>185</b>
<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>191</b>
<b>Apêndice 1 – Entrevista semiestruturada.....</b>	<b>210</b>
<b>Apêndice 2 – Pessoas entrevistadas pela pesquisa empírica de acordo com seus pseudônimos e vínculo associativo.....</b>	<b>212</b>

## 1 Introdução

A partir da constituição dos Estados Nações no século XVIII, o tema que então voltou a nortear as discussões sobre o modo de se governar determinado território foi, em específico, o da democracia, ou “governo do povo”. Embora cingindo novamente os debates teóricos a partir de então, sabe-se que a democracia moderna nos moldes em que passou a ser aplicada, em pouco se pareceria com a democracia antiga das cidades-estados greco-romanas, tornando-se “ao longo das últimas décadas” um conjunto de práticas e instituições muito distintas daquelas.

Como afirmam Santos e Avritzer (2002), foi somente no século XX que a democracia moderna passou empiricamente a ocupar lugar central no campo político mundial, estando ao início do século ainda envolta nas discussões a respeito de sua desejabilidade e, após as duas grandes guerras, já na segunda metade do século XX, sendo aplicada a partir de uma proposta hegemônica, posteriormente conhecida como teoria elitista e realista da democracia. Tal teoria passou a defender a democracia enquanto método político, dispondo o estreitamento da participação como algo natural e a existência de elites como algo compatível com o sistema democrático; no imperativo da teoria elitista, a democracia passou a estar afastada de qualquer significado normativo, moral (Ibidem, p.39-40).

Ao destacar o caráter dinâmico da democracia, John Markoff (2013) elenca significativas diferenças entre a chamada democracia antiga dos gregos e romanos e a democracia moderna dos Estados Nações. Dentre as diversas mudanças destacam-se: a discussão acerca de a quem, de fato, esse sistema de autogoverno de um determinado território denotaria plenos direitos; e à forma de organização do governo democrático (MARKOFF, 2013).

Quanto ao fato de assegurar plenos direitos tão somente a algumas pessoas, caberia lembrar que as diversas lutas de séculos recentes modificaram os conceitos inclusivos ligados a concepção cidadã da democracia; essa proposição faz com que a democracia moderna se diferencie tanto dos conceitos de democracia presentes no século XVIII, quanto do que se entendia por democracia na antiguidade. Após diversas lutas em diferentes Nações, não se aceita mais que os plenos direitos fiquem reservados somente aos homens e não às mulheres, ou que seja válido a homens livres enquanto outros são escravizados. Em qualquer nação que se afirme democrática ao início do século XXI, mulheres têm direitos legais iguais aos homens e não se tolera mais a escravidão, ainda que o machismo e o preconceito racial estejam arraigados estruturalmente em nossas sociedades. Nesse sentido, a partir de uma visualização

normativa, a democracia moderna representativa evidencia-se mais inclusiva no campo da cidadania quando comparada a chamada democracia antiga, ainda que algumas exclusões mantenham-se, como no caso de crianças e estrangeiros que não detém plenos direitos e reconhecimentos (MARKOFF, 2013).

Sob esse viés, Charles Tilly (2013), afirma que democracias políticas de fato somente passaram a existir nos últimos séculos, isso porque, sob determinados quesitos avaliativos em que Tilly se ampara, guiado também por preceitos processuais definidos por Robert Dahl (2001), a inclusão dos adultos em geral passa a ser um fator crucial, em que todos ou, pelo menos, a grande maioria deve gozar de plenos direitos cidadãos (TILLY, 2013, p. 23); esse, torna-se um requisito essencial para a denominação do que vem a ser entendido como democracia.

Já em relação à forma de organização, a democracia moderna representativa, fixada especialmente a partir de seu modelo hegemônico elitista, conforme os supostos teorizados por Shumpeter (1961), passou a restringir as formas de participação e soberania, valorando em muito o procedimento eleitoral para a formação de governos e minimizando a participação política nas decisões públicas.

Segundo Markoff (2013), as cidades e cidades-estados gregas e romanas tornavam bem menos importante as eleições. A maior parte dos cargos era estabelecida através do sorteio, com mandatos bastante limitados; algumas decisões eram tomadas em assembleias de todos os cidadãos, incluindo-se decisões de grandes impactos; e qualquer pessoa, independente do seu poder, poderia ser expulsa e exilada por decisão via votos dos cidadãos. Sendo assim, embora houvesse eleições para alguns cargos, esse era um ponto de pouca relevância frente a democracia antiga, muito diferente do que se vivencia atualmente quando as eleições são tomadas enquanto eixo central de participação e, para além delas, as decisões efetivas dos governos são tomadas por poucos representantes: uma elite política, que em muitas das vezes, ao decidirem, não levam em conta a opinião e vontade dos seus representados.

Fato é que nas últimas décadas cresceu consideravelmente o número de países que passou a adotar esse sistema democrático representativo moderno (HUNTINGTON, 1994), embora distintos cientistas sociais tenham observado um profundo descontentamento com o modelo (CASTELLS, 2013; LEVISTKY; ZIBLATT, 2018; MARKOFF, 2013; MOUNK, 2019; RANCIÈRE, 2014). Nessa direção a participação apresenta-se enquanto um valor em si, algo desejável a despeito de qualquer avaliação, visualizada enquanto categoria da teoria democrática a qual se opõe ao governo externo à vontade do cidadão e alheio ao seu consentimento (GURZA LAVALLE, 2011a).

Toma-se para propósitos dessa tese o conceito de democracia elencado por Tilly (2013, p.26), o qual visualiza a mesma como sendo uma certa classe de relações entre estados e cidadãos; relações essas que podem mudar, tanto em direção a ampliação da democracia em um processo de democratização, quanto em direção a sua redução, a desdemocratização. Outro fator extremamente importante que complementa o conceito de democracia é o de Capacidade Estatal. Para Tilly (2013), um país sem uma significativa capacidade não pode traduzir as demandas coletivas expressas pelos cidadãos em transformações da vida social.

Capacidade do Estado significa: “a extensão na qual as intervenções dos agentes do Estado em recursos, atividades e interconexões pessoais não estatais existentes alteram as distribuições existentes desses recursos, atividades e conexões interpessoais, bem como as relações entre aquelas distribuições” (2013, p. 30).

Esse fato assume relevância, uma vez que o pressuposto dinâmico da democracia apontado por Tilly (2013) entende que períodos de menor capacidade estatal restringirão ainda mais a questão da participação nas decisões políticas, pois conforme afirmado anteriormente, a participação efetiva e sua qualificação são pontos nevrálgicos e fundamentais da democracia (DAHL, 2001; GURZA LAVALLE, 2011a; TILLY, 2013).

Ainda que Tilly (2013) não entre em pormenores a respeito das desigualdades estruturais entre os países capitalistas centrais e os países capitalistas periféricos, sua análise permite entender que países com capacidades estatais menores estão mais suscetíveis aos processos de desdemocratização, e que o aumento da desigualdade a nível global intensifica esses fatores. E aqui torna-se imprescindível o alerta em relação ao avanço do neoliberalismo no mundo, percebendo-se que o crescimento da renda global desde 1980 foi capturado duas vezes mais pelo 1% de indivíduos mais ricos do que pelos 50% mais pobres (BANERJEE; IEHAUS; SURI, 2019).

Ao destacar o caráter dinâmico da democracia, Tilly (2013) também chama a atenção para alguns de seus aspectos normativos, os quais estão alinhados ao fato desse regime político trazer fundamentos básicos em sua concepção e ser por isso mesmo, preferível a outros regimes políticos: “A democracia é um bem em si mesmo, na medida em que em alguma extensão ela oferece à população de determinado regime o poder coletivo de determinar seu próprio destino” (TILLY, 2013, p. 20).

De acordo com o sociólogo estadunidense (TILLY, 2013), há possibilidades de verificar se de fato um país é democrático ou não, assim como também é possível reconhecer que dentre os países democráticos há distintos níveis de democracia. Segundo Charles Tilly (2013), há períodos em que países democráticos passam por processos de ampliação da

democracia, bem como há momentos em que esses mesmos países podem experimentar processos de redução da democracia; embora Tilly (2013) destaque que na maior parte da história humana os regimes políticos têm sido não democráticos.

O período de redemocratização no Brasil torna-se exemplo em relação a esse caráter dinâmico da democracia. Após voltar a ter eleições diretas para distintos cargos públicos, o país retomou a democracia representativa, já que em perspectiva simplificada um regime é considerado democrático se as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendrarem consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes (TILLY, 2013, p. 28–29).

Todavia, junto ao processo de redemocratização, ocorreu uma ampliação dos canais de participação e representação institucionalizada, para além das eleições e do período eleitoral; fator que se deu de forma ímpar na história da democracia do país (GURZA LAVALLE, 2011b; SILVA, 2011), ou seja, criaram-se diversas possibilidades de engajamento de atores da sociedade civil e de movimentos sociais na esfera estatal, tanto com possibilidades de elaboração e monitoramento, quanto possibilidades de gestão e implementação de políticas públicas (CARLOS, 2015a), o que indica um processo de democratização para além das eleições em curso no país.

A ampliação dos canais de participação e representação institucionalizada deu-se a partir da criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP), das Conferências Temáticas (CT) e dos Planos Diretores Participativos (PDP), os quais surgiram como resultado de dispositivos legais garantidos pela Carta Constitucional de 1988 e pela legislação ordinária dela derivada e; para além desses, também expandiu-se pelo país os Orçamentos Participativos (OP), especialmente a partir da chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República em 2002 (BORBA, 2011).

Essas Instituições Participativas de Políticas Públicas (doravante IP) (AVRITZER, 2008), embora muito distintas dentre si dados seus diferentes modelos, podem apresentar, a partir de suas efetividades reais, grandes benefícios em direção a ampliação da democracia também no que se refere à participação enquanto categoria prática. (GURZA LAVALLE, 2011a).

Segundo Tilly (2013), não é possível explicar os processos políticos olhando apenas para as interações entre cidadãos e Estado, pois também há que se examinar coalizões, rivalidades e confrontações entre os principais atores políticos que não fazem parte do Estado, mas, de qualquer forma, sob uma perspectiva simplificada, a criação de mais mecanismos de consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes como podem ser as IPs,

indicariam oportunidades em direção a uma maior democratização, ressaltando assim o caráter de dinamicidade da democracia.

É aí que as IPs denotam toda importância que têm, afinal frente a uma grave crise da representação política, elas podem indicar oportunidades de melhora naquele que parece ser um dos problemas centrais das democracias: a restrição da participação dos cidadãos nas decisões políticas.

Importante salientar que o Brasil foi considerado, ao fim da primeira década do século XXI, conforme aponta Gurza Lavalle (2011a), “referência de ponta em termos de inovação democrática no mundo”. No ideário participativo, visualizando-se a participação enquanto categoria prática, estende-se a possibilidade de organização dos grupos dominados em busca de um projeto de sociedade, apresentando-se “como meio a serviço de uma visão da emancipação daqueles que participam” (Ibidem, p.38).

Nesse sentido, é possível destacar-se as IPs e, em especial o OP, por ser esse um modelo de instituição que viabiliza uma gestão pública amparada, via regras universais, na participação da população, tanto na elaboração quanto na execução do orçamento público, especialmente voltadas à definição das prioridades dos investimentos municipais (FEDOZZI, 1998).

Essa pesquisa centra sua análise nesse modelo específico de IP: o Orçamento Participativo de Porto Alegre e seus 30 anos; genuinamente brasileiro, surgiu inicialmente na capital gaúcha, ainda que precedido de experiências de gestões democráticas anteriores<sup>1</sup>, passando a receber posteriormente notório destaque mundial.

São diversos os estudos nacionais e internacionais que já desenvolveram e desenvolvem pesquisas e análises a respeito das IPs e dos OP’s aplicados no Brasil e no mundo. Conforme Silva (2011, p.233), os estudos nacionais acerca das IPs estiveram divididos em duas gerações de análises: em um primeiro momento, ao longo dos anos 1990 e 2000, buscaram demarcar este tema enquanto “objeto” científico legítimo e estiveram focados em “defender” as IPs “enquanto instrumentos para o alcance de determinados objetivos político-normativos subjacentes ao processo de democratização”.

A mesma avaliação vale para os estudos específicos sobre os OP’s (ABERS, 1998, 2000; AVRITZER; NAVARRO, 2003; BAIERLE, 1992; BAIOCCHI, 2005; FEDOZZI, 2001b; JACOBI; TEIXEIRA, 1996; LARANJEIRA, 1996). Entretanto, em um segundo momento, em meados dos anos 2000, os estudos voltaram-se às críticas e aos descompassos

---

1 Conforme destacam Rennó e Souza (2012)(2012)(2012), o OP de Porto Alegre foi precedido por experiências de gestões democráticas participativas, ainda das décadas de 1970 e 1980, em cidades como Piracicaba e Diadema (SP), Lages (SC), Pelotas (RS), Boa Esperança e Vila Velha (ES).

entre o esperado poder democratizante do ideário participacionista das IPs e suas expressões empíricas (SILVA, 2011). Novamente são inúmeros trabalhos referentes ao OP que se enquadram nessa geração (BAIERLE, 2007, 2009; FEDOZZI, 2008; FEDOZZI; MARTINS, 2015; NEVES, 2008; OTTMANN, 2006; RENNÓ; SOUZA, 2012).

Ou seja, passou-se de uma defesa ou apologia da primeira geração, para uma crítica ou condenação por parte da segunda geração. Para Silva (2011), a terceira geração de análises que em 2011 recém se inaugurara no país, pautava-se não pela absolvição ou condenação, defesa ou crítica assentadas em uma avaliação sobre a adequação a determinados parâmetros normativos das IPs, mas por uma perspectiva contextual de avaliação, amparada em uma análise relacional que levasse em conta os diversos atores (sociais, estatais, do mercado) politicamente relevantes que se relacionam com essas instituições participativas (IP).

É na esteira dessa terceira geração de análise que o presente estudo se coloca, já que a pesquisa em questão busca realizar uma análise relacional e contextual sobre possíveis diferenças de movimentos sociais<sup>2</sup> participantes e ex-participantes em diferentes regiões e em distintos momentos do OP de Porto Alegre.

A análise dessa atuação dos movimentos sociais em Instituições Participativas de Políticas Públicas (IPs), recentemente ganhou fôlego dada as possibilidades analíticas derivadas de atualizações teórico-metodológicas nos estudos dos movimentos sociais, sendo que levando-se em conta essa perspectiva relacional, os estudos sobre a participação, as políticas públicas e a ação coletiva reconhecem a relevância analítica tanto das dinâmicas dos movimentos, quanto das suas interações com o contexto político (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016).

No bojo desses avanços analíticos recentes está o trabalho realizado por Euzeneia Carlos (2012a), que ao se utilizar do conceito de Padrões de Ação Coletiva (PAC's), identificou a ocorrência de mudanças nas organizações dos movimentos sociais dada a institucionalização dos mesmos em dois aspectos: na própria complexificação organizacional, com especialização e profissionalização dos integrantes, conforme trazia a Teoria do Processo Político (TPP) (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001; MEYER; TARROW, 1998), no entanto, isso comumente combinado com ações de mobilização; e ainda, mudanças no padrão de interação com o Estado, marcado então pela combinação entre conflito e cooperação.

---

<sup>2</sup> Cabe destacar que, o estudo contou com a utilização de um conceito amplo de movimento social que será explicitado ao longo da tese e que, embora a análise da pesquisa tenha se centrado sobre o associativismo comunitário e suas entidades comunitárias, que são principais referências na participação do OP de Porto Alegre, entende-se que, dado o conceito amplo, tais entidades ficam devidamente contempladas e englobadas.

Esses avanços só foram possíveis pela ótica relacional adotada pela análise da autora, e pela utilização do conceito PAC's. Conceito esse que analisa diferentes aspectos dos movimentos sociais a partir de uma síntese de diversas correntes teóricas dos estudos desses movimentos.

A presente pesquisa, de maneira similar aos estudos de Euzeneia Carlos (2012, 2015a, 2015b), também se utiliza da análise dos Padrões de Ação Coletiva (PAC's) de movimentos sociais. Nessa análise, tocante ao âmbito da sociedade civil, faz uso do conceito de Padrões de Ação Coletiva (PAC's) para examinar três dimensões distintas e interligadas presentes nos movimentos sociais estudados: organizacional, relacional e discursiva, seguindo a proposta de análise trazida por Euzeneia Carlos (2012a), a qual será melhor explicitada ao longo da pesquisa.

Essas dimensões são analisadas conjuntamente ao delinear-se teoricamente o conceito de movimento social como coletividades plurais de atores sociais, individuais e organizacionais ligados em modelos de interação, baseados em identidades compartilhadas e constituídos mediante relações de cooperação e conflito (DIANI, 1992; DIANI, 2003a). Essa definição de movimento social é adotada aqui de forma complementar à perspectiva de coconstituição entre sociedade civil e Estado (SKOCPOL, 1992).

A proposta da tese se volta à análise de movimentos sociais e suas relações com o Estado em regiões de tradição associativa distinta através da interação em uma Instituição Participativa (IP): O Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre.

Entende-se que esse Estado, assim como os movimentos sociais, também é mutável (TILLY, 2013) e, nesse sentido, inicialmente importa caracterizá-lo: daí os diferentes Estado(s) ou diferentes OP(s) a depender dos níveis democráticos dispostos.

Em Porto Alegre, local do estudo, a análise da própria IP indicou períodos distintos de funcionamento em seus 30 anos de existência: um inicial de OP democratizado (período de criação e consolidação – 1989 a 2001) e outro, subsequente, de OP desdemocratizado (período de crise e limites – 2002 a 2019). Dado que o OP de Porto Alegre ocorre em 17 regiões da Cidade, o estudo em questão buscou analisar os efeitos da participação em duas regiões que apresentam características associativas distintas em sua história de participação.

Nesse sentido, o estudo parte da hipótese de que regiões com tradições associativas díspares apresentam algumas formas de interação distintas entre os atores civis e os atores estatais e político-partidários, no decurso das mudanças de democratização e desdemocratização. A hipótese, portanto, é a de que

- a) regiões com tradição associativa de mais longa data e formada a partir de matrizes discursivas e identidades calcadas nas reivindicações por direitos, terão tendência a apresentar movimentos sociais com Padrões de Ação Coletiva (PAC's) (CARLOS, 2012) e tipos de interações diferenciadas com os OP(s) quando comparados
- b) com regiões de menor tradição associativa, ou com associativismo induzido a partir do surgimento do OP.

Nesse caso, nessas regiões com tradição associativa de longa data espera-se encontrar, mais frequentemente, movimentos sociais com interações que podem expressar relações de maior autonomia (OLIVEIRA; DOWBOR, 2020) quanto aos diferentes Estado(s) ou OP(s). Da mesma forma, a hipótese pressupõe que nas regiões sem tradição associativa, ou com associativismo induzido a partir do surgimento do OP, no início da década de 1990, haja tendência de se encontrar um “padrão”<sup>3</sup> diferenciado nos PAC's (CARLOS, 2012) de seus movimentos sociais quando comparados aos movimentos sociais de uma região com tradição associativa e, ainda, maior possibilidade de se expressarem tendencialmente padrões de interação mais tradicionais, inclusive de caráter clientelista<sup>4</sup> na relação com os diferentes Estado(s) ou OP(s).

Em síntese, as oportunidades de interações distintas entre os atores civis e o(s) Estado(s) do OP nas fases de democratização e desdemocratização dessa Instituição Participativa provavelmente tenham efeitos diferentes em regiões que apresentam uma história associativa diferente.

O estudo comparativo se dará em dois níveis: (I) de comparação entre movimentos sociais de uma mesma região; (II) de comparação entre movimentos sociais de duas regiões do OP com história associativa distinta. Os conceitos trazidos até aqui buscam dar conta da introdução do estudo, o qual se apresenta em um total de oito capítulos. Logo na sequência, após essa introdução, será disposta a questão metodológica, a qual visa mostrar mais precisamente de que forma se deu a pesquisa.

O capítulo três, por sua vez, busca evidenciar como se deu a gênese do OP, resgatando o contexto histórico de longo prazo e buscando abranger os processos urbanos, sociopolíticos e econômicos em Porto Alegre. Esse capítulo visa para dar conta das relações entre sociedade civil e Estado sob um panorama macro. Nesse sentido, a leitura do capítulo permite compreender algumas estruturas que auxiliaram tanto no surgimento do OP, quanto nas

---

3 “Padrão”, nesse caso, não significa algo homogêneo, reificado, mas antes, características presentes em boa parte dos movimentos sociais analisados em uma ou outra região.

4 Ver as definições acerca de clientelismo no capítulo 5.6.

modificações tidas ao longo de seus 30 anos de funcionamento (1989-2019). Essa visualização histórica também auxilia na análise acerca dos distintos períodos democráticos pelos quais o OP de Porto Alegre passou e que serão abordados no capítulo posterior, capítulo quatro. Este, portanto, oferece a análise das variáveis da via institucional, ou do(s) Estado(s) nos 30 anos do OP, tratando tanto da parte teórica, a qual assume as contribuições de Tilly (2013), aqui adaptadas para análise de uma IP, quanto da parte empírica que avalia os períodos distintos de funcionamento do OP de Porto Alegre: um inicial de OP democratizado (período de criação e consolidação – 1989 a 2001) e outro, subsequente, de OP desdemocratizado (período de crise e limites – 2002 a 2019).

O capítulo de número cinco visa dar conta da análise teórica acerca dos Padrões de Ação Coletiva (PAC's), dos Encaixes Institucionais e da autonomia nas relações entre movimentos sociais e Estado(s), ou seja, aponta para a teoria que embasa as análises dos movimentos sociais e das relações desses com a via institucional.

O capítulo seis traz as características históricas específicas das duas Regiões do OP que serviram de referência para o estudo comparativo: a Região da Lomba do Pinheiro e a Região Centro Sul. Há também, uma análise histórica acerca da relação entre cada uma dessas regiões e o OP. Ambas caracterizações históricas também auxiliam na análise posterior dos movimentos sociais, em especial quando trata-se da comparação entre uma e outra região.

Posteriormente, no capítulo sete, ocorrem as análises dos Padrões de Ação Coletiva (PAC's), dos Encaixes Institucionais e de possíveis ações autônomas por parte dos movimentos sociais. Esse também é o capítulo que apresenta as diferenças e similitudes encontradas nas comparações entre todos os movimentos estudados e entre os movimentos de cada região, ou seja, é o capítulo que apresenta a análise empírica referente ao âmbito da sociedade civil e de suas relações com o(s) OP(s).

Por fim, o capítulo oito traz as considerações finais, apresentando assim os principais achados empíricos, respostas e perguntas ligadas ao problema de pesquisa e outros argumentos teóricos que fazem referência às hipóteses levantadas por essa pesquisa.

## 2 Metodologia e técnicas de investigação

Nesta seção será melhor apresentada a maneira como erigiu-se a pesquisa, considerando que alguns aspectos definidos e expostos até aqui auxiliam na definição da própria metodologia; o arcabouço teórico, por exemplo, que será melhor explicitado ao longo do trabalho, contempla o modo de se conceituar a realidade social e os princípios epistemológicos que sublinham essas concepções, já está influenciando diretamente a escolha dos métodos, visto que, nas Ciências Sociais, a teoria e a metodologia geral se inter-relacionam (BULMER, 1984).

A proposta de projeto que está sendo apresentada mostra-se inovadora no campo de pesquisa justamente por lidar com concepções teóricas inovadoras, pouco exploradas junto à análise do OP de Porto Alegre.

Ao analisar as relações entre o OP e movimentos sociais participantes e ex-participantes dessa Instituição Participativa, o estudo em questão privilegiou três frentes de análise: uma primeira que deu conta de olhar para as mudanças apresentadas pelo Estado e sua via institucional participativa; uma segunda que deu conta de analisar os movimentos sociais, atores da sociedade civil; e uma terceira que se voltou à análise dos encaixes institucionais e a participação ou não participação junto aos diferentes períodos históricos do OP, ou seja, à análise relacional entre os movimentos sociais e o(s) orçamento(s) participativo(s)<sup>5</sup>.

Na primeira frente, a conceitualização se deu por uma análise processual amparada nos preceitos apresentados por Tilly (2013), classificando os 30 anos de existência do OP (1989-2019) em diferentes períodos históricos, baseados em níveis de democracia, fundamentando distintos OP(s): um período inicial de OP democratizado (período de criação e consolidação – 1989 a 2001) e outro período, subsequente, de OP desdemocratizado (período de crise e limites – 2002 a 2019). Essa primeira análise também contou com o estudo e exposição dos processos urbanos, sociopolíticos e econômicos de Porto Alegre.

Em relação a segunda frente de análise, voltada à sociedade civil, a opção foi por analisar diferentes movimentos sociais, tanto participantes atuais, como ex-participantes do OP, porém, de duas regiões distintas da cidade, uma de tradição associativa de longa data, e outra sem tradição associativa, que contou com uma indução do movimento associativo a partir da criação do OP.

---

5 Nesse sentido, orçamento(s) participativo(s) visa dar destaque ao fato desse(s) Estado(s), e conseqüentemente dessa Instituição Participativa, serem dinâmicos e não estáticos, ou seja, apresentarem mudanças significativas ao longo do tempo que precisam ser relevadas. Por conseqüência, dada a mútua constituição entre Estado e sociedade civil, os movimentos sociais também são dinâmicos e mudam, porém, os estudos dos movimentos sociais já apresentam maior ênfase nas mudanças dos movimentos sociais do que na via institucional.

Isso porque indícios empíricos anteriores a pesquisa sugeriam que o território, e nesse caso em especial o histórico associativismo desse território, também ofereceria influência em relação a organização, redes de relações e identidade dos movimentos sociais locais participantes ou ex-participantes do OP, dessa forma, pesando ainda sobre as relações desses movimentos para com a via institucional e os diferentes OP(s).

Sendo assim, optou-se pela análise de cinco movimentos sociais da Região da Lomba do Pinheiro, a qual traz o histórico associativismo de longa data, e cinco movimentos sociais da Região Centro Sul, a qual contou com um associativismo induzido a partir do funcionamento do OP.

Nesse sentido, foram escolhidos para entrevistas e análises dois movimentos sociais que estivessem realizando encaixe institucional em 2019/2020 nos cargos de conselheiro do OP, e outros três movimentos sociais que trouxessem relações com o OP e que fossem representativos de Associações de Moradores e de organizações mais abrangentes, como Conselho Popular ou Conselho Comunitário.

A categoria analítica trazida como Padrão de Ação Coletiva (PAC) concebe três subcategorias: organizacional, relacional e discursiva. É a partir da análise dessas categorias que traçou-se um chamado “padrão”, ou seja, características similares que estão presentes em mais de um movimento social e ou em território específico, não significando porém que exista aí um padrão homogêneo que represente os atores societários ou que sirva de paradigma para ação desses movimentos (CARLOS, 2012a).

Esse “padrão” extraído a partir do método comparativo, permitiu apontar dados interessantes acerca das características de determinados movimentos, pelos quais também se chegou a características específicas de determinadas regiões que influenciam diretamente no modo como funciona o OP local.

A terceira frente de análise também considerada se voltou as relações entre os movimentos sociais e o(s) OP(s), relevando, portanto, os encaixes institucionais e as ações autônomas que por hora pudessem estar presentes nessas relações. Nesse caso, há também aí expressões do repertório de interação dos movimentos com o(s) Estado(s) que complementam os PAC’s analisados.

A pesquisa se utilizou de um método comparativo de estudo de caso, dada a análise relacional e a objetivação de se perceber quais características estão presentes nos movimentos sociais dada a participação em diferentes OP(s) e em diferentes regiões; nesse sentido, o estudo de um único caso não ofereceria propriedades suficientes à proposta, visto que as características analisadas poderiam ser única e exclusivamente encontradas em um dado movimento social,

sendo que o que denotou as regularidades encontradas (“padrão”) foi justamente a análise comparativa entre os movimentos sociais analisados, pois, conforme relatam Prodanov e Freitas (2013, p. 38) esse método está centrado em estudar semelhanças e diferenças, e realiza comparações com o objetivo de verificar tais semelhanças e explicar as divergências.

A análise comparativa dos movimentos sociais ocorreu em dois níveis: comparação entre os casos (cross-case) de uma mesma região e comparação entre os casos (cross-case) de regiões com tradição associativa distinta.

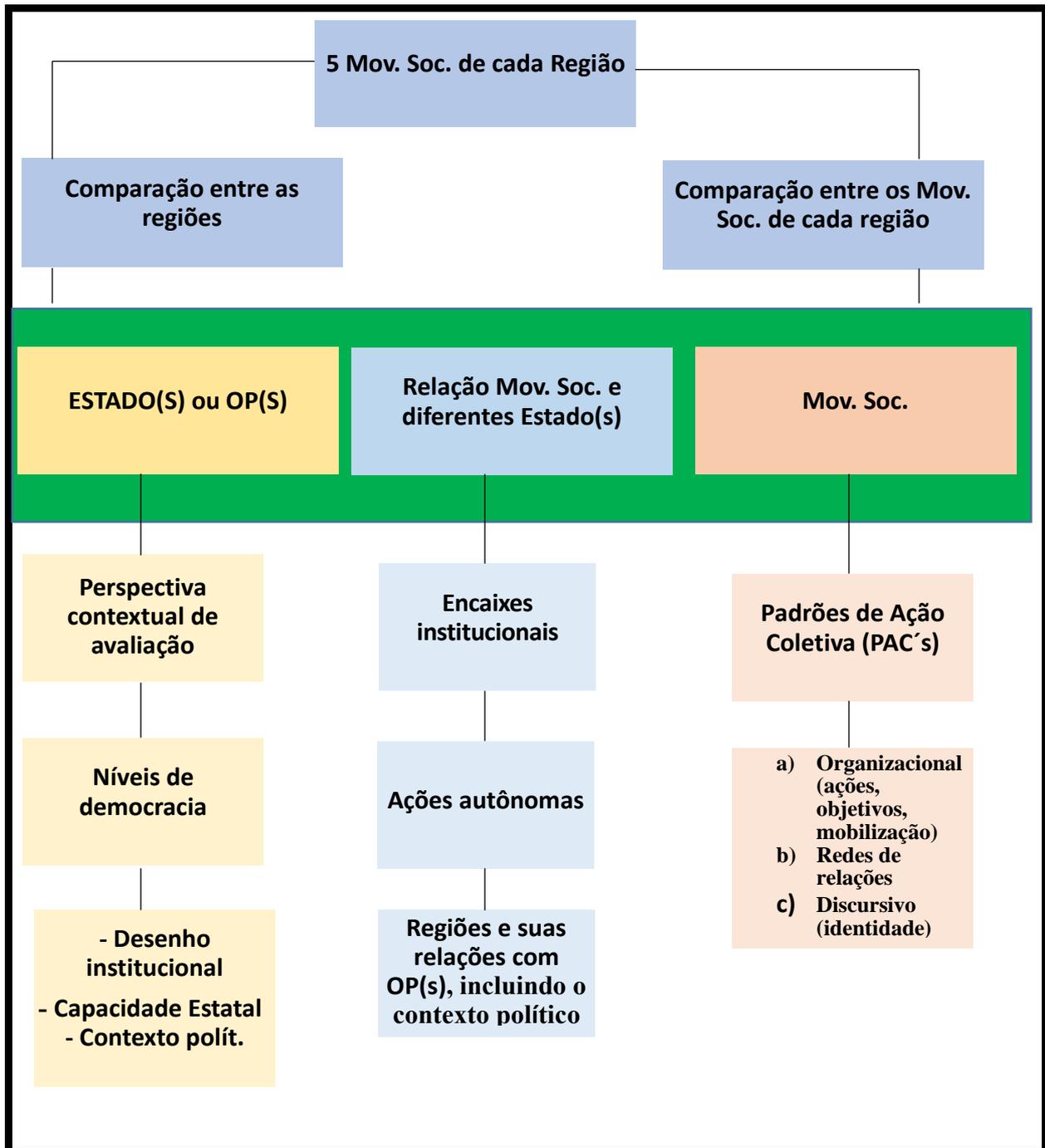
Ambas as comparações cross-case possibilitaram o delineamento de um determinado “padrão” dos “padrões de ação coletiva”, ao mesmo tempo em que denotaram heterogeneidades dos movimentos.

Foram analisadas, na região da Lomba do Pinheiro, o Conselho Popular da Lomba do Pinheiro (CPLP), a Associação de Moradores Vila Nova São Carlos (AMOVISCA), a Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro, o Clube de Mães da Lomba do Pinheiro e a Associação Comunitária da Vila Santa Helena (AMOVISAH). Já na região Centro Sul, os cinco movimentos sociais analisados foram o Conselho Comunitário da Zona Sul (CCSUL), a Associação Comunitária do Bairro Teresópolis (ACBT), a Associação Recreativa e Cultural Sport Vida, a Associação de Moradores do Bairro Vila Nova (AMBVN) e a Associação Cultural e Social Vila Nova (ACSVN).

Por fim, cabe relatar que a pesquisa contou com observação de campo e com entrevistas semiestruturadas (Apêndice 1) junto a líderes de cada um dos movimentos sociais estudados, dos quais se optou por utilizar pseudônimos e expor somente seus vínculos associativos (Apêndice 2). Foram utilizados instrumentos do método qualitativo, variando os instrumentos de coleta de dados entre a pesquisa documental e entrevistas. Também como técnicas de investigação foram utilizados o acesso a diversos blogs e sites relacionados ao OP e aos movimentos sociais analisados.

Segue abaixo um quadro com o esquema metodológico utilizado na pesquisa, com destaque para a área verde que denota a coconstituição Estado(s) e movimentos sociais.

**Quadro 1 – Esquema metodológico da pesquisa**



### 3 Universo empírico: o Orçamento Participativo (OP) na cidade de Porto Alegre

O OP, instituído e consolidado inicialmente na Cidade de Porto Alegre, tornou-se exemplo de prática de gestão democrática inovadora e logrou receber notório destaque mundial, passando a ser praticado, ainda que de distintos modos, em diferentes contextos e países ao redor do mundo.

O destaque passou a se dar especialmente a partir da seleção desse programa pelas Nações Unidas, como sendo uma das 40 melhores experiências mundiais de gestão urbana local, apresentadas em 1996, na Segunda Conferência Mundial sobre Habitação Humana (Habitat II) em Istambul (ROLNIK, 1996).

A própria escolha da cidade de Porto Alegre para sediar o primeiro Fórum Social Mundial em 2001 decorre do reconhecimento adquirido pela criação e implementação da experiência do OP (FEDOZZI, 2001b); as principais inovações estavam dadas no fato do mesmo instaurar uma gestão pública amparada, via regras universais, na participação da população, tanto na elaboração quanto na execução do orçamento público, especialmente voltadas à definição das prioridades dos investimentos municipais (FEDOZZI, 1998).

A implementação do OP a partir de 1989, seu relativo sucesso e reconhecimento, fizeram com que o programa transcendesse as gestões do Partido dos Trabalhadores e se estabelecesse “quase que como um programa de Estado”<sup>6</sup> na Cidade de Porto Alegre; embora seja pertinente destacar que o PT se reelegeu por quatro mandatos a partir de 1988, o que ajuda a explicar sua continuidade para além de um programa de governo, visto que contou, por longa data, com estabilidade no plano executivo municipal; as reeleições do Partido dos Trabalhadores no executivo municipal também fazem perceber o peso positivo que o próprio OP trouxe ao principal partido que o implementou no cenário político local, bem como denotam a dimensão que a inovação na gestão pública dispôs aos resultados eleitorais.

Como bem apontam Sintomer, Herzberg e Röcke (2012) são diversos os fatores que contribuíram com a cristalização do OP em Porto Alegre, ou seja, sua implementação não ocorreu ao acaso, muito pelo contrário, ela foi fruto de diferentes processos históricos e sociais

---

6 A noção de programa de Estado é disposta aqui no sentido de se diferenciar de programa de governo, não estando condicionado, portanto, somente ao partido que o criou e o estabeleceu e que se dispunha à época enquanto gestor municipal. A utilização do advérbio “quase” traz relação especial com os últimos anos de instabilidade de manutenção do programa, que chegou a ser suspenso em 2017 pela então administração do PSDB; a gestão alegou forte crise financeira da cidade e, frente a isso, com o apoio de conselheiros do OP, optou por não votar novas demandas e não realizar assembleias abertas. Embora tenha havido o retorno das assembleias em 2018, as inúmeras críticas ao programa e seus processos demonstram que, em especial nos últimos anos, há um certo tom de crise em relação a continuidade do programa.

que levaram a sua efetivação a partir da vitória da Frente Popular formada pelos partidos PCB (posterior PPS, atual Cidadania) e PT, nas eleições municipais de 1988.

Seu processo embrionário, conforme relatado por diferentes autores (ABERS, 1998; BAIERLE, 2007; FEDOZZI, 1998, 2001b), esteve ligado à luta por reivindicações urbanas nas décadas de 1970 e 1980 por parte de movimentos populares, da organização e mobilização associativa destes e das novas possibilidades de participação política amparadas pelo fim do regime ditatorial.

Decorridos um pouco mais de 30 anos de OP em Porto Alegre, cabe trazer aqui um apanhado geral sobre o contexto histórico que gerou seu surgimento, suas regras, mas não somente isso. A análise empreendida por esse capítulo inicial, visa dar centralidade à questão urbana e ao associativismo da Cidade, pois a partir desse panorama macro, o qual visualiza a Cidade transformada a partir de uma inter-relação entre os processos urbanos, sociopolíticos e econômicos, é que se torna possível compreender posteriormente, de maneira mais coesa, as transformações que ocorreram no próprio processo histórico do Orçamento Participativo e que ampararão períodos com níveis democráticos distintos no funcionamento dessa IP.

O tecido associativo de Porto Alegre, somado aos inúmeros problemas urbanos contidos na capital gaúcha, bem como nos grandes centros do país (MARICATO, 2002), as “estruturas de oportunidades e restrições políticas” (TARROW, 2009) dadas pelo final de um grande ciclo de regime autoritário (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2012), e a chegada ao poder de um partido de base popular, se lançam enquanto fatores-chave na explicação da gênese do OP, não justificando por si só a criação dessa IP, mas permitindo o entendimento de que a cristalização dessa profunda mudança na relação entre sociedade civil e Estado, justamente na Cidade de Porto Alegre, não foi fruto do acaso, mas, sim, decorrência de um longo processo histórico.

A ideia trazida por esse aparato histórico, que tem na questão urbana a explicitação do vivido na Cidade de Porto Alegre, é antes de tudo a busca de uma abordagem que olha para a relação entre sociedade civil e a política institucional estabelecida, auxiliando a compreensão do importante momento histórico captado para uma ampliação democrática, que vai muito além da volta à democracia liberal representativa proporcionada pelo fim do regime ditatorial no país.

Essa visualização histórica do político e da dimensão “institucional” exposta nas relações entre a sociedade civil e o Estado ampara-se tanto nos estudos dos movimentos sociais, em especial relacionados à Teoria do Processo Político (TPP) e sua posterior continuidade na Teoria do Confronto Político (TCP), conforme seus autores mais expoentes Doug McAdam, Sidney Tarrow e Charles Tilly (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001; TARROW, 2009;

TILLY, 2013), quanto nos estudos neoinstitucionalistas, que têm em Theda Skocpol (SKOCPOL, 1992) e Jack Goldstone (GOLDSTONE, 2003) alguns de seus principais nomes.

Ainda que a primeira dessas correntes teóricas, oriunda do estudo dos movimentos sociais, não dialogue tanto com a noção de coconstituição entre Estado e sociedade civil como o faz a corrente neoinstitucionalista, ela denota a visualização histórica do campo político e da participação política e associativa da população, transparecendo a notoriedade desse processo histórico.

Conquanto que não seja estabelecido aqui uma lógica direta entre os regimes políticos e as estruturas de oportunidades e restrições políticas, percebe-se, com o apoio de outros trabalhos (BAIERLE, 1992a; FEDOZZI, 2000; LOCKS FILHO, 2016), a extrema importância do período final da ditadura militar e sua relação com as peculiaridades de Porto Alegre na instauração do OP na Cidade.

Essa estrutura de oportunidade política permite entender ainda que, os partidos que então chegaram ao poder executivo municipal em 1989, abriram mão de um poder de decisão orçamentária centralizado, pois também apostaram em uma democracia liberal participativa mais ampla que a democracia liberal restrita à representação partidária.

Essa aposta, de fato gerou uma inversão de prioridades nos investimentos municipais (MARQUETTI, 2002), agora muito mais voltados às áreas periféricas mais carentes, portanto, o urbano exposto, fruto empírico da relação de coconstituição entre sociedade civil e Estado, auxilia na denotação das estruturas políticas/econômicas macro, que também têm suas relações com o processo político dessa Instituição Participativa, o OP de Porto Alegre.

### **3.1 A gênese: processos urbanos, sociopolíticos e econômicos relacionados a criação do OP de Porto Alegre**

Se no período que vai da crise de 1929 até o fim da segunda guerra mundial, os países latino-americanos buscaram contornar o problema das exportações e da instabilidade do sistema financeiro mundial através de um processo de industrialização e modernização, promovidos em sua grande maioria por regimes autoritários, foi após a guerra que o contexto político e econômico da América Latina como um todo se alterou novamente.

O Brasil, segundo Carvalho (2008), teve a partir de 1945 e o início da IIIª República, a experiência de um primeiro ensaio de participação popular nos processos eleitorais. Como bem aponta o historiador, o ambiente internacional passou a ser novamente favorável a democracia representativa liberal, e isso se refletiu na Constituição de 1946 que expandiu a de 1934.

O voto foi estendido a todos os cidadãos, homens e mulheres com mais de 18 anos de idade, sendo obrigatório, secreto e direto. Porém, permanecia a proibição do voto do analfabeto, sendo que essa limitação era importante, dado o fato de que em 1950, 57% da população ainda era analfabeta, com o analfabetismo se concentrando na zona rural. Assim sendo, os trabalhadores rurais eram os principais prejudicados, havendo também outra limitação que atingia os soldados das forças armadas, da mesma forma excluídos do direito do voto.

Outro avanço da Constituição de 1946 foi a confirmação em relação à justiça eleitoral, constituída de um Tribunal Superior Eleitoral na capital federal, e tribunais regionais nas capitais dos estados. Dessa forma o processo eleitoral ficava nas mãos de juízes profissionais, reduzindo, embora não eliminando, as possibilidades de fraude (CARVALHO, 2008, p. 145).

Tais mudanças estruturais ocorridas nos sistemas políticos nacionais durante o período de abertura democrática (1945-1964) também proporcionaram um aumento gradual da participação política por parte da população na cidade de Porto Alegre.

Se na década de 1950, aproximadamente 29% da população votou para a escolha do governador do Estado, no início da década de 1960, em torno de 35% dos porto-alegrenses participaram do processo (LOCKS FILHO, 2016, p. 107).

Esse panorama de melhora na participação dos processos eleitorais também se refletiu no movimento associativo de Porto Alegre, como aponta Locks Filho (2016). Em tese publicada acerca do associativismo em Porto Alegre entre 1930 e 2012, o autor, que realizou uma consulta nos registros do 1º, 2º e 3º Registros de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas de Porto Alegre (RTDPJPOA), concluiu que na capital gaúcha os indivíduos percebem e respondem às aberturas e fechamentos institucionais formando ou não associações<sup>7</sup>.

Nesse sentido, Locks Filho (2016) comprova um aumento de 230% no que diz respeito a criação de associações ao final da Era Vargas e início da IIIª República em Porto Alegre. Isso porque de 1940 até 1945 (Estado Novo), a média era de 19 associações criadas ao ano, enquanto que de 1946 até 1951 (IIIª República) essa média sobe para 63 ao ano (LOCKS FILHO, 2016, p. 194).

---

7 Nesse caso, para fins de análise, o estudo de Locks Filho (2016)(2016)(2016) considerou o conceito “associação” como derivado de uma concepção mínima, levando em conta a definição do Código Civil Brasileiro que trata as mesmas como sendo a “união de pessoas que se organizam para fins não econômicos”. Amparado pelos períodos políticos nacionais que apresentaram grandes mudanças também na política institucional de Porto Alegre (Fim do Estado Novo e a experiência democrática, o golpe militar e o regime autoritário, a nova república e a volta da democracia), o autor percebe as relações entre essas mudanças políticas e as alterações na criação ou não de associações na Cidade.

Se por um lado, esse período apresenta um aumento na participação política eleitoral e associativa, por outro, ele também está vinculado ao início do processo de crescimento urbano sem controle, pois é durante esse contexto que Porto Alegre passa a visualizar a constituição das primeiras favelas na cidade. As mesmas começam a aparecer na década de 1940, mas é nos idos de 1950 que elas se efetivam enquanto opção de moradia popular nas periferias da Cidade (BAIERLE, 2007).

Portanto, os anos da década de 1950, muitas vezes evocados como os “anos dourados” da capital dos gaúchos, dada a efervescência cultural, o crescimento econômico, a estabilidade social e os novos hábitos de entretenimento e consumo, não levaram em conta o acirramento das desigualdades sociais e os processos de segregação acirrados aí, evidenciados especialmente através do rápido crescimento das favelas e da higienização dos bairros nobres para uso exclusivo das elites (MONTEIRO, 2004).

De acordo com Fedozzi (2000), a precariedade da moradia popular e a desigualdade de acesso e uso do espaço urbano, também passaram a ser preocupações do poder público, sendo que em 1940 a Prefeitura Municipal de Porto Alegre já havia criado a Superintendência da Habitação, que foi chamada mais tarde de Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), porém, foi somente em 1951 que a questão da favelização em Porto Alegre passou a ser encarada como problema de fato.

A atuação da prefeitura municipal nesse período se dava por meio do DEMHAB, e ocorreu basicamente através da criação de loteamentos que atendessem o crescimento demográfico e a pressão social e política por habitações (FEDOZZI, 2000).

(...) constituíam-se loteamentos, como solução emergencial, prevendo-se a futura instalação de infraestrutura pela Prefeitura, com repasse dos custos para os proprietários. Entretanto, a proliferação de situações irregulares de vilas implantadas pelo Departamento, somados à ampliação de loteamentos privados implantados de forma irregular nas adjacências do perímetro central, bem como à formação de novos núcleos de vilas na zona periférica da cidade, determinou um quadro de ocupação caótica do espaço urbano na década de 50, formado por vilas e loteamentos mal equipados ou sem qualquer tipo de equipamento público (FEDOZZI, 2000, p. 21).

A migração para os meios urbanos, especialmente nas décadas de 40, 50 e 60 não se limitou às capitais do país, sendo que as cidades vizinhas às metrópoles também passaram a receber um grande número de pessoas, as quais migraram de áreas rurais e de cidades de pequeno porte, em busca de oportunidades e de uma melhor qualidade de vida, o que de fato, para uma grande parcela da população, não se concretizou<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> No caso da Região Metropolitana de Porto Alegre, os dados dos Censos do IBGE mostraram que em 1940, a Região Metropolitana de Porto Alegre contava com 405.320 habitantes, passando para 590.310 em 1950 e para

Segundo Baierle (1992a), em 1954, com a promulgação da lei 1.233, Porto Alegre estabeleceu regras mais rígidas para a criação de novos loteamentos (esgoto pluvial, rede elétrica, iluminação pública, reserva para áreas verdes), o que encareceu o valor dos terrenos e lotes, obrigando a população mais pobre a se estabelecer em cidades vizinhas onde o grau de cobrança e o valor dos imóveis era menor. Já na capital, o que restou foi o processo de ocupações com a formação de vilas e loteamentos irregulares, que cresceram paralelamente ao crescimento da legislação urbana municipal (BAIERLE, 1992a).

Em relação ao associativismo, a inovação deu-se com o surgimento, na década de 1950, do associativismo comunitário reivindicatório, sendo que aí foram criadas as primeiras sociedades de amigos de bairro e as primeiras associações de moradores, que visavam lutar por melhores condições nos bairros e periferias da Cidade de Porto Alegre. Além da organização associativa das lutas comunitárias, os moradores saíam às ruas protestar e reivindicar o direito de acesso à cidade, ainda que para isso, mesmo nesse período democrático, esbarrassem na repressão policial (COELHO, 2009). Esse, portanto, foi o período de gênese dos primeiros movimentos sociais ligados diretamente à questão urbana ou aos problemas urbanos.

Em 1964, porém, o golpe militar marcou uma nova fase de governos militares na América Latina, ocorridos logo após a Revolução Cubana (1959), com sérias ligações com o capitalismo imperialista dos Estados Unidos da América (SANTOS JUNIOR, 2015). A pluralização partidária começou ser extinta através dos Atos Institucionais (AI's) e em Porto Alegre, em 1964 foi cassado o prefeito Sereno Chaise (PTB), passando os sucessores a serem nomeados pelo governo militar (FEDOZZI, 2000).

Durante os anos iniciais da ditadura, o movimento associativo reivindicatório modificou seus repertórios de ações, deixando então de reclamar suas demandas através de protestos nas ruas, devido à forte repressão policial e a não cobertura midiática (COELHO, 2009).

Já em relação ao número de associações criadas na Cidade, houve na década de 1960 também um incremento quando comparado a década de 1950, visto que o número subiu de uma média de 63 associações criadas ao ano para uma média de 98. Já no decênio de 1970, um novo incremento para uma média de 104 associações criadas por ano (LOCKS FILHO, 2016, p. 132).

Embora haja aí um aumento na média de criações de associações em Porto Alegre, Locks Filho (2016) chama a atenção para o fato de que no período pós golpe militar, houve

---

estrandosos 1.054.020 habitantes em 1960, seguindo crescimento exponencial até a década de 1990 (BAIERLE, 1992, p. 92).

uma retração em relação ao crescimento associativo se comparado ao que vinha ocorrendo em décadas anteriores, embora esse incremento tenha continuado a ocorrer.

Os números referentes ao crescimento associativo de Porto Alegre no período se mostram ainda mais interessantes quando comparados às demais capitais e cidades brasileiras. Nesse sentido, os dados dos Anuários Estatísticos do IBGE atestam que, ao final da IIIª República, a cidade de Porto Alegre aparecia como sendo a principal cidade brasileira em termos de média de população associada, 21%; tendo em segundo lugar, Belo Horizonte e São Paulo empatados com apenas 11%.

Complementar a esse contexto, os dados dos Anuários também apontam para o fato do Rio Grande do Sul aparecer como o Estado com o maior número de sindicatos por população às vésperas do golpe militar, tendo uma média de 1 sindicato para cada 15 mil pessoas; dos 369 existentes, 64% eram de empregados, 31% de empregadores e 5% de profissionais liberais (LOCKS FILHO, 2016, p. 114).

No âmbito da questão política urbana, o regime ditatorial, de acordo com Fedozzi (2000, p. 21), passou a pautá-la basicamente a partir de padrões tecnocráticos autoritários e centralizados de gestão, sendo que, aí, os atores populares sequer eram reconhecidos enquanto “sujeitos portadores de direitos”, tampouco como “interlocutores legítimos” que tivessem possibilidade para negociar demandas perante o poder público.

Fedozzi (2001b) também chama a atenção para o fato do Brasil ter historicamente se constituído como uma nação marcada por essa tradição autoritária, sendo raros os momentos em que funcionaram os mecanismos próprios à democracia liberal e ao Estado democrático de direito, ao passo em que a grande desigualdade social do país figurou como uma das características marcantes que acompanharam todo esse processo de formação autoritária do Estado e da sociedade brasileira desde a colonização portuguesa.

Essa grande desigualdade social, segundo o sociólogo (FEDOZZI, 2001b, p. 93), se agravou com as transformações econômicas, sociais e políticas ocorridas entre as décadas de 1950 e 1980, sendo que nesse período o país deixou de ser agrário-exportador e se tornou predominantemente urbano e industrial. A população das cidades foi acrescida de mais de 60 milhões de pessoas, passando as áreas urbanas a concentrar mais de 80% da população brasileira no ano 2000, sendo esse um dos maiores processos migratórios do mundo contemporâneo.

Essa modernização urbana e industrial, apesar de apresentar melhora em alguns indicadores sociais como diminuição da mortalidade infantil e aumento da expectativa de vida,

“ocorreu às custas de uma concentração de riquezas e de terras urbanas e de um acesso seletivo aos equipamentos e serviços públicos sem precedentes no país” (FEDOZZI, 2001b, p. 94).

Isso é o que veio a tornar os polos de desenvolvimento capitalista no Brasil, principalmente capitais e regiões metropolitanas, locais emblemáticos da segregação social, da degradação ambiental e da escalada da violência, sendo a expansão dos núcleos favelados formados por ocupações irregulares ou clandestinas, públicas ou privadas, uma das principais consequências desse desenvolvimento de caráter excludente (FEDOZZI, 2001b; MARICATO, 2002; SANTOS, 2005). As iniciativas de promoção pública, como a construção dos conjuntos habitacionais pelos governos militares, também não lograram enfrentar a questão fundiária urbana.

O panorama de não reivindicação através de protestos devido a repressão da ditadura, se modificou drasticamente nos anos finais da década de 70, enquanto crescia vertiginosamente o movimento contrário a ditadura militar: o ascenso do movimento comunitário aliou-se ao movimento sindical, e passaram a traduzir, juntos, em uma lógica interpessoal, a afirmação de uma cultura de direitos, plena de uma consciência de que não estava a pedir favores para o Estado, mas, sim, de exigir deveres e exercer direitos básicos de cidadania (BAIERLE, 1992a).

Os fatores de descontentamento, contrários em especial ao cerceamento dos direitos políticos de toda a população e ao alargamento das desigualdades sociais geradas pelo regime militar, passou a somar-se com o adensamento da crise econômica ao final da década de 70 e início dos anos 80, quando diversos indicadores sociais mostravam, de um lado o potencial industrial brasileiro, e de outro o agravamento e a precariedade dos índices ligados à saúde, educação, habitação, etc. (FAUSTO, 2002).

Quanto ao associativismo em Porto Alegre, a década de 1980 pode ser percebida como responsável por um aumento no número de associações fundadas, pois, na década de 1970, a média de associações criadas por ano em Porto Alegre ficou em 104; já na década de 1980 esse número teve um salto extraordinário para 208 associações/ano (LOCKS FILHO, 2016, p. 164). E, conforme Locks Filho (2016), foi, sem dúvida, o ano de 1988 o principal responsável por esse incremento na média da década, haja vista o fato de que com a abertura política (reabertura democrática e a nova constituição), 386 associações foram criadas na Cidade de Porto Alegre somente nesse ano (LOCKS FILHO, 2016, p. 164).

Em *O Poder da Aldeia*, Fedozzi (2000) destaca o rico contexto de mobilizações das classes mais populares que ocorreram nos anos finais da década de 1970 e início dos anos de 1980 em Porto Alegre. Tais mobilizações, que dado o contexto histórico político contavam com grande cobertura dos meios midiáticos (SILVA et al., 2015), conseguiram pressionar o poder

público e sensibilizar a opinião pública “dos problemas acumulados durante décadas de urbanização espoliativa expressa, sobretudo, pelo abandono das vilas e bairros populares da capital” (FEDOZZI, 2000, p. 31–33).

Brum (2014) elenca que, para além da abertura dos meios midiáticos, outros três fatores importantes ocorridos na cidade teriam auxiliado a eclosão dessa grande onda de mobilizações: a eleição para vereadores municipais que voltou a ocorrer em 1982 e poderia ter funcionado como catalizador da vida política municipal; as modificações propostas pelo Plano Diretor da Cidade, que construído sob uma lógica totalmente tecnocrata deixou as áreas de subabitação fora do sistema de planejamento; e, por fim, a percepção por parte das classes populares da má alocação dos recursos públicos voltados, em especial, às áreas centrais da cidade.

Já Baierle (1992) aponta para o fato de que as políticas habitacionais do período ditatorial contavam com fortes traços de pessoalidade (troca de favores, clientelismo), sendo que esse modo de oferecer auxílio passou a ser questionado pelo fato de estar muito ligado ao modo como o regime militar operava, e há, então, uma derrocada do modelo a partir de um empoderamento cidadão.

A partir daí, ocorreu desde a mudança de lideranças em entidades centrais como a FRACAB (Federação Riograndense de Associações comunitárias e de Amigos de Bairro), até a fundação de outras entidades que condensavam os novos formatos de auto-organização das comunidades, como a criação da UAMPA (União de Associações de Moradores de Porto Alegre) em 1983, sendo essa, conforme Fedozzi (2000, p. 46), erigida por uma vanguarda das lideranças comunitárias vinculadas a partidos de oposição ao regime ditatorial.

Com a vitória do PDT nas eleições municipais de 1985 (primeiro governo eleito após 20 anos de ditadura) criou-se uma expectativa de mudanças em relação ao diálogo entre a Administração Municipal e as camadas mais populares da Cidade, representados pelos movimentos comunitários, que exigiam participação efetiva nas decisões governamentais. Porém, o que ocorreu na prática foram grandes divergências entre esses movimentos, representados especialmente pela UAMPA, e o Executivo Municipal.

Após intensos seminários e debates, foi, ao final da administração do PDT, que a Câmara de Vereadores sancionou e o prefeito à época, Alceu Collares, aprovou o Projeto dos Conselhos Populares vinculados à administração municipal, buscando alçar maior participação social nas decisões governamentais.

Em 1988, em nova eleição municipal, chegou ao poder a Frente Popular formada por PT e PCB, ambos partidos de esquerda<sup>9</sup>. ABERS (1998) definiu o modelo e a ideologia partidária do PT à época, o que nos auxilia a compreender o compromisso governamental, que o partido então apresentava, com a participação das camadas mais populares nas decisões governamentais:

(...) o PT sempre procurou criticar e se distanciar do centralismo característicos dos partidos de esquerda anteriores. O PT é organizado em núcleos – pequenos grupos em bairros, escolas e locais de trabalho - que se reúnem, tomam decisões e elegem delegados para as convenções zonais, municipais e regionais. A ideia é assegurar um processo de decisão de baixo para cima em que uma ampla base, enraizada nos movimentos populares, possa ter contato com a liderança do partido. Ao longo dos anos 80, uma vaga concepção de um sistema de governo análogo a estrutura partidária do PT foi se formando dentro do partido. A proposta básica era de desenvolver uma rede de "conselhos populares" em bairros e locais de trabalho que no futuro iriam assumir muito do poder de decisão do governo. Por volta do fim da década, a plataforma do partido se centrava em torno de dois temas: a reorientação das prioridades de governo para os mais pobres e a participação popular.

Foi então que em 1989, visando o aprofundamento da participação popular via conselhos populares, se iniciou o Orçamento Participativo, contando também com as possibilidades ampliadas a partir de novas leis, presentes tanto na Lei Orgânica do Município (LOM), como na própria Constituição Federal de 1988, emergidas nesse novo momento democrático vivido.

Tais leis passaram a possibilitar legalmente a participação efetiva da população nas decisões governamentais. A partir daí o OP, que foi constituindo-se na prática da relação entre a administração municipal e a sociedade civil, passou a ganhar notoriedade e, ao longo dos anos, se consolidou enquanto um programa inovador de participação da população na gestão pública. Assim, perdurou, pelo menos durante seu contexto histórico de democratização, enquanto um modelo de participação ampliado na aplicação e no controle do orçamento público se comparado aos modelos hegemônicos dispostos via democracia representativa elitista.

---

<sup>9</sup> Por ser a classificação dos partidos algo complexo e um tanto maior no caso brasileiro, dado o fato de que o sistema político não foi historicamente enraizado a partir de critérios ideológicos (FEDOZZI; RAMOS; GONÇALVES, 2020)(FEDOZZI; RAMOS; GONÇALVES, 2020), optou-se por tomar como referência as assertivas trazidas por Figueiredo e Limongi (2001, p. 79)(2001, p. 79)(2001, p. 79), os quais apontam que “no bloco de esquerda estariam PT, PCdoB, PDT, PSB, PPS e PV, já no de centro estariam PMDB e PSDB, e no de direita, DEM, PP, PR, PTB”. A partir do disposto, a adaptação que aqui é proposta vai ao encontro do reposicionamento feito por Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020)(2020), que dispõe PPS (Cidadania), PV e PMDB como centro, enquanto que no campo de direita ficam PSDB, PTB, DEM, PP, PR, PSD. Na esquerda PT, PCdoB, PDT, PSB, acrescidos aqui por PSOL e PSTU.

### 3.2 Surgimento e implementação do OP

Como já dito, o emblemático e inovador caso de participação pública na gestão do orçamento em Porto Alegre se tornou notório nacional e internacionalmente e colocou, sob diversos aspectos, a capital gaúcha no mapa mundial.

Embora essa afirmação pareça exagerada, toda e qualquer análise do OP em Porto Alegre precisa estar atenta ao fato de que foi esse programa o principal responsável por trazer o Fórum Social Mundial à Cidade (2001, 2002, 2003, 2005) e os olhares do Banco Mundial sob Porto Alegre, ou ainda, corresponsável por fazer permanecer por quatro mandatos seguidos, à frente da administração da Cidade, o Partido dos Trabalhadores, conforme já relatado.

Mais do que isso, a mudança no contexto político que ocorreu em 2005 com a saída do partido que então havia constituído junto à sociedade civil o OP, somente se solidificou em decorrência da oposição, erigida sob um amplo espectro político (centro e direita), se comprometer através do discurso, em manter o OP e o Fórum Social Mundial em Porto Alegre (BAIERLE, 2009).

Para além da mudança política e continuidade do OP, o próprio programa, sob uma perspectiva política, foi oferecendo mudanças à Cidade que de todo não estão desconexas do panorama urbano brasileiro e que, sob uma perspectiva histórica, precisaram ser relevados.

Nesse sentido, cabe lembrar que a década de 1990 imprimiu ao Brasil a entrada de vez no modelo neoliberal, amplamente difundido a partir do Consenso de Washington (1989) que previa: reforma fiscal (redução dos tributos para as grandes empresas para que elas aumentassem seus lucros); abertura comercial (facilitação das importações e das exportações através da redução das tarifas alfandegárias); política de privatizações (fim do protagonismo do Estado na economia); e redução fiscal do Estado (ou seja, redução literal do tamanho do Estado) (CARNEIRO, 2002).

A década de 1990 no país ficou marcada ainda pela criação do Plano Real de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que representou câmbio fixo e ampla valorização da moeda nacional. Mas foi só. As demais políticas do projeto de governo de FHC indicavam uma associação do Brasil com os países centrais que ditavam as normas para o neoliberalismo global.

Não havia um projeto nacional, já que a orientação, seguindo a cartilha neoliberal difundida pelo Consenso de Washington, era a de que quanto mais empresas transnacionais, melhor (RODRIG, 2002); não havia investimento público e intervenção estatal nos setores estratégicos da economia; portanto, não houve industrialização, desenvolvimento nacional de tecnologia e ciência e fortalecimento da indústria nacional.

Por seguir a cartilha neoliberal, as políticas econômicas de FHC ficaram conhecidas como políticas ortodoxas, ou seja, de orientação radicalmente pró-mercado e não estatizantes. Neste contexto, a principal marca do governo FHC foi a privatização de empresas estatais, sendo que não havia ações dedicadas a garantir acesso à saúde e à educação pública de qualidade, tampouco em solucionar o problema da desigualdade socioeconômica, da pobreza e do desemprego. O Brasil, no entanto, não era um caso isolado na América Latina, outros países seguiram a mesma orientação à ortodoxia.

Porto Alegre, que durante a década de 1990 esteve sob governo do PT e com o Orçamento Participativo, assistiu operar, em nível local apenas, algumas possibilidades contrárias ao disposto ortodoxo neoliberal. Foi, nas palavras de Baierle (2009), primeiramente, a vez do OP enquanto *luta de classes* (1989-1992) e posteriormente, enquanto *espaço público plebeu* (1993-2000).

Segundo a análise de Baierle (BAIERLE, 2009), inicialmente o programa designou um compromisso entre demandas populares, ampliação da receita tributária e enfrentamento da gestão privada do espaço urbano e, em um segundo momento, conseguiu inverter prioridades, priorizar regiões periféricas e extratos sociais mais pobres da cidade, conforme mostram os trabalhos de Marchetti (2002) e Fedozzi et al (2013). Porém, esses efeitos de inversão de prioridades não foram suficientes para contrabalançar as políticas macroeconômicas nacionais e internacionais.

Para Baierle (2009), embora tenha havido uma enorme redução de carências em termos de serviços básicos (água, transporte público, coleta de lixo, escola, etc.), bem como na área de habitação, regularização fundiária e urbanização, estes efeitos não foram suficientes para reverterem o aumento da segregação urbana, expresso através da privatização dos espaços de moradia, dos serviços, da mobilidade urbana, do consumo e do lazer.

Cabe o adendo de que o governo de esquerda petista, encontrou no OP um grande alinhado no sentido de fazer valer o seu então “modo de governar” com participação popular. O OP possibilitou uma capacidade de pressão do Executivo junto ao legislativo, espaço em que o partido governista, mesmo somado aos partidos que o apoiavam, era minoritário (DIAS, 2002).

Dias (2002), demonstra como o OP e a pressão popular constrangeram e consequentemente impuseram uma renúncia de poder por parte do Legislativo no que diz respeito as decisões sobre o Orçamento. Ao passo em que Fedozzi (2000), também expõe a importância do próprio OP na diminuição dos conflitos de grupos intrapartidários que compunham internamente o governo petista.

A origem, a ideologia e a plataforma partidária do PT à época são importantes fatores que também auxiliam na explicação das mudanças nesse processo de participação pública na gestão do orçamento. Em suma, partidos de orientação ideológica mais à direita no Brasil, ou seja, mais voltados ao mercado, mostram-se mais resistentes em deixar que o orçamento seja decidido de maneira mais aberta (SPADA, 2014).

Isso porque, um governo mais afeito ao mercado tende a realizar investimentos prioritários em ações que beneficiem o mercado e a lógica do capital e, por conseguinte, por contar com apoio de elites econômicas, não percebem tamanha necessidade de comprometimento com a participação popular ampliada nos processos decisórios.

Tal assertiva, de que governos orientados à lógica do mercado terão maiores dificuldades em priorizar o OP, vai ao encontro do disposto por Spada (2014), que analisa hipóteses sobre adoções e sobrevivências de orçamentos participativos no Brasil, afirmando o dado de que a prefeitura ser do PT é muito relevante, bem como o fato de ter um maior controle sobre a câmara de vereadores representa uma maior probabilidade de continuidade do programa.

No caso de Porto Alegre, em específico, os governos de Fogaça e Fortunati que sucederam ao PT, de orientações mais centro-direita, contaram com maioria na câmara de vereadores, o que também ampara a compreensão de que não havia necessidade de colocar o OP como prioridade central de governo, como outrora o Partido dos Trabalhadores havia colocado.

Por outro lado, se os 16 anos da Administração Popular em Porto Alegre (1989-2004) não conseguiram fazer frente as diversas questões próprias da cidade capitalista, o que se viu a partir da mudança partidária na administração da prefeitura da capital gaúcha foi uma outra lógica em operação, muito mais voltada a um processo decisório mais centralizado (menos recursos no OP) e de parcerias público-privadas que passaram a interferir de forma mais drástica no urbano, em suma, contrariando a própria disposição presente no processo embrionário do OP de pensar a cidade de modo mais participativo, democrático e voltado a inversão de prioridades com investimentos nas periferias.

Os governos de José Fogaça iniciaram em 2005 e, após reeleição, se estenderam até 2010 (2005-2008 e 2009-2010). Fogaça havia sido senador por 16 anos e, em período anterior à eleição de 2005, estava atuando como assessor do grupo Rede Brasil Sul (RBS) de mídia e da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS). Nessa direção, a coalizão de centro-direita que então passava a assumir a prefeitura, representada na figura de Fogaça, de prontidão passou a contar com uma simpatia plena do setor privado.

Assim, conforme descreve Baierle (2009, p. 27), as doações privadas para projetos assistenciais aumentaram de maneira significativa e triplicaram a partir de 2005. Os valores de doações destinadas ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUNCRIANÇA), por exemplo, que até 2004 contavam com a doação em torno de 2 milhões de reais/ano pela iniciativa privada, para 1 milhão de reais colocado pelo poder público; a partir de 2005, começaram a contar com mais de 6 milhões de reais/ano doados pela iniciativa privada, com diminuição considerável dos valores investidos pelo poder público.

Foi principalmente através desses valores que o governo ampliou de 133 creches conveniadas em 2004, para 169 em 2008, fator muito importante na consolidação do processo de reeleição de Fogaça, então candidato em 2008 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, atual MDB), pois em seu primeiro mandato havia sido eleito pelo Partido Popular Socialista (PPS).

Nesse processo de gestão, o OP foi definitivamente abandonado enquanto fonte de planejamento, dado o fato de que o governo Fogaça centralizou suas ações nos eixos das Parcerias Público-Privadas através do programa de Governança Solidária Local (GSL), decidindo-se também pelo projeto de Porto Alegre como *Global City*, investindo no eixo da higienização social das áreas centrais, visando cumprir com os processos de gentrificação que o projeto exigia e, por fim, apostando no eixo da filantropização com transformações das organizações comunitárias (BAIERLE, 2009, pp. 28–33).

Fogaça havia sido eleito pelo pouco expressivo Partido Popular Socialista (PPS) em 2004, o qual estava aliado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) no primeiro turno, mas contou com o apoio de PMDB, PDT, PP, PFL e PSDB no segundo turno.

Já no princípio de sua gestão, o OP deixou então de ter o local privilegiado que antes ocupava nas administrações municipais petistas através do então extinto Gabinete de Planejamento Estratégico (GAPLAN), sendo que a centralidade no novo governo foi dada à Secretaria de Coordenação Política e Governança Local (SMGL).

Segundo Baierle (2009), o papel principal da SMGL seria o de “neutralização do Orçamento Participativo enquanto espaço público plebeu de deliberação e cogestão do orçamento público” (BAIERLE, 2009, p. 37). Conforme atesta o cientista político (BAIERLE, 2009), desde a campanha eleitoral de 2004 Fogaça não quis se opor ao OP, mas sim, fez questão de separá-lo do PT, avisando que o mesmo seria ampliado e que contaria em seu governo, tanto com recursos públicos quanto com recursos privados.

Na prática, a prefeitura contou com mais recursos privados, mas diminuiu consideravelmente os recursos aplicados no OP, como também será evidenciado posteriormente na análise do processo histórico do OP (Capítulo 4).

No mundo da vida, os 4 ou 5 milhões a mais que passaram a ser doados representaram muitíssimo menos do que o que deixou de ser investido no OP com recursos públicos, como já observado. Das 151 demandas referentes à principal prioridade do OP – habitação popular – gravadas nos planos de investimento 2005-2008, apenas 14 foram concluídas (ou seja, 9%), mas foi possível ao governo aproveitar as doações privadas maiores para manter o ritmo de construção e conveniamento de novas creches comunitárias (BAIERLE, 2009, p. 37).

O que segue a partir do governo Fogaça, que em 2010 renunciou para concorrer ao governo do Estado e passou o cargo a seu vice José Fortunati, foi uma continuidade de projeto que se finda somente em 2016, após o segundo mandato de Fortunati.

O que o presente estudo mostrará, posteriormente, é que a não centralidade do OP nas administrações não petistas, somou-se ao fato do programa passar por um processo cada vez mais avançado de desdemocratização (TILLY, 2013).

Nesse sentido, convém ressaltar que durante todo o período de governos Fogaça e Fortunati, é o PTB o partido que mais se relaciona aos processos do OP, em especial, por comandar por longa data a Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV), diretamente vinculada as obras realizadas na Cidade, e também o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), dado o fato de que a capital gaúcha ter sido influenciada pela conjuntura brasileira de crescimento econômico e ampliação de crédito (2003-2010) impulsionada pelo Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal, e recebeu, principalmente nas áreas urbanas, dinheiro para financiamento de habitações via Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que em Porto Alegre também foi “organizado”, em parte, através do OP.

O processo de crescimento econômico trouxe em seu bojo ainda as obras para realização da Copa do Mundo de Futebol em 2014, da qual Porto Alegre foi sede. Esse momento também seguiu acompanhado por uma reestruturação dos capitais inseridos na promoção e produção imobiliária (LEAL-LAHORGUE; CABETTE, 2013; SOARES, 2010).

As modificações realizadas pelas “obras da copa” estiveram centradas, em especial, nas questões de mobilidade urbana, e, para isso, altos investimentos nessa área foram necessários, contando ainda com conturbados casos de desapropriações e remoções em Porto Alegre (DAMASCENO, 2018; SIQUEIRA, 2015). O panorama das obras e dos reassentamentos, conforme Leal-Lahorge e Cabette (2013, p. 18), reafirmaram a sujeição do grupo político no poder a estas prioridades: primeiro, mobilidade; depois, habitação.

Nessa direção a cidade em si e seu planejamento urbano demonstraram, a partir de suas transformações que priorizaram camadas mais abastadas, estarem ocorrendo em lógica muito distinta daquela que operou no momento em que o OP era de fato uma instância decisiva e central na relação entre a administração municipal e a sociedade civil, ou seja, enquanto se dispunha como processo participativo ampliado, diferente em vários aspectos dos modelos hegemônicos de aplicação e controle do orçamento público das democracias liberais elitistas.

Retornando ao panorama nacional, a partir de 2010 a economia do país passou a sentir os efeitos da crise financeira global de 2007-2008 (“crise dos subprimes”) e a demonstrar altos índices de contração, com recuo do PIB em 3,5% em 2015 e 3,3% em 2016, tendo aí um aumento substancial do desemprego, que chegou em 2017 ao patamar de 13,7% da população ativa, representando 14,2 milhões de desempregados brasileiros<sup>10</sup>.

Somado a questão econômica, uma crise política começa a fazer frente ao então primeiro mandato de Dilma Rousseff (PT), e manifestações influenciadas por amplos setores sociais (SINGER, 2013) tiveram seu ápice contestatório nos protestos de junho de 2013. Tais protestos, acabaram sendo canalizados por determinados setores econômicos e sociais, que de fato expunham os limites da coalização sociopolítica que conformou o neodesenvolvimentismo petista (IANONI, 2017; SINGER, 2015), culminando com o golpe institucional de 2016, e com um certo enfraquecimento político do PT a nível nacional.

Nesse sentido, a crise econômica somada a crise política que atingiu em maior grau o PT, ajudaram a desenhar em Porto Alegre um panorama de maior vigor às candidaturas do espectro político mais à direita e ao centro para as eleições de 2016.

É a partir desse panorama maior que se elegeu o então candidato a prefeito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Nelson Marchezan Júnior, após disputa em segundo turno com o candidato do PMDB, Sebastião Melo.

Embora, na prática, o governo de Marchezan tenha optado por um modelo neoliberal mais acentuado do que o que vinha sendo apresentado por Fogaça/Fortunati, isso não significou, de fato, uma ruptura tamanha de projeto.

Atesta para isso o próprio fato de que o PSDB fazia parte da base aliada dos governos Fogaça/Fortunati, durante todo o período em que estes estiveram à frente da administração municipal. Seguiu-se, portanto, a lógica de Global City, com prioridade total de investimentos à região central da Cidade, em especial aos projetos voltados a revitalização da Orla do Guaíba,

---

10 IBGE. Site do IBGE. <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/17900-revisao-periodica-mostra-queda-de-3-5-do-pib-de-2015>> acesso em 26/06/2020.

dentro do ideário globalizado de Waterfront Regeneration (VIVIAN, 2019). Isso, combinado a discursos e tratativas de privatização e cortes no serviço público.

No campo democrático, ainda que a ideia aqui não seja fazer uma análise minuciosa do governo Marchezan, cabe apontar que seu ideário de aprofundamento neoliberal antevê uma redução da discussão pública do Estado, enquanto que a utilização massiva das redes sociais no seu modo de governar transparece a espetacularização política midiática atual (CIOCCARI; PERSICHETTI, 2018).

Sendo assim, em 2017, primeiro ano da gestão Marchezan (PSDB), pela primeira vez desde seu surgimento, o Orçamento Participativo de Porto Alegre foi interrompido por intenção da prefeitura, em consonância com a opinião de grande número de Conselheiros do OP, sob a alegação de que primeiro seria necessário colocar-se as obras atrasadas em dia, para posteriormente elencarem-se novas demandas.

Em 2018, houve um retorno do processo, que continuou sem ocupar o espaço central que outrora tivera, de aplicação e controle do orçamento público. O retorno em 2018 mostrou que poucas demandas atrasadas seriam colocadas em dia, e da mesma forma um número reduzido de novas demandas também seriam atendidas.

Em relação à questão associativa de todo o período (décadas de 1990, 2000 e 2010), Locks Filho (2016) revela que após o boom associativo da década de 1980 relacionado a abertura democrática, houve uma certa estagnação em relação ao crescimento associativo, embora os números sejam de fatos mais favoráveis ao período democrático, se comparados ao período da ditadura militar.

Se na década de 1970 houve uma média de 104 associações criadas por ano, na década de 1980 houve um incremento para 208, passando para 210/ano na década de 1990, já na primeira década do século XXI ocorreu um novo aumento, com uma média de 269 associações criadas ao ano.

Os dados sugerem a importância do período democrático como um todo, embora demonstrem que o período de implementação do OP, que pode ser considerado como um período de abertura política dada a descentralização na tomada de decisões, não incrementou consideravelmente o número de associações na cidade.

No entanto, dentro de uma avaliação qualitativa, Locks Filho (2016) mostra que o perfil associativo se alterou, sendo que as associações culturais deixaram de ser as principais em termos de criação e foram substituídas pelas associações de desenvolvimento de direitos e econômicas. Conforme sugere o pesquisador, os números transparecem o fato de que a transição política e a eleição do primeiro presidente civil foram percebidas pela população como

oportunidades para criarem repertórios organizacionais mais reivindicativos (LOCKS FILHO, 2016).

Outro dado relevante que também vai implicar em modificações no campo associativo é o fato de que, no início da década de 1990, criou-se uma legislação específica para as parcerias público privadas, através da Lei Federal nº 8.666 de 1993 que trata das licitações e contratos da administração pública com o setor privado. Essa lei, considerada marco jurídico no que diz respeito às relações entre o Estado e entidades privadas no Brasil, passou a marcar também um processo de maiores mudanças nas relações entre atores da sociedade civil e Estado.

Baierle (2009), por sua vez, chama a atenção para o fato de que desde a década de 1990, Porto Alegre passou a ampliar essa ideia de parceria público privada, e que a maior parte dos convênios firmados desde então referiam-se às Escolas de Educação Infantil, antigas creches, que passaram a ser geridas, em boa parte, por associações de moradores via recursos da prefeitura. O fato é que, aí, a sociedade civil ativa que passou a “gerenciar” o estabelecimento ficou responsável por diversas atribuições como compras, contratação de funcionários, etc. Esse foi um fator que, segundo Baierle (2009), modifica em muito as ações e o perfil das associações envolvidas.

Em relação ao campo associativo, dentre os últimos estudos que deram conta de evidenciar determinado panorama, chamou a atenção o estudo realizado por Marcelo Silva et al (2015), o qual constatou, a partir de análise em meio midiático, que o número de protestos por parte das organizações comunitárias de bairros na região metropolitana de Porto Alegre teve um declínio considerável a partir da década de 1990. Conforme os autores, a redução no número de protestos liderados por essas organizações pode estar relacionada com a abertura de canais institucionais de negociação coletiva por parte do Estado.

Já a pesquisa de Fedozzi et al (2013), corrobora nesse sentido, pois evidencia que indivíduos que participavam de associações de moradores foram os mais presentes no Orçamento Participativo desde o seu começo.

Sem dúvida, esses dois pontos identificados e relacionados: o histórico processo de participação associativa da cidade de Porto Alegre e as possibilidades ofertadas à participação política da sociedade civil em determinados períodos de aberturas políticas, entendidas como estruturas de oportunidades e restrições políticas (TARROW, 2009), foram processos políticos chaves que somados e relacionados às particularidades históricas, sociais e econômicas de Porto Alegre conseguiram abranger e explicar os processos ligados a gênese e a implantação do Orçamento Participativo.

A ampliação democrática amparada pelo OP, porém, foi muito além da volta ao regime democrático, explicitando-se enquanto uma ampliação que pode e deve ser entendida como contrária aos modelos elitistas de gestão orçamentária. Mas sem esquecer, contudo, que esse modelo de gestão orçamentária continuou inserido em uma estrutura maior de disputas e conflitos que marcam a democracia representativa liberal.

## **4 Democratização e Desdemocratização do OP**

Apresentado o panorama de surgimento do OP de Porto Alegre e determinados limites dispostos também por estruturas macros, busca-se agora caracterizar o processo histórico ao longo da trajetória de 30 anos dessa Instituição Participativa (IP).

Essa análise busca um olhar apurado ao Estado, percebendo-o enquanto dinâmico e relacional com a sociedade civil. Nesse direcionamento, entende-se que a avaliação dos níveis democráticos desse Estado faz-se necessária; para isso, aponta-se inicialmente para a definição dos conceitos de democratização e desdemocratização, para, em seguida, ater-se a análise empírica do OP de Porto Alegre, a qual gerou a classificação de dois distintos períodos históricos: um de singular democratização (Período de Criação e Consolidação) e outro de perceptível desdemocratização (Período de Crise e Limites).

### **4.1 Análise dos processos de Democratização e Desdemocratização dos 30 anos do Orçamento Participativo de Porto Alegre – constructo teórico**

Conforme Sá e Silva (2011), a terceira geração focada nos estudos das Instituições Participativas (IPs), apesar de apresentar contornos conceituais e metodológicos diversificados, têm entre suas abordagens uma que está amparada pelas teorias institucionalistas, a qual entende que as IPs estão inseridas em um ambiente específico, construído histórica, política e juridicamente, de maneira que aí se reconheçam também os processos de mútua constituição entre atores societários e instituições políticas.

Por isso mesmo, Silva (2011) advoga pela necessidade de uma perspectiva contextual de avaliação das IPs, tal como a defendida por Tilly e Goodin (2006), que segundo Sá e Silva (2011) compreende que a estrutura de oportunidades e constrangimentos em que se insere uma IP, dá-se tendo em vista as circunstâncias políticas, jurídicas e históricas de sua institucionalização. Ainda segundo Sá e Silva (2011), o processo de avaliação da efetividade das IPs deve levar em conta tais fatores, e pode se beneficiar de um diagnóstico das capacidades de incidência destes sobre as políticas públicas.

Mas por que se utilizar da conceptualização dinâmica de democracia apontada por Tilly (2013) e demarcar os processos de democratização junto a contextualização histórica do OP? Porque para além da dinamicidade do conceito amparado pela sociologia histórica (TILLY, 2013), há um caráter normativo disposto nos escritos do sociólogo estadunidense, sobretudo

porque não seria possível falarmos de democracia sem possivelmente qualificá-la, afinal, o que é democracia?

O OP em Porto Alegre se dispôs para além de um programa de governo, amparando mudanças drásticas nos processos democráticos, porém há modificações ao longo dos seus 30 anos. Tais modificações alteram as estruturas de oportunidades e restrições políticas, alteram os encaixes institucionais e suas configurações e, sem dúvida, qualificam de maneira distinta as formas de participação e os resultados envolvidos nessa IP. Entende-se, portanto, que a participação e sua efetividade estão relacionadas com o contexto histórico, o qual delimitará modificações nas relações entre a instituição e os diversos atores (BORBA, 2011), sejam eles societais, estatais, ou do mercado, de maneira mais democrática ou menos democrática.

A caracterização desse contexto histórico evidencia-se pertinente para os avanços dos estudos mais recentes ligados as IPs no Brasil, visto que pode trazer contribuições tanto acerca da análise da trajetória do OP de Porto Alegre, quanto aprofundar os estudos focados em diferentes atores sociais que se relacionam com esse modelo de IP.

Portanto, esse capítulo objetiva evidenciar e analisar períodos distintos de democracia presentes na trajetória histórica do OP de Porto Alegre. Além disso, ao buscar caracterizar esses distintos períodos de democratização e desdemocratização, torna-se possível identificar similitudes e heterogeneidades ocorridas neles. Para isso, a pesquisa ampara-se em uma análise relacional que apoia-se nos preceitos teóricos sugeridos por Tilly (2013), centrando-se na avaliação do **desenho institucional**, também em conformidade com distintos estudos da área (FARIA; RIBEIRO, 2011; FUNG, 2004; FUNG; WRIGHT, 2003; WAMPLER, 2011), na avaliação das dimensões da **capacidade estatal** e na relevância do **contexto político** (ABERS, 2000; FEDOZZI, 2002; SILVA, 2001), visto que esses fatores também são destacados como determinantes do *modus operandi* de processos participativos institucionalizados (AMENTA et al., 2010; CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016; SILVA, 2011).

Sendo assim, seguimos as análises relacionadas ao **desenho institucional** (regras que definem o OP), às **capacidades estatais** (recursos municipais, recursos aportados para as demandas do OP) e aos **contextos políticos** (partidos governantes, oposição e suas relações com a efetividade e centralidade dessa IP) que perpassaram historicamente os 30 anos do OP em Porto Alegre.

#### 4.1.1 Desenhos Institucionais

A análise do desenho institucional centra-se em preceitos teóricos propostos por Tilly (2013) sobre democracia, que são aqui adaptados para avaliar as relações políticas do OP com os cidadãos participantes.

Ao escrever sobre democracia, Tilly (2013) passa a visualizá-la enquanto um processo contínuo, que ora tende para a democratização, ora para a desdemocratização. Embora o autor estivesse analisando regimes democráticos e estabelecendo comparações entre Estados Nacionais, entende-se que é possível extrair os principais conceitos para orientarem uma análise sobre o processo histórico do OP de Porto Alegre, visualizando uma continuidade democrática nos processos que, ora podem estar dispostos em uma orientação de democratização; ora podem se direcionar no sentido da desdemocratização.

Conforme Tilly (2013, p. 26), “a democracia então passa a ser vista como uma certa classe de **relações entre estados e cidadãos**, e a democratização e a desdemocratização consistirão em mudanças naqueles tipos de relações”. Essas relações são qualificadas por, pelo menos, quatro elementos fundamentais: *a amplitude, a igualdade, a proteção e o caráter mutuamente vinculante*.

A *amplitude* dispõe se são muitos ou poucos os grupos de cidadãos que conseguem expressar demandas em direção ao Estado; a *igualdade* define até que ponto há chances não muito díspares, entre os grupos, de transformarem suas demandas em ação do Estado; a *proteção* trata das liberdades a serem respeitadas pelo Estado nessas relações com os cidadãos; e, por fim, o *caráter mutuamente vinculante*, que estabelece benefícios devido a regras claras e instituídas de maneira igualitária (TILLY, 2013).

São, portanto, as relações dispostas a partir desses elementos que caracterizam os processos de democratização e desdemocratização, sendo que um regime caminha no sentido da democratização na medida em que as relações políticas entre Estado e cidadãos forem amplas, iguais, protegidas e mutuamente vinculantes. Democratização, nesse sentido, significa o maior grau ou o movimento no sentido da mais ampla, mais justa e mais protegida consulta, enquanto que a desdemocratização, por sua vez, significa o movimento contrário.

Buscando aproximar essa construção teórica de Tilly (2013) à análise do OP, implica dizer que essa IP mostra-se mais democrática à medida que amplia os horizontes de igualdade e liberdade para garantir a participação maior e mais intensa dos cidadãos; amplia a proteção às manifestações de opinião e tomadas de posição; obriga, de modo cada vez mais efetivo, a que as decisões da maioria, guardadas as condições de igualdade e liberdade, sejam postas em prática.

Cabe destacar que as *consultas amplas*, a *igualdade* na participação e o *caráter mutuamente vinculante* (o qual se aproximaria da ideia de efetividade da participação, pois trata do aumento ou diminuição das queixas dos cidadãos sobre a negação de benefícios igualmente obrigatórios que resultam na entrega desses benefícios), são ligados aos direitos políticos, possíveis de serem analisados a partir do histórico do desenho institucional do OP.

Importante perceber que o *caráter mutuamente vinculante* estabelece uma relação entre a análise do desenho institucional e o contexto político, afinal, as regras (desenho institucional) importam para que todos os cidadãos tenham igual tratamento e possibilidades no OP, mas o contexto político e a capacidade estatal também importam no sentido de tornar exequível as decisões tomadas nessa IP, que nesse caso traduzem-se em obras e serviços realizados. Ou seja, efetividade tem a ver com as regras, mas também está ligada ao modo de operar dos partidos governantes e de seus opositores, sobretudo em relação a centralidade ou não dessa IP no modo de governar e as condições financeiras e de intencionalidade política para implementar as decisões.

Já o indicador *proteção* utilizado por Tilly (2013), o qual estaria mais ligado ao âmbito dos direitos civis, não se verifica a partir do desenho institucional ou da avaliação da efetividade do OP. Ele torna-se evidente a partir dos relatos dos atores sociais participantes e ex-participantes dessa IP, que denotam as possibilidades de concordância e discordância em relação ao funcionamento/efetividade da IP sem que haja sanções, impedimentos e/ou exclusões do jogo por parte dos agentes estatais. Ou seja, será que os agentes do Estado não utilizam seu poder para premiarem amigos e punirem inimigos? Ou todos gozam de um processo público e correto?

#### **4.1.2 Capacidades Estatais**

A análise da capacidade estatal, por sua vez, para a qual Tilly (2013; p.29) também chama a atenção, pois contribui com a caracterização da dinâmica democrática, visa captar as possibilidades financeiras gerais da Prefeitura, bem como a disposição real do governo em dispor recursos financeiros para essa IP. Isso se expressa na busca ou não da promoção da discussão pública dos recursos orçamentários municipais.

Essa variável mostra-se importante para Tilly (2013), pois deriva dela a capacidade do Estado para reforçar suas decisões políticas. Tilly (2013) afirma não funcionar uma democracia onde falte ao Estado essa capacidade, no sentido de que não basta apenas a vontade política de promover democracia, é necessário haver também condições financeiras para implementar essa vontade. O que o autor propõe é que se distinga a capacidade do Estado e a democracia, e depois

se relacione analiticamente esses dois termos. Então, além de estar atento aos processos de democratização e desdemocratização, Tilly marca a importância de se perceber os processos mediante os quais a capacidade do Estado aumenta ou diminui, pois para o autor os processos de democratização e desdemocratização interagem com as alterações na capacidade do Estado (TILLY, 2013, p. 37).

Embora a análise empreendida aqui não leve em conta o âmbito econômico nacional ou internacional, cabe o apontamento a respeito das desigualdades econômicas mundiais dispostas entre países centrais e os países periféricos no capitalismo (ALMEIDA FILHO, 2013; DOS SANTOS, 2011), as quais proporcionam maiores instabilidades econômicas aos países periféricos e, portanto, maiores possibilidades de lidarem com períodos mais frequentes de desdemocratização (TILLY, 2013).

#### 4.1.3 Contexto político

Outro fator que se torna relevante na demarcação histórica do OP e de seu nível de democratização é o contexto político que perpassa determinado período histórico.

A depender de quem governa e quem são seus opositores, os interesses envolvidos e o modo de governar se alteram, sendo que os atores sociais que se relacionam com o OP também se alteram de acordo com esse contexto político. Eles adaptam suas estratégias e formas organizacionais a esse contexto, seja em relação ao nível de democratização, em relação ao sistema partidário no poder ou o desenvolvimento da burocracia em torno da política pública almejada. Portanto, a partir desses fatores, os atores sociais podem adquirir maior ou menor influência política (AMENTA et al., 2010).

O contexto político trata, portanto, de analisar as mudanças partidárias na prefeitura de Porto Alegre e a relação com essa IP que é o OP, visualizando quem são os partidos governantes, quem são os opositores e quais as relações deles com a efetividade e centralidade do OP.

Conforme lembram as atualizações da terceira geração de estudos das IP's é, de suma importância se incorporar ao contexto político, para além das discussões a respeito dos interesses políticos do Executivo, os interesses e a participação dos partidos de oposição e das lideranças políticas locais que rodeiam a instância participativa como um todo (AVRITZER, 2009; ROMÃO, 2010).

No nível da efetividade (*caráter mutuamente vinculante*), avalia-se o comprometimento com a execução das demandas aprovadas pela participação, enquanto que a centralidade esboça

uma análise do lugar ocupado pelo OP no modelo de gestão do partido governante e dos modos de ação da oposição em relação a essa IP.

Nesse sentido, embora os três eixos de análise (desenho institucional, capacidade estatal e contexto político) possam ser analisados de maneira separada, os mesmos relacionam-se em diversos aspectos, e conjuntamente, configuram o panorama onde desdobram-se os níveis de democratização e desdemocratização do processo participativo ora analisado. É nesse sentido que buscaremos realizar uma análise do processo histórico do OP de Porto Alegre, evidenciando dois momentos bem distintos ocorridos nessa IP: um em direção a democratização (Período de Criação e Consolidação) e outro em direção a desdemocratização (Período de Crise e Limites). Essa análise parece-nos fundamental no sentido de permitir relacionar distintos períodos de funcionamento do OP com os “Padrões de Ação Coletiva” (PAC’s) dos movimentos sociais analisados, possibilitando-nos verificar singularidades das subcategorias organizacional, relacional e discursiva na relação com momentos específicos de funcionamento do OP.

#### **4.2 Análise dos processos de Democratização e Desdemocratização dos 30 anos do Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise empírica**

O surgimento do OP em Porto Alegre pode e deve ser entendido como um processo de ampliação democrática em si, afinal ele representa uma mudança drástica em certa classe de relações entre cidadãos e o Estado. Também dentro dos conceitos amparados por Tilly (2013) na demarcação do que seria essa ampliação democrática, a criação do OP compreenderia em si os conceitos de *amplitude*, onde um maior grupo de cidadãos consegue expressar suas demandas em direção ao Estado; *igualdade*, com chances não muito díspares entre os grupos de transformarem suas demandas em ação; e de *caráter mutuamente vinculante*, que estabelece regras claras e obriga a implementação das decisões políticas de maneira igualitária, amparada por regras.

Um fato importante, porém, é que a constituição do processo que levou a consolidação do OP de Porto Alegre não nasceu pronto, conforme mostram diversos estudos acerca da primeira fase do OP (ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2005; DIAS, 2002; FEDOZZI, 2000; PEYRÉ TARTARUGA, 2003). É que esse processo que iniciou tímido, começou a ganhar forma ao longo dos seus primeiros anos de funcionamento, mudando suas regras e se transformando, para que desse modo chegasse ao modelo internacionalmente reconhecido que então se consolidou como uma das 40 melhores experiências mundiais de gestão urbana local, conforme apontou a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos em 1996 (ROLNIK, 1996).

Cabe entender, porém, que a proposta da análise empreendida aqui, embora busque elencar períodos diferentes de democratização e desdemocratização ao longo da trajetória dos 30 anos do OP de Porto Alegre, não realiza tal intento a partir de uma análise temporalmente minuciosa, ano a ano, por exemplo. Objetiva-se chamar a atenção para os diferentes contextos de democratização e desdemocratização que possam caracterizar de forma significativa períodos históricos distintos de funcionamento do OP de Porto Alegre.

A ideia é transparecer uma variação dos níveis de ampliação ou redução democrática do próprio OP em períodos mais amplos e, nesse sentido, embora os conceitos de *amplitude, igualdade e caráter mutuamente vinculantes* (TILLY, 2013) do **desenho institucional**, bem como a **capacidade estatal**, possam variar em um curto espaço de tempo ao longo da trajetória dessa IP, entende-se que o seu período inicial, que apresentou estabilidade político-partidária (**contexto político**), foi marcado como um todo por experimentações e mudanças que em si estão ligados a um processo maior de democratização e de implementação dessa IP. Diversos estudos trazem dados empíricos nesse sentido (ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2005; FEDOZZI, 2000; PEYRÉ TARTARUGA, 2003), a despeito da carga normativa que por vezes algumas dessas análises possam apresentar.

Portanto, não se objetiva realizar uma avaliação de todos os níveis democráticos ocorridos na trajetória do OP, mas intenta-se demarcar períodos históricos de democratização e desdemocratização, e nesse sentido caracterizar-se-á o período inicial do OP como um período de criação e consolidação, momento de democratização, como já citado.

#### **4.2.1 Democratização: período de criação e consolidação do OP – 1989 a 2001**

Embora houvesse participação popular nas decisões orçamentárias de Porto Alegre desde 1989, ainda que inicialmente esse processo não fosse formalmente chamado de OP, o escasso recurso orçamentário disponível à época, bem como a falta de experiência empírica da Administração Municipal em viabilizar esse processo, impediu que a maioria das demandas populares, que deveriam ser executadas em 1990 de fato ocorressem, ou que algumas poucas ocorressem.

Fedozzi (2000) descreve em sua obra, que trata da gênese do OP, como esses fatos geraram uma crise de governabilidade da Frente Popular, a qual havia se comprometido em dar voz e vez à participação popular, mas ao mesmo tempo não conseguia cumprir de imediato com o que havia prometido.

Segundo Genro (1997), vice-prefeito da primeira gestão petista e posterior prefeito em outras duas, o comprometimento eleitoral em 1988 havia sido de democratizar a gestão da

cidade, proposta “assentada muito mais em princípios gerais, originários da Comuna de Paris e dos soviets, do que propriamente em experiências colhidas na realidade local” (GENRO; SOUZA, 1997, p. 23). Portanto havia uma dificuldade em, dadas as especificidades da Cidade e da realidade brasileira, encaminhar uma transferência de poder para os setores populares (GENRO; SOUZA, 1997; PEYRÉ TARTARUGA, 2003).

Tal crise, denotada também no alto grau de rejeição que a população atribuía ao desempenho da administração municipal no início de 1990 (FEDOZZI, 2000, p. 78), auxiliou na realização de modificações na estrutura administrativa e na capacidade financeira da prefeitura.

Deste modo, o início da consolidação do OP - apontado em estudos como sendo o ano de 1990 (ABERS, 1998; FEDOZZI, 2000; PEYRÉ TARTARUGA, 2003) - marca o período de maior mudanças em direção à democratização dessa IP. As mudanças passaram a ocorrer de maneira mais intensa a partir da superação da crise financeira (**capacidade estatal**), da gestão do planejamento participativo (reforma administrativa)<sup>11</sup> e da construção de arranjos institucionais (construção do **desenho institucional** do OP).

#### 4.2.1.1 Capacidade Estatal e Contexto Político

Já no início do processo de democratização ocorreu o aumento da **capacidade estatal**, no sentido de dispor de mais recursos financeiros para investimentos, dado o enfrentamento da crise financeira local até 1989 e os efeitos desconcentradores do bolo tributário, oriundos da nova Constituição Federal de 1988.

De acordo com Fedozzi (2000, p.77) no ano de 1989 (segundo ano da primeira gestão da Frente Popular), 98% da receita do município estava comprometida com o pagamento dos servidores. Além disso, razões político-administrativas oriundas de deficiências programáticas da Frente Popular também contribuíram para a ausência de respostas concretas às demandas erigidas pelas comunidades no processo participativo que se iniciava<sup>12</sup>.

---

11 Considera-se três eixos de análise na classificação dos processos de democratização e desdemocratização dessa IP, são eles: Contexto Político, Capacidade Estatal e Desenho Institucional. Nesse caso, a reforma administrativa, a qual estabelece modificações nos arranjos institucionais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, está colocada dentro da análise do Contexto Político, afinal, a disposição de dar ou não importância e centralidade a essa IP, está relacionada aos interesses dos partidos governantes e as possibilidades de implementá-las, portanto, diretamente ligadas ao contexto político.

12 A referência aqui é relativa ao ideário baseado na concepção de duplo poder (soviets) ainda presente nos partidos da Frente Popular (PT e PCB). Esta concepção foi gradativamente substituída pelas noções de democratização do Estado, promoção da cidadania ativa e inversão de prioridades. Ver Fedozzi (2000, p. 81–102)(2000, p. 81–102).

Em especial os efeitos combinados entre duas reformas tributárias, uma originada pela nova Constituição Federal de 1988 e outra por uma reforma tributária local, começam a sanar os problemas financeiros de Porto Alegre e a dar capacidade de ação a gestão pública e suas intencionalidades (FEDOZZI, 2000, p. 83).

O resultado global após a reforma tributária durante o período da primeira gestão da Frente Popular comandada por Olívio Dutra (1989-1992) foi substancial. Representou um aumento das receitas correntes de 99,4% em termos reais quando confrontados com os dados de 1988, sendo que a variação da receita como um todo ficou acumulada em 71,8% (FEDOZZI, 2000, p. 83).

Esse aumento da **capacidade estatal**, o qual dispõe ao Estado a capacidade de implementar suas decisões políticas (TILLY, 2013), somado ainda as mudanças nos arranjos institucionais e nas regras dos processos de participação, ocorridas especialmente entre 1989 e 1991, passaram a viabilizar de fato as decisões orçamentárias participativas.

As mudanças no direcionamento político priorizavam medidas apontadas pela própria população, e então revelaram um distanciamento entre a estrutura administrativa municipal e a própria realidade urbana da Capital, tendo em vista as possibilidades burocráticas para atender a essas prioridades e demandas. Conforme relata Fedozzi (2000), os quadros dirigentes da Administração Popular (AP) perceberam que a estrutura administrativa municipal constituía-se como obstáculo diante do objetivo de imprimir-se um caráter popular nas decisões da prefeitura.

Nesse sentido, a comissão responsável pela Reforma Administrativa na prefeitura de Porto Alegre elencou, em um documento chamado “A Hora das Definições Estratégicas”, uma série de medidas que visava inverter prioridades, organizando o corpo administrativo e a burocracia estatal de forma a se voltarem para superação dos direitos formais e da desprivatização do Estado (FEDOZZI, 2000, p. 93–94).

A prioridade governamental foi então definida como sendo “Intervenções Urbanas como Prioridade Popular”. Essas intervenções deveriam ser concretizadas a partir de três tipos de ações: (a) regulamentação e democratização do uso do solo urbano, destacando a regularização do uso e da posse da terra; (b) implantação de infraestrutura urbana e de serviços municipais (água, esgoto, iluminação, etc.); (c) pavimentação de vias. Essas prioridades vinham sendo elencadas pelas comunidades e, nos três anos seguintes, viriam a ser dispostas pela própria população através do OP como prioridades na lista dos recursos de investimentos (FEDOZZI, 2000, p. 94).

De modo a efetivar as ações, a reforma administrativa ligada ao contexto político esteve colada com a construção de arranjos institucionais (regras que viabilizassem o OP). Assim,

conforme nos relata Fedozzi (2000, p. 101), foram criadas duas coordenações junto ao gabinete do prefeito: a coordenação do Plano de Ação do Governo (planejamento estratégico) e a Coordenação de Programação e Execução Orçamentária. Essas eram funções até então exercidas pela Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) que passaram a ser de competência do gabinete do prefeito, originando em seguida o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito.

Outra modificação relevante foi a criação do Programa de Regularização Fundiária (PRF) junto à SPM, objetivando viabilizar reformas urbanas voltadas à cidade clandestina ou informal, cidade que de fato existia, mas era até então inviabilizada pela valorização dos processos formais. Sendo assim, além de tornarem prioridades as demandas que estavam sendo trazidas pelas comunidades, a reforma administrativa modificou a estrutura da Prefeitura Municipal de modo a tornar central o programa de participação da população.

Cabe lembrar que todo esse período inicial do OP traz em seu **contexto político** administrações lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Nesse sentido, o trabalho de análise realizado por Dias (2002) é de extrema relevância para auxiliar no mapeamento da arena política do período, visto que a autora buscou analisar os conflitos existentes entre o Executivo e a Câmara de Vereadores no período entre 1989 e 1998, verificando praticamente os 10 primeiros anos de OP, ou seja, boa parte do período aqui percebido como de democratização.

Conforme anteriormente especificado, a criação do OP gerou descontentamento à maioria dos vereadores de oposição na Câmara de Vereadores de Porto Alegre (DIAS, 2002), no entanto, o apoio e a aprovação que esse processo participativo passou a ter nas camadas periféricas de baixa renda ajudou a fazer com que o legislativo local não obstaculizasse o prosseguimento da construção do OP como nova forma de relações entre o poder político local e setores da população.

De qualquer forma, torna-se importante salientar que nas 4 gestões em que o PT esteve à frente do Executivo Municipal (1989-1992, 1993-1996, 1997-2000, 2001-2004), foi o PDT (Partido Democrático Trabalhista) o fiel da balança que garantiria maioria ao governo no legislativo, o que por sua vez traria certa estabilidade ao Orçamento Participativo no legislativo. Resta lembrar que o PDT, que governou de 1986 a 1988 no primeiro mandato pós ditadura militar com Alceu Collares, foi o partido que propôs a criação de Conselhos Populares (na realidade Conselhos Municipais) na Administração Municipal. Embora tenha sido no final de sua gestão e não implementados na prática, isso demonstra que o partido não era avesso a ideia de participação popular nas decisões orçamentárias.

As análises de Dias (2002) também demonstram que, à medida que passa o tempo e o PT ganha popularidade através do OP, sendo que o próprio programa se solidifica, se intensificam os processos legislativos que buscam confrontá-lo, sejam com tentativas de institucionalização de modo a torná-lo mais dependente do Legislativo, seja no sentido de alocar despesas de outra forma, de maneira que os recursos para o programa diminuíssem.

Ao longo das gestões petistas, embora garantido maioria na câmara com o apoio do PDT e um crescimento no número de cadeiras do próprio PT, percebe-se um acréscimo das cadeiras de oposição, com acentuado crescimento dos principais partidos contrários ao executivo na época, tais como PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e PPB (Partido Progressista Brasileiro, posterior Partido Progressista - PP) (DIAS, 2002, p. 160).

Outro fator relevante que também tem ligação com o contexto político é o da efetividade das decisões adotadas no OP pelas comunidades, ou seja, o quanto o comprometimento com as demandas do OP foram de fato cumpridas e assumidas pelo governo. Nessa direção, os percentuais que marcaram a execução das demandas dos planos de investimentos aprovados anualmente no OP, durante as gestões petistas, confirmam as diferenças importantes entre esse período e o período posterior, em outro contexto político.

Até o ano 2000, a média de execução das demandas se manteve em torno de 96,2%. De 2001 a 2004, última gestão petista frente a prefeitura, a porcentagem de execução caiu para 75,4%, um dado menor, mas distante dos 36% que é o percentual de execução apresentado nos primeiros 4 anos do OP sob novo contexto político (de 2005 a 2008).

#### **4.2.1.2 Desenho Institucional**

Novamente torna-se importante destacar que a construção dos arranjos institucionais, no caso do OP de Porto Alegre, não se deu de um momento para o outro e também não podem ser analisados distantes do contexto político e da própria capacidade estatal da prefeitura.

Dentre as principais mudanças no desenho institucional do OP no período de ampliação democrática estão:

1 – *Amplitude na participação* e maior participação direta e representativa da população, ocasionando aumento na *igualdade da participação*: O próprio reconhecimento de 16 (micro) regiões dentro do município é um processo que se deu durante a maturação do OP e a partir do reconhecimento das identidades socioespaciais da população da cidade, pois o Plano Diretor antes existente, aprovado em 1979, previa apenas quatro regiões divididas por critérios técnicos.

Nesse sentido, as primeiras participações ainda em 1990 ocorreram em apenas 5 microrregiões diferentes, porém, já nas segundas rodadas do OP daquele mesmo ano aconteceu o incremento de microrregiões, passando as assembleias a ocorrerem em 16 microrregiões diferentes, posteriormente alteradas para 17 e sendo chamadas de regiões do OP, dado a organização comunitária que subdividiu esses espaços em conjuntos ainda menores, então chamadas de microrregiões. Atestam para essa amplitude ainda, os números de participantes das assembleias do OP.

**Tabela 1 – Evolução, por ano, da presença comunitária no Orçamento Participativo da Prefeitura municipal de Porto Alegre – RS - 1990-1995**

ANOS	ENTIDADES	PARTICIPANTES (1)
1989	250	780
1990	467	976
1991	503	3 694
1992	572	7 610
1993	614	10 735
1994		(2)11 247
1995		(2)14 267

Fonte: (CRC-PMPA; FEDOZZI, 1998, p. 246)

(1) Participantes da 1ª e da 2ª rodada de assembleias regionais. (2) Participantes da 1ª e da 2ª rodada de assembleias regionais e temáticas.

2 – *Fortalecimento da igualdade e caráter mutuamente vinculante dessa IP*: Em 1990, foi realizada a primeira prestação pública de contas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, fator que iria se consolidar como importante instrumento de transparência e de controle social sobre as decisões tomadas no OP. Ademais, a prefeitura começou a distribuir, com a aprovação dos representantes populares, o Plano de Investimentos de cada ano à população.

3 – *Fortalecimento do caráter mutuamente vinculante*: Também em 1990, buscando retomar a credibilidade da população quanto ao processo participativo, foi criada e aprovada a política de concentração dos investimentos em microrregiões consideradas com carência máxima em infraestrutura urbana. Esse critério, posteriormente, passou a ser questionado pelos atores populares provocando mudança na metodologia de distribuição dos recursos. A partir de 1992, foram adotados critérios universais, objetivos e impessoais para a distribuição dos recursos entre as regiões. A nova metodologia foi elaborada com participação de representantes

da denominada Comissão de Representantes Comunitários, embrião do Conselho Municipal do OP (COP). Em 1992 as prioridades aprovadas para investimentos públicos foram os setores de pavimentação, saneamento básico, saúde e educação. A adoção de critérios gerais permaneceu com caráter redistributivo a fim de favorecer territórios de maior carência urbana.

4 – Melhora do *caráter mutuamente vinculante* a partir da criação do regimento para constituição do COP: Em 1991 um conselho de alta relevância na configuração do OP foi criado. A partir da iniciativa da administração e dos representantes das “comunidades”<sup>13</sup> que participavam dessa IP, decidiu-se pela necessidade de criação de uma instância de decisão mais formal, constituindo-se assim o Conselho do Orçamento Participativo (COP)<sup>14</sup>. Ele passou a substituir a então Comissão de Representantes Comunitários que operava desde 1989. O COP, passou a ser formado por representantes das comunidades, eleitos de forma direta nas Assembleias abertas em cada uma das regiões do OP (os conselheiros), e também por representantes da UAMPA, representantes do governo e dos funcionários da prefeitura que não possuem poder de voto. O Conselho passou a ser então o órgão central de todo o processo do OP, discutindo e deliberando de forma negociada com o governo acerca da receita e da despesa do município, bem como apreciando as diretrizes orçamentárias e o plano plurianual que compõem a legislação orçamentária.

5 – Fortalecimento da *igualdade na participação e do caráter mutuamente vinculante*: Em 1991, também ocorreu a criação dos Fóruns Regionais do Orçamento Participativo (FROPs). Os Fóruns são formados por representantes eleitos que participam das assembleias de cada uma das regiões do OP, através de uma proporcionalidade do número total de participantes. Para cada dez membros presentes em cada assembleia é eleito um delegado. Essa instância realiza um importante elo entre as diversas comunidades das microrregiões e os respectivos conselheiros no COP.

6 – Aumento da *capacidade estatal*: Em 1992 foram criados os cargos públicos de Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs) que, juntamente ao Gabinete de Planejamento (GAPLAN), criado em 1990 e formalizado em 1994, e à Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), criada em 1981 e vinculada ao Gabinete do Prefeito em 1989, realizavam mediações entre os conselheiros, os delegados do Orçamento Participativo e

---

13 Utiliza-se aqui o termo nativo “comunidades” para designar a autoidentificação utilizada por camadas sociais de baixa renda e baixa escolaridade, em geral moradores de áreas periféricas da cidade, e que são participantes do OP. O termo não designa necessariamente uma forma de organização social.

14 O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é o órgão máximo de deliberação do OP, o qual planeja, propõe, fiscaliza e delibera acerca do conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal e da mesma forma revisa, anualmente, o Regimento Interno do OP.

o poder Executivo. Passou a existir um CROP em cada região do OP, com o papel de acompanhar todo o processo para auxiliar os cidadãos participantes; esses coordenadores regionais são assessores comunitários da CRC e de Secretarias Municipais da Prefeitura.

7 – Aumento na *amplitude da participação*: em 1994, por iniciativa do Executivo e com a aprovação do COP, foi criada uma nova estrutura de participação intitulada Plenárias Temáticas. As mesmas operam com dinâmica similar às Assembleias Regionais. Mas nessas instâncias, passaram a ser abordadas questões mais globais da cidade e/ou demandas específicas a cada setor. Diferentemente das Assembleias Regionais, nelas todos os cidadãos, independentemente do local de residência, podem participar. As Plenárias Temáticas também abriram um novo espaço para a participação de grupos e movimentos sociais pouco presentes nas reuniões regionais, como sindicatos, organizações não-governamentais, organizações profissionais, etc. Essas Plenárias também passaram a eleger conselheiros e delegados.

8 – Reforço do *caráter mutuamente vinculante*: em 1994, buscando ainda formalizar o processo do OP, cria-se o Regimento Interno do mesmo, que visava minimizar os conflitos presentes no processo e regulamentar as regras do jogo participativo e da distribuição dos recursos. A partir de então, o Regimento Interno é rediscutido a cada ano que compõe o ciclo do OP, sendo que, antes de iniciarem as discussões acerca da distribuição dos recursos orçamentários, são definidas as regras de todo o processo participativo pelos Conselheiros do OP (COP).

#### **4.2.2 Desdemocratização: período de crise e limites do OP – 2002 a 2019**

O período de criação e consolidação do OP de Porto Alegre contrasta em diversos aspectos com o período que se sucede, denominado aqui como *Período de Crises e Limites do OP* que marcam o processo de desdemocratização dessa IP iniciado a partir do ano de 2002, mas intensificado a partir da mudança partidária no comando do executivo municipal em 2005.

É importante perceber que nem sempre há relações lineares entre os fatores aqui elencados e analisados que são cruciais para a modificação dos períodos de funcionamento de uma IP - **desenho institucional, capacidade estatal, contexto político**.

No caso específico do OP de Porto Alegre, o processo de desdemocratização vai se configurando a partir do somatório de modificações nos três eixos de análise, mas de maneira mais enfática a partir da mudança na **capacidade estatal** quanto aos recursos públicos, e de forma mais acelerada e profunda a partir das mudanças no **contexto político** da cidade que ocorrem a partir das eleições de 2004.

Quanto a diminuição da capacidade estatal, a crise financeira do município a partir de 2001 debilitou o processo participativo ainda na última gestão do PT. Após 16 anos consecutivos de governo, o PT cedeu lugar a uma nova coalização de partidos situados no espectro ideológico de centro-direita. Este fator revelou-se fundamental nas mudanças dos níveis democráticos dessa IP.

#### 4.2.2.1 Capacidade Estatal e Contexto Político

O primeiro fator a apresentar mudança, iniciando um processo de desdemocratização no OP de Porto Alegre, foi o da diminuição da **capacidade estatal**. Isso porque em 2002 a prefeitura de Porto Alegre entrou em uma crise financeira acentuada que perduraria por vários anos, cabendo lembrar que no contexto político ainda era o PT que estava à frente da administração municipal e que o desenho institucional dessa IP permanecia, de maneira geral, estabilizado no período de marcado pela construção e consolidação do OP.

Os dados apontados no Gráfico 1 demonstram a crise financeira do município de Porto Alegre a partir de 2002.

**Gráfico 1 – Evolução financeira da Prefeitura de Porto Alegre – 2000 a 2007**



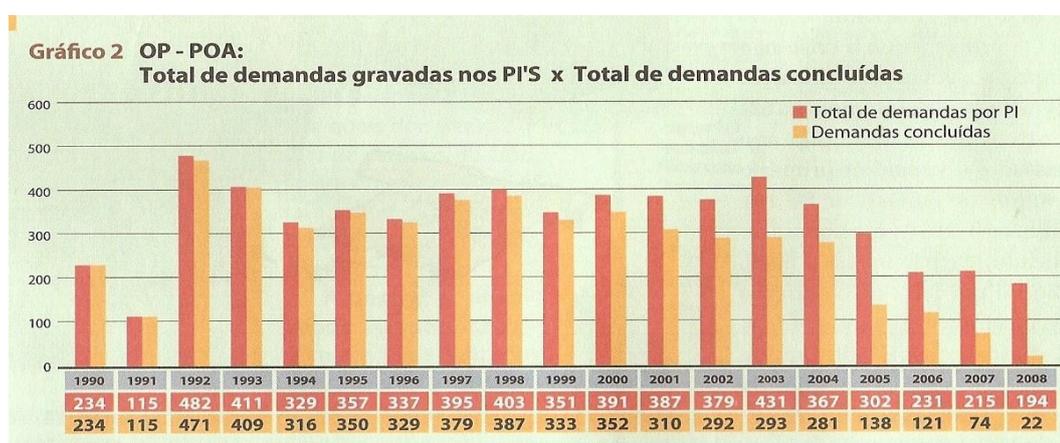
Fonte: CIDADE (2008)

Sendo assim, a partir da virada do milênio, os limites fiscais conjunturais impuseram suas dificuldades à administração municipal. Nesse novo contexto, a administração petista tentou esconder a situação fiscal do público do OP até 2002. Mas o aumento das obras não realizadas (5% em 1999, 10% em 2000, 20% em 2001, 23% em 2002 e 33% em 2003) e a decisão governamental pelo fim do reajuste bimestral dos servidores públicos trouxeram a crise

financeira à tona, gerando novamente uma crise governamental semelhante a que havia ocorrido em 1990, com pedidos de maior transparência orçamentária por parte da Secretaria da Fazenda, inclusive entre alguns membros do governo. Porém, dessa vez, o custo político da crise governamental foi mais alto, contribuindo para a derrota do PT nas urnas em 2004 (BAIERLE, 2009).

O Gráfico 2 é importante para demonstrar que o OP, a partir da crise na capacidade estatal iniciada em 2002, mas em especial a partir da mudança no **contexto político**, modificou-se. O gráfico evidencia o fato de que a partir de 2004 o número de demandas aprovadas no OP e não concluídas passaram a crescer vertiginosamente.

**Gráfico 2 – Demandas dos PI's e Total de demandas concluídas - 1990 e 2008**



Fonte: CIDADE (2009)

Como relatado anteriormente, até o ano 2000 a média de execução das demandas se manteve em torno de 96,2%, de 2001 a 2004, última gestão petista frente a prefeitura, a porcentagem de execução caiu para 75,4%, um dado que indica os problemas financeiros da prefeitura (primeiro eixo de desdemocratização).

Se em 2004, último ano do governo do PT e ainda sob os efeitos da crise na capacidade estatal, o índice de demandas não concluídas pela prefeitura chegou a 24% do total de demandas previstas, em 2005, já sob o comando de outra coligação partidária (PPS/PTB/PMDB), a administração municipal deixou de concluir 55% das demandas incluídas nos planos de investimento do OP.

Segundo Nuñez (2018), após a mudança no **contexto político**, de 2005 a 2016, o percentual das obras não executadas subiu para 58,3%, contra 17,7% no período de 1990 a 2004.

A tendência de não conclusão das obras foi progressiva, pois do total de obras a serem realizadas entre 2005 e 2008, 21,5% estavam atrasadas, já no período de 2009 a 2012 esse percentual subiu para 47%, e no período de 2013 a 2016, 91,4% do investimento não foi concluído (NUÑEZ, 2018; OBSERVAPOA, 2016a, p. 31).

A situação financeira do município que em 2002 dera início ao processo de desdemocratização passa a encontrar estabilidade alguns anos depois, inclusive possibilitando ao governo Fogaça anunciar superavit nas contas que permitiria tomar empréstimos junto ao Banco Mundial, BID e BNDES<sup>15</sup>.

Aqui cabe entender que a não execução dos planos de investimentos, iniciada pela crise na capacidade estatal (recursos disponíveis para investimento, recursos investidos no OP) mas expandida a partir da mudança no contexto político, começa a afetar o caráter mutuamente vinculante do OP, o qual está ligado a análise do desenho institucional e se aproxima da ideia de efetividade da participação, percebida através da negação de benefícios igualmente obrigatórios (demandas não realizadas), o que denota, por sua vez, de maneira simples, as relações entre os diversos eixos analisados.

Essa não conclusão das obras previstas nos planos de investimentos, ou seja, a não efetividade, é de extrema relevância e afeta tanto o funcionamento quanto a credibilidade do OP. Obviamente, parte delas está ligada a dificuldades técnicas (obras que demandam mais tempo do que o previsto, por exemplo) e financeiras (crise na capacidade estatal), mas o crescimento da inefetividade das demandas se apresenta principalmente com a mudança de contexto político.

O fato é que o acúmulo de demandas rearranjadas e não executadas passou a facilitar uma mudança estrutural fundamental até então estabelecida no OP de Porto Alegre, que fere consideravelmente o caráter mutuamente vinculante dessa IP: o abandono dos critérios universais, objetivos e transparentes que haviam sido dispostos em oposição a uma política patrimonialista, autoritária e clientelista historicamente constituída no país (FEDOZZI, 1998).

Esses critérios auxiliavam, ainda, na maior distribuição de recursos para as regiões de maior carência, conforme evidenciara Marquetti (2002). Não que os critérios de distribuição dos recursos tivessem sido abandonados, mas a decisão de dar prioridade a uma ou outra demanda atrasada ficou muito mais a cargo de justificativas técnicas do governo do que uma melhora que obedecesse a critérios.

---

15 CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Site da Câmara Municipal de Porto Alegre <<https://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/presidencia-prefeito-entrega-balanco-de-2005-a-camara>> Acesso em 28/06/2020.

Soma-se a esse fato a questão de que o governo Fogaça passou a lançar o programa de Governança Solidária Local como sendo central em seu governo. E esse programa, por não contar exclusivamente com verbas públicas, pois instituía-se a partir de parcerias público-privadas, entraria em rota de coalizão com as obras demandadas via OP, já que as obras poderiam acontecer seguindo outra lógica que não a de prioridades com critérios universais e objetivos conforme trazia o OP, segundo demonstram exemplos apontados por Ferreira (2007, p. 74–75).

A regressão na efetividade em si, bem como mudanças nas regras que serão percebidas posteriormente, e que afetam o caráter mutuamente vinculante, facilmente se verificam frente ao fato de que os próprios participantes do OP passaram a não mais perceber os delegados e conselheiros como representantes legítimos que lutam pelas demandas das suas comunidades. Em 1995, 50,7% dos participantes disseram que os conselheiros e delegados sempre respondem às suas demandas e consultas, e somente 11,7% disseram que o fizeram poucas vezes ou nunca. Já em 2015, apenas 28,3% responderam que sempre e 27,3% responderam que nunca ou poucas vezes tais representantes responderam às demandas e consultas (OBSERVAPOA, 2016a, p. 31).

Ainda na análise do contexto político, cabe retomar a questão da reforma administrativa, a qual havia sido elencada no início da década de 1990 pela então Administração Popular como imprescindível no sentido de possibilitar um caráter popular nas decisões da prefeitura. Nesse sentido, desde o início da consolidação do OP em 1990 até 2004, o Gabinete de Planejamento (GAPLAN), uma unidade responsável pela execução do OP, estava no centro da administração, ligado diretamente ao gabinete do prefeito. Dado esse fato, havia uma garantia de que nenhum investimento do governo municipal fosse realizado sem a supervisão e a decisão conjunta dessa coordenação.

Havia, portanto, uma centralidade do processo decisório popular em uma área que já é por si só nuclear, o orçamento. Cabe retomar, porém, que ainda assim houve limites nos processos de reformulação da estrutura administrativa visando uma transformação democrática mais radical.

Após 2005, com mudanças realizadas pelo novo governo, o OP passou a estar ligado a recém-criada Secretaria Municipal de Governança Local, a qual era uma entre mais de vinte secretarias. O OP já não estava mais no centro dos processos decisórios e perdeu força no sentido de impor suas decisões às estruturas de governo (NUÑEZ, 2018).

Segundo mostra Nuñez (2010, p. 149), é o programa de Governança Solidária Local (GSL) quem ganha centralidade a partir da mudança no contexto político.

Em suma, o GSL buscava traçar uma parceria com a iniciativa privada, nesse sentido, o programa, que implantou comitês nas 16 regiões do OP, visava formar parceria com a iniciativa privada, a qual entraria com material para possíveis obras e reformas, enquanto que a comunidade e a prefeitura viabilizariam a mão de obra.

Quem estava à frente dessa secretaria ao início do governo Fogaça era César Busatto, então filiado ao Partido Popular Socialista (PPS), atual Cidadania, porém, quem entraria de fato em contato com os movimentos sociais participantes do OP a partir desse momento seria na verdade o PTB, responsável pela secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV).

Conforme Nuñez (2010), a GSL ficou restrita a poucas ações de parceria realizadas em algumas regiões, sendo que o programa que continuou com participação maciça das comunidades populares foi o OP. Fato é que o esforço do governo em tentar manter um outro programa que correspondesse a uma nova instância de participação da população, ou de interlocução entre governo e sociedade, acabou fragilizando o OP, que até então hegemonzava os processos de discussão participativa.

Ferreira (2007), que analisou os dois primeiros anos de relação entre o programa Governança Solidária Local (GSL) e o OP, demonstra que houve no início do governo Fogaça, em 2005, uma desconfiança por parte dos Conselheiros do OP em relação ao novo programa e a possibilidade de interferência da Câmara de Vereadores nas demandas trazidas via OP.

Logo em seguida, ao fim de 2005 e início de 2006, houve debates intensos sobre a desorganização interna do OP e as modificações no regimento interno, frente aos quais o governo de Fogaça se colocou como mero espectador.

Ainda em 2006, fortes acusações sobre um possível “desmonte do OP” por parte do governo, com retirada de símbolos do OP, queda de visibilidade do programa e ausência dos Conselheiros em eventos importantes da prefeitura também foram denunciadas pelos Conselheiros do OP.

A promessa de manter o OP como estava, ou seja, enquanto programa central no processo de decisão do orçamento público parece ter sido mais um argumento de caráter eleitoral, já que, conforme nos lembra Fedozzi (2009), os dois principais partidos que compunham a ampla gama de 12 partidos no novo governo já assumiam à época posições públicas contrárias ao OP, bem como, acompanhado dos demais partidos da coligação, traziam consigo um histórico de práticas clientelistas.

Outro fator relevante era o de que alguns líderes da nova coligação governista, que passaram a compor postos importantes na administração (a exemplo do Vice-Prefeito e do

Secretário de Obras), também já haviam assumido publicamente posições contrárias ao OP (FEDOZZI, 2009).

Como percebe-se, a análise do contexto político necessita da visualização da arena política como um todo, governo, opositores e a própria situação do legislativo frente a administração municipal. Nesse sentido, como relatado, a pesquisa de Dias (2002) ampara elementos importantes para a análise do período de democratização. Já sobre o início do período de desdemocratização, embora não haja estudos dedicados às relações do legislativo com o OP, destaca-se que o governo Fogaça concorreu inicialmente pelo PPS tendo o apoio do PTB, porém, no segundo turno, recebeu o apoio de vários outros partidos (PMDB/PDT/PP/PFL/PSDB).

Fogaça buscou esses partidos ao início de seu mandato<sup>16</sup> e passou a contar com maioria na Câmara dos Vereadores, ficando a oposição centralizada na coligação da Frente Popular liderada pelos partidos PT e PCdoB (PT/PSL/PTN/PCB/PL/PMN/PC do B), a qual elegeu 12 dos 36 vereadores para câmara de vereadores de Porto Alegre em 2004<sup>17</sup>.

Nuñez (2018) chama a atenção para um possível esvaziamento do OP realizado pelo PT a partir do momento em que perde a administração municipal em 2004, o qual cresceria ao longo dos anos.

A justificativa era a de que o OP estaria se modificando, e de fato estava, mas, conforme a opinião de Nuñez (2018) a pouca resistência popular ofertada às mudanças drásticas ocorridas nas regras do OP, e aprovadas pelos próprios Conselheiros dessa instância participativa, pareceriam indicar uma escolha equivocada a estratégia de esvaziamento, ou o abdicar da possibilidade de encaixe institucional pela oposição.

O fato é que a oposição política, agora liderada pelo PT, buscou denunciar as mudanças que vinham ocorrendo no OP, parte dela, sem lutar por dentro da IP, dado todo processo de desdemocratização que estava se aprofundando.

Os gráficos 3 e 4, por sua vez, também auxiliam na compreensão sobre a perda da centralidade do OP na política do governo local. Os gráficos indicam que após a mudança política à frente da administração municipal, começa a haver uma queda drástica no montante de recursos destinados ao OP, tanto em relação ao orçamento global que a prefeitura possuía, quanto em relação ao orçamento de investimento disposto. Ao tratar dos valores destinados ao OP desde 1995, tais gráficos demonstram a queda nos valores que ocorrem a partir de 2001 e

---

16 Ver: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/492691/noticia.htm?sequence=1> Acesso em 20/02/2020.

17 Ver: <http://capa.tre-rs.jus.br/eleicoes/2004/1t/voto/RS88013.htm> Acesso em 20/02/2020.

2002. A partir desse momento, os valores destinados ao OP nunca foram similares aos valores dos anos iniciais, que correspondem ao período de democratização dessa IP.

**Gráfico 3 – Percentual financeiro destinado ao OP sobre o orçamento global da prefeitura de Porto Alegre**



Fonte: (PMPA, 2018)

**Gráfico 4 – Percentual financeiro destinado ao OP sobre o orçamento de investimento da prefeitura de Porto Alegre**



Fonte: (PMPA, 2018)

Deste modo, o menor número de recursos destinados ao OP tem início durante a última gestão do PT, dada a crise estatal constatada. Porém, o que se percebe é uma queda drástica dos valores em 2009 (com exceção ao ano de 2012, ano eleitoral), sendo que o percentual do valor destinado ao OP sobre o orçamento de investimento da prefeitura cai drasticamente, o que

confirma a ideia de que a centralidade que antes o OP possuía, se modifica também a partir da mudança no contexto político.

Conforme Baierle (2009, p. 39), em 2008 a prefeitura de Porto Alegre, apesar de já estar totalmente recuperada da crise econômica que a atingiu no início dos anos 2000, não destinava o maior montante dos recursos de investimento ao OP. O que significa que uma menor parte do orçamento passou a ser de fato discutida publicamente, um claro caminho de desdemocratização do OP.

Embora a capacidade estatal tenha sido afetada inicialmente por uma crise econômica temporária, posteriormente a diminuição da capacidade estatal passa a ocorrer devido a diminuição de recursos destinados ao OP.

É, portanto, sob outro **contexto político** que se sobressaem os três principais fatores chaves no entendimento da desdemocratização dessa IP: **a baixa destinação de recursos** para serem alocados via participação popular, **o aumento do número de demandas não realizadas** e as **modificações mais drásticas no desenho institucional**. Tais fatores são iniciados pela crise na capacidade estatal, mas se explicam essencialmente pela perda de centralidade política que o OP passou a receber da prefeitura a partir da mudança partidária que ocorreu em 2005 (BAIERLE, 2009; NUÑEZ, 2018).

Esse contexto político passa a ter modificações no campo partidário após as eleições de 2016, quando assume a prefeitura municipal o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) por meio de Nelson Marchezan Jr., porém, o processo de desdemocratização do OP que já estava em curso há anos, não foi modificado, pelo contrário, é possível afirmar-se que o mesmo foi ainda mais aprofundado.

O PSDB esteve junto às administrações de Fogaça e Fortunati, se desligando apenas em 2015, sendo que o PP, então coligado com o PSDB na chapa de 2016, seguiu até os últimos instantes participando do governo Fortunati.

No segundo turno eleitoral de 2016, o PTB também anunciara apoio a Marchezan, e esse fator é bastante importante, visto que as análises empreendidas no capítulo 7 mostrarão que esse partido segue como o mais próximo do OP, em conformidade ao que vinha ocorrendo nos governos Fogaça e Fortunati, ainda que a partir da gestão Marchezan o mesmo tenha cedido espaço para PDT e o próprio PSDB.

Ainda assim, há uma mudança em curso no processo político, pois o então eleito prefeito Nelson Marchezan Júnior passa a realizar um governo centralizado, de posicionamento neoliberal mais acentuado, em princípio com pouco diálogo com outros partidos<sup>18</sup>.

Cabe lembrar que, historicamente, o PSDB também foi contrário ao OP em Porto Alegre, sendo que em março de 2017, então primeiro ano da gestão Marchezan, durante a realização do “5º Seminário Porto Alegre em Análise”, ocorreu um balanço das principais demandas do OP na cidade. Nesse seminário, realizado pelo Observatório da Cidade (ObservaPOA)<sup>19</sup>, a prefeitura declarou que o OP não deixaria de existir, porém, suspenderia as assembleias visando não desenvolver novas demandas naquele ano. A justificativa para essa alteração se baseava na falta de recursos e no levantamento apresentado no seminário, em que das 9.268 demandas feitas entre 1990 e dezembro de 2017, somente 6.873 estariam concluídas (74,16% do total). As 2.395 demandas pendentes, seriam discutidas e possivelmente colocadas como prioridades no município. A maioria dos Conselheiros do OP presentes concordaram em não eleger novas demandas em 2017, bem como, dada a não realização de assembleias em 2017, concordaram com a prorrogação dos mandatos de Conselheiros para o ano seguinte, conforme demonstra a ata de número 4 de 2017 do COP<sup>20</sup>. Ao retornar com as assembleias do OP em 2018 porém, o governo do PSDB seguiu sem realizar esforços contundentes no resgate das demandas atrasadas, bem como, não cumpriu com a maior parte das novas demandas incluídas nos cadernos de investimento, o que reforça a noção de aprofundamento do processo de desdemocratização e de desmanche dessa IP.

No campo da reforma administrativa, o governo do PSDB amparado pelas diretrizes neoliberais, caminhou para uma redução acentuada do tamanho do Estado, buscando inicialmente passar de 29 para 15 o número de secretarias da prefeitura<sup>21</sup>.

Esse início de reforma administrativa pretendida por Marchezan encontrou sérios obstáculos na Câmara de Vereadores de Porto Alegre. Do total de 23 emendas apresentadas ao projeto original da Prefeitura, 4 foram aprovadas, 11 rejeitadas, 5 retiradas e outras 3 ficaram

---

18 Ver: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/11/8-razoes-que-explicam-saidas-no-primeiro-escalao-de-marchezan-cjae6rpj00xf01mxxoesf9b9.html> Acesso em 20/02/2020.

19 Ver:

[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p\\_noticia=192016&SEMINARIO+PORTO+ALEGRE+EM+ANALISE+DEBATERA+DEMANDAS+DO+OP](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p_noticia=192016&SEMINARIO+PORTO+ALEGRE+EM+ANALISE+DEBATERA+DEMANDAS+DO+OP) Acesso em 20/02/2020.

20 Ver: <https://pt.scribd.com/document/552446624/Reuniao-Ordinaria-Do-COP-Suspensao-das-assembleias-do-OP> Acesso em 12/01/2022.

21 Ver: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/12/marchezan-anuncia-plano-de-cortar-14-secretarias-em-porto-alegre.html> acesso em 20/02/2020.

prejudicadas<sup>22</sup>. A câmara também esteve lotada de servidores municipais e cidadãos que se colocaram contrários a extinção de determinadas secretarias, e viam nas mudanças pretendidas por Marchezan uma maneira de não priorizar determinados segmentos. No total a reformulação extinguiu 15 das 22 secretarias existentes, e criou outras 9, passando então das 22 anteriores para 15 secretarias.

Ainda no aprofundamento da reforma administrativa de cunho neoliberal, a prefeitura de Porto Alegre assinou, ao início de fevereiro de 2017, um termo de cooperação com uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP)<sup>23</sup>.

A proposta inicial em parceria com a OSCIP foi a de criação de um “banco de talentos”, que relacionasse nomes para possíveis serviços ou funções que a prefeitura necessitasse, ajustando valores pagos pelo ente público em consonância com os valores pagos na iniciativa privada. As justificativas para o termo de parceria com essa OSCIP seriam as de que a prefeitura de Porto Alegre estaria deveras endividada, e diante disso, para pôr as contas em dia, seria necessário “cortar na carne”, ou seja, enxugar o quadro técnico da prefeitura e também os seus gastos.

Portanto, o posicionamento neoliberal mais acentuado do governo Marchezan passou a se mostrar a partir das diretrizes dispostas na reforma administrativa, ao passo em que o menor diálogo com outros partidos e principalmente oposição, se deu a partir de práticas cotidianas de decisões centralizadas e de sua relação com o legislativo.

Mesmo antes do término eleitoral, Marchezan já havia demonstrado aproximações com o Movimento Brasil Livre (MBL). Influenciado pelos modelos de postagem desse movimento, Marchezan continuou mesmo após eleito, a produzir conteúdo nas redes sociais contra pessoas e partidos opositores, em especial, identificados pelo espectro político à esquerda, por vezes com conteúdo agressivo inclusive, a exemplo de vídeo postado em seu perfil no Facebook sobre as festas juninas, no qual “proibia” integrantes de partidos vermelhos de “formarem quadrilha”<sup>24</sup>.

---

22 CAMARAPOA. **Site da Câmara Municipal de Porto Alegre**. RS. Disponível em: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/camara-aprova-a-reforma-administrativa-de-porto-alegre> . Acesso em 10 jun. 2020.

23 O termo de cooperação com uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) foi assinado entre a prefeitura de Porto Alegre e a Comunitas, entidade que visa estimular parcerias entre o setor público e o setor privado. Ver: <https://www.comunitas.org/#quem-somos> acesso em 20/02/2020.

24 VEJA. Site da revista Veja. <<https://veja.abril.com.br/blog/rio-grande-do-sul/situacao-de-porto-alegre-e-bem-pior-do-que-se-poderia-imaginar/>> Acesso em 28/06/2020.

Incomodados tanto pela atuação ofensiva de Marchezan, quanto pelas próprias medidas de gestão pública neoliberal, partidos de oposição articularam uma ação no Ministério Público acerca do contrato firmado pela prefeitura da capital com a OSCIP<sup>25</sup>.

Sob a alegação de déficits nas contas públicas, o governo tentou por duas vezes a aprovação de reajustes nas alíquotas de IPTU, sendo o projeto derrotado duas vezes em 2017, e aprovado com modificações em 2018. Ainda em relação aos servidores municipais, Marchezan buscou realizar reajustes nos planos de carreiras e contou com greves e manifestações dos servidores públicos contrários a tais ações.

Na prática, a administração de Marchezan diminuiu consideravelmente o número de cargos comissionados (CC's) no primeiro ano de seu mandato (passou de 856 em dezembro de 2016 para 718). Porém, no segundo e terceiro anos, o número de CC's voltou a crescer e se aproximar dos números do governo anterior, com 765 ao final de 2018 e 812 em maio de 2019<sup>26</sup>.

Da mesma forma, alguns dados revelam que em 2019 (véspera de ano eleitoral), a prefeitura aumentou os valores gastos com publicidade, um aumento na casa dos 445% em relação aos valores empenhados para propaganda, via agências de publicidade, se comparados aos dados de 2018. Uma ação impetrada pela juíza Keila Silene Tortelli mandou suspender uma propaganda ilegal e feita indevidamente em âmbito nacional da prefeitura de Porto Alegre, sob a justificativa de que o dinheiro público estava sendo usado para uma propaganda que, de fundo, trazia “cunho eleitoral”<sup>27</sup>. Fato é que o governo Marchezan realizou medidas de contenção dos gastos públicos em seu mandato, porém, às custas de carências e precarização dos serviços públicos. O gasto com melhorias na cidade caiu de R\$ 247,2 milhões, em 2018, para R\$ 204,4 milhões, em 2019 – ou 17,3% menos.

Servidores públicos municipais também reclamaram de uma possível “uberização” realizada pela prefeitura na contratação de servidores temporários, selecionados através do banco de talentos que a administração Marchezan havia organizado e que visava pagar aos então prestadores

---

25 O relatório entregue ao Ministério Público por vereadores do PT mostrava vínculos entre a OSCIP contratada e o Centro Ruth Cardoso, ligado ao PSDB. Pois, além de funcionarem no mesmo edifício (que também se chama Ruth Cardoso), as duas entidades eram presididas por Regina Célia Esteves de Siqueira que atuou como diretora de Gabinete no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e no conselho da Comunidade Solidária, programa que era dirigido no governo FHC pela então primeira-dama Ruth Cardoso. Entre as irregularidades apontadas na ação estariam a ausência de chamamento público, bem como o fato de o acordo de cooperação ter entrado em vigor antes da publicação do seu extrato. A partir desse quadro, em maio, uma liminar suspendeu o contrato e, no final de agosto, a prefeitura deu por encerrado o contrato.

26 GAUCHAZH. Site da Gaúcha ZH. RS. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/05/apos-reducao-quadro-de-ccs-da-prefeitura-de-porto-alegre-volta-a-inflar-em-2019-cjvfr12j7028p01mauvh5rgmj.html>> Acesso em: 15/06/2020.

27 MIOLA, Jeferson. BRASIL247. Site do Brasil 247. Brasil. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/blog/os-gastos-estratosfericos-do-governo-de-porto-alegre-com-propaganda>> acesso em 15/06/2020.

temporários da prefeitura, valores semelhantes aos da iniciativa privada. Outro dado, é que o número de municipais na ativa caiu drasticamente em seu governo, pois desde o último ano da gestão de José Fortunati, em 2016, a quantidade de funcionários trabalhando diminuiu 18% – de 16.502 para 13.535 em 2020<sup>28</sup>.

Diante de todas as disposições neoliberais colocadas pelo governo Marchezan, cabe retomar a assertiva de Spada (SPADA, 2014) sobre a maior dificuldade que os partidos de direita no Brasil têm de deixarem que o orçamento seja decidido de maneira mais aberta. As entrevistas dispostas em parte nas análises do capítulo 7 corroboram com essa disposição, pois denotam um abandono ainda maior por parte do governo em relação ao funcionamento e operação do OP, durante a gestão do PSDB em Porto Alegre.

#### 4.2.2.2 Desenho Institucional

Já em se tratando do desenho institucional, as poucas alterações que foram ocorrendo somaram-se à mudança no contexto político e na capacidade estatal para gerarem o que então denominados como *Período de Crise e Limites* do OP. Embora as mudanças no desenho institucional estejam em número bem menor se comparadas ao período de democratização, elas foram mudanças cruciais que passaram a modificar a dinâmica de funcionamento dessa IP.

*Menor amplitude e igualdade*: já em 2004, último ano das administrações do PT em Porto Alegre, houve uma alteração no Regimento Interno que passou a possibilitar que os conselheiros retornassem ao Conselho (COP) mesmo depois de dois mandatos, ainda que na condição de suplentes (CIDADE, 2007; FEDOZZI; MARTINS, 2015). Essa mudança, passou a diminuir, ainda que de forma sucinta, os índices de renovação no mais alto nível de representação do OP a partir de 2004 (FEDOZZI; MARTINS, 2015).

A segunda modificação significativa, sendo a primeira a ocorrer já sob o novo contexto político, foi a do fim das reuniões prévias anteriores as assembleias. Essas reuniões, que se mantiveram até 2005, faziam parte do processo de participação, sendo elaboradas e realizadas com o apoio da prefeitura municipal presente nos bairros (atuais CRIPs – Centro de Relações Institucionais e Participativas de Porto Alegre). Era por meio delas que ocorriam os debates sobre as prioridades e demandas, sendo que tais reuniões recebiam um público muito mais

---

28 GAUCHAZH. Site da Gaúcha ZH. RS. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2020/01/como-a-prefeitura-diminuiu-o-deficit-nas-contas-de-porto-alegre-ck5ok9pwa01tc01plat294srv.html>> Acesso em 15/06/2020.

amplo, cerca de dez vezes mais, do que aquelas que atendiam apenas às assembleias regionais e temáticas (MUNDIAL, 2008; NUÑEZ, 2018).

A partir de 2006, essas reuniões passaram a ser uma atribuição dos delegados e membros do COP, que poderiam ou não as realizar em suas regiões. Isso reforçou a crescente falta de responsabilização dos conselheiros e, nesse sentido, sua não obrigatoriedade provoca uma diminuição do caráter mutuamente vinculante presente no desenho institucional do OP. Da mesma forma, a ausência de tais reuniões implica diretamente em uma menor amplitude de participação.

A alteração que aprofundou de maneira mais drástica a desdemocratização dessa IP ocorreu em 2008. A diminuição da renovação do COP por meio da possibilidade de reeleição de Conselheiros intensificou-se, com a mudança no artigo 6º do Regimento Interno que passou a permitir a possibilidade de reeleição permanente nos mandatos de Conselheiros do OP.

Ao mesmo tempo, outra mudança impactante encontrava-se no artigo 4º do mesmo regimento, que estabeleceu mecanismos de favorecimento a indivíduos que já haviam exercido a representação. As regras passaram a exigir que, para ser conselheiro, todos candidatos já deveriam ter participado como delegados por dois anos e ter pelo menos 60% de presença em todas reuniões do corrente ano. Portanto, tais mecanismos passaram a privilegiar indivíduos já participantes e a inibirem o surgimento de novas lideranças.

Conforme Nuñez (2018), tais medidas são contrárias a ideia de democracia participativa, onde substitui-se o espaço aberto a todos por um “filtro participativo” em que a condição de acesso aos espaços deliberativos não está mais associada a representação de demandas legitimadas, mas sim condicionada há anos de engajamento prévio no processo.

Sob a análise do desenho institucional essas mudanças caracterizam em amplo sentido o período de desdemocratização do OP de Porto Alegre, pois conforme afirmam Fedozzi e Martins (2015), além de terem sido decisões tomadas no mais alto grau de representação dentro do OP, elas não levaram em conta a opinião da maioria dos participantes representados pelos conselheiros.

Ao contrário disso, segundo enquete realizada por Fedozzi et. al (2013, p. 69), em 2009, a maioria opinou ser contrária as regras da reeleição permanente, tendo 48% opinado pela restrição do número de mandatos para “apenas uma vez” ou por “prazo limitado”.

Tais ações, de possibilidade de reeleição permanente e limitação da participação por parte dos Conselheiros do OP, passaram a representar *menor amplitude e igualdade* na principal instância de decisão do OP, modificando de maneira significativa o desenho institucional do mesmo. A diminuição da renovação de lideranças pode mais facilmente levar ao

desenvolvimento de práticas tradicionais de “encastelamento” de lideranças, burocratização do processo e favorecimento de certos grupos na alocação de recursos.

A porcentagem de renovação no COP caiu de uma média de 78% nos anos 90 para cerca de 30% a partir de 2010, sendo que entre os escolhidos em 2016, 78,2% já haviam sido reeleitos ou já haviam participado como conselheiro em anos anteriores (NUÑEZ, 2018).

Ainda em 2008, outra modificação no regimento passou a alterar tanto a eleição dos conselheiros quanto o teor das assembleias do OP. A mudança exigia que as listas de candidatos ao COP deveriam ser registradas 48 horas antes da realização das assembleias, o que acabou por alterar o teor das mesmas. Se, antes, as assembleias eram espaços para discussão, debate, negociação e deliberação, passaram a ser quase que espaços de confronto de grupos preestabelecidos. Portanto, mais diminuições na igualdade e no caráter mutuamente vinculante das regras do OP.

Relacionando o contexto político com as mudanças no desenho institucional, convém mais uma vez destacar que na disputa à prefeitura em 2004, a oposição liderada pelo candidato José Fogaça (PPS-PTB) se comprometeu em não modificar o OP e dar continuidade a essa forma de participação, dada a popularidade local e internacional que o OP tinha.

Esse comprometimento ajudou na derrota eleitoral do PT, porém, conforme evidenciaram Rennó e Souza (2012), a mudança no contexto político incidiu diretamente sobre o funcionamento do OP, pois representou menor capacidade de atendimento de demandas (efetividade ou caráter mutuamente vinculante), além de um menor número de participantes (menor amplitude), bem como retrocessos na capacidade do programa de “empoderar” os cidadãos (menor igualdade), entendido como menor capacidade dos mesmos fazerem valer suas decisões (RENNÓ; SOUZA, 2012).

Em 2008, José Fogaça foi reeleito prefeito de Porto Alegre, dessa vez filiado ao seu antigo partido PMDB (coligação PMDB-PDT-PTB). Como já dito, em 2010, Fogaça deixa o cargo para concorrer a governador do Estado e o vice José Fortunati (PDT) assume a prefeitura. Em 2012, em nova eleição, é Fortunati quem é reeleito até 2016, o que denota não haver mudanças significativas no contexto político da cidade a partir da mudança ocorrida em 2004, havendo quase que uma continuidade governamental, ainda que os partidos a frente da administração municipal se alterassem.

Em 2016, outra mudança nas regras do jogo visando suprir a baixa participação que o OP estava tendo acabou tirando o caráter de decisão territorial que as assembleias regionais traziam. Nesse caso, o regimento passou a permitir que as pessoas participassem de todas as assembleias regionais, tendo poder de voto somente em uma, que ficava, porém, à sua escolha.

Antes, eram somente as áreas temáticas que faziam referências a obras e serviços que poderiam englobar mais locais da cidade, que permitiam a participação de todo e qualquer cidadão, estando a votação nas assembleias regionais limitadas aos moradores da região. Nesse caso, o processo de igualdade de participação fica deteriorado.

Em 2017 é o PSDB quem assume a prefeitura de Porto Alegre, apresentando um programa neoliberal mais acentuado por meio de Nelson Marchezan Júnior. De imediato, o prefeito resolveu suspender o OP justificando que o número de obras atrasadas em outras gestões era muito grande e de que não haveria motivos para elencar novas demandas enquanto essas não fossem sanadas. Portanto, assembleias regionais e temáticas foram suspensas, bem como novas demandas. O prefeito contou com o apoio dos conselheiros do OP, que em sua grande maioria concordaram com o disposto mesmo sem consulta pública.

A retomada de funcionamento do programa em 2018 mostrou que a suspensão em 2017 não se prestou ao que prometia, nem colocando as demandas atrasadas em dia, como tampouco garantindo a realização das novas demandas dispostas.

## 5 Os estudos de movimentos sociais

As inúmeras mudanças globais ligadas à intensificação do processo de globalização e de informatização das sociedades iniciadas ao final do século XX, as quais geraram significativas alterações econômicas, políticas e culturais em escala mundial são fundamentais para se pensar movimento social e seu campo teórico; essas mudanças, conforme aponta Ilse Sherer-Warren (2006), que complexificaram e diversificaram o leque de movimentos sociais existentes, exigiram que as teorias de estudo dos movimentos sociais consideradas paradigmáticas ou hegemônicas nas décadas finais do século XX, realizassem revisões e/ou atualizações em seus conceitos-chaves.

Conforme exemplifica Gohn (2011), ampliaram-se os movimentos transnacionais que atuam através de redes conectadas por meios tecnológicos da sociedade da informação; novíssimos atores entraram em cena, inovadores tanto do ponto de vista das propostas derivadas de problemas sociais da contemporaneidade, quanto da forma de organizarem-se, utilizando-se das novas tecnologias disponíveis.

Esses fatos ajudam a compreender as mudanças na Teoria do Processo Político (TPP) e também na Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), as duas teorias dispostas hegemônicas nos estudos dos movimentos sociais ao final do século XX; a primeira incorporando para além da questão estrutural/organizacional aspectos culturais explorados pela TNMS, denominando-se então como Teoria do Confronto Político<sup>29</sup> (Contentious Politics); e, a segunda, por sua vez, passando, a partir desse cenário, a ampliar seu leque de possibilidades analíticas através da substituição do termo “movimento social” por sociedade civil, buscando abranger uma multiplicidade de organizações, que por fazerem parte da sociedade civil, estariam baseadas na solidariedade (ABERS; BÜLOW, 2011).

Ainda assim, mesmo que a partir de revisões e/ou atualizações teóricas ocorridas, há limites na perspectiva de integração entre essas duas vertentes analíticas. Sugerindo um direcionamento, Carlos (2012, p.38) aponta que:

---

29 O termo original do inglês é Contentious Politics, sendo que o mesmo foi desenvolvido ao longo da década de 1990 tendo como teóricos e estudiosos mais proeminentes: Charles Tilly, Sidney Tarrow e Doug McAdam. A utilização e tradução dos termos em português se orienta de várias formas: “Confronto Político”, “Conflito Político”, “Política Contenciosa” e “Litígio Coletivo”. O termo utilizado por Abers e Von Bulow (2011)(2011)(2011) é de Conflito Político, o qual guarda similaridade à proposição de Bringel (2011, p. 59–60)(2011, p. 59–60)(2011, p. 59–60), que propõe a utilização do termo Confronto Político buscando melhor preservar “o sentido de oposição, conflito e reivindicação intrínseco a este projeto coletivo de pesquisa”. Portanto, também faremos uso de “confronto político” buscando manter as peculiaridades teóricas intrínsecas ao termo.

As perspectivas dos movimentos sociais, nesse sentido, deveriam reconhecer as dimensões da ação coletiva frequentemente polarizadas – cultural-institucional, sociedade-Estado, expressivo-estratégico – como campos que coexistem e se coconstituem em processos sociais dinâmicos e interativos.

É aí, nesse imbricamento entre as teorias de estudo dos movimentos sociais dominantes ao final do século XX, que se encontra o arcabouço teórico e a problematização da presente pesquisa, trazendo consigo ainda conceitos de outros autores, os quais tencionam as fronteiras paradigmáticas de ambas correntes (GOLDSTONE, 2003; SKOCPOL, 1992). Entende-se que a presente investigação pode assim contribuir com a discussão teórica sobre a complementação dessas teorias, pois tal campo ainda é pouco explorado dentro dos estudos de movimentos sociais, qual seja: o da relação entre os movimentos sociais e o Estado.

Isso porque, o OP de Porto Alegre apresenta-se como um processo de inovação institucional que praticamente inaugurou a entrada massiva dos movimentos sociais nas decisões efetivas das políticas públicas institucionais em Porto Alegre, ou seja, há aí nesse processo um imbricamento entre movimentos sociais e o Estado, onde as ações e decisões de uns influenciam nas ações e decisões de outro, e vice-versa.

Segundo Abers e Von Bülow (2011), ao perceber sociedade civil como polo de virtudes ou como um campo apartado, onde os atores, para garantirem a comunicação livre e o respeito mútuo, precisam manter sua distância tanto do mercado como do Estado, a TNMS não logra visualizar a possibilidade de diálogo entre a esfera civil e a esfera estatal; da mesma forma, a TPP, ao direcionar para confronto político sua teoria (contentious politics), passando a visualizar os movimentos sociais em oposição (conflito) com o Estado, limitou os movimentos sociais a um não diálogo com a esfera institucional.

Independentemente de se o Estado é visto como aliado ou inimigo, quase todas as abordagens sobre movimentos sociais – incluindo não apenas a abordagem do processo político e da política do conflito, mas também a literatura sobre sociedade civil – presumem que os movimentos podem ser definidos como sendo inerentemente distintos do Estado. Ou seja, Estados ou governos – geralmente definidos de forma vaga – operam essencialmente fora do espaço organizativo dos movimentos. Em outras palavras, os ativistas interagem com o Estado, mas não participam diretamente da gestão estatal (ABERS; BÜLOW, 2011, p. 63–64).

Essa nebulosa fronteira entre a política institucional e a não-institucional demarca, portanto, o campo de estudos dessa pesquisa. A mesma busca angariar conceitos de ambas teorias dispostas hegemônicas nos estudos dos movimentos sociais ao final do século XX e propõe somar a elas novas possibilidades analíticas, aqui trazidas a partir da interação dos movimentos sociais com a política institucional.

A seguir, um breve esboço das teorias dos movimentos sociais que estiveram hegemônicas na segunda metade do século XX, começando pela Teoria da Mobilização de

Recursos, a qual foi pouco utilizada por teóricos brasileiros e que foi perdendo importância com a chegada do século XXI, mas que deixou sua influência em alguns conceitos importantes ampliados pela Teoria do Processo Político, posterior Teoria do Conflito Político.

## **5.2 A Teoria da Mobilização de Recursos (TMR)**

Até os idos dos anos de 1960, distintas e heterogêneas teorias apontavam para uma era moderna que havia, sob o rótulo de sociedade de massas ou capitalismo tardio, produzido personalidades narcísicas e individualistas desiludidas com a política. Nessa direção, até então, os movimentos sociais surgiram ou seriam interpretados apenas como frutos de atos irracionais, desvios ou inadequação social, ou ainda, por outro lado, como reações explosivas contra processos de dominação que as instituições não lograriam canalizar. A explicação para organizações em massa estava disposta, até então, em pilares psicossociais amparados em emoções coletivas (ALONSO, 2009).

Na década de 1960 surgem, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos da América, mobilizações diversas: luta pelos direitos civis (contra a Guerra do Vietnã); pelas questões de gênero (feminismo); pelo estilo de vida (pacifismo e o ambientalismo); etc. Tais mobilizações notadamente não se encaixavam mais, nem na condição de revolução ou movimento operário, nem tampouco como sendo as tais “reações irracionais de indivíduos isolados”. Não se enquadravam, portanto, conforme destaca Alonso (2009), em nenhum dos dois grandes sistemas teóricos presentes no início do século XX, marxismo e funcionalismo.

As novas modalidades de movimentos sociais passaram então a serem visualizadas por um viés valoroso, percebidas enquanto construtores de inovações culturais e fomentadores de mudanças sociais (GOHN, 2008, p. 25). É buscando apreender essa realidade e suas transformações sociais que surge a Teoria da Mobilização de Recursos (TMR), primeira das três grandes correntes teóricas que marcaram a última metade do século XX no campo de estudos dos movimentos sociais.

A TMR surge no esforço de interpretar as recém-advindas mobilizações da década de 1960, trazendo em seu bojo de análises ferramentas advindas de categorias econômicas. Procurando combater as explicações mais voltadas aos sentimentos individuais, anteriormente salientadas pelo funcionalismo, a TMR exacerbou o extremo oposto, o caráter mais racional dos movimentos, destacando a organização e o sentido dos movimentos.

E assim, ao negar que os indivíduos somam-se aos movimentos sociais por atos não totalmente racionais, partiu para a premissa de que tais indivíduos se envolvem na contestação guiados apenas pelo contrário, ação racional, sendo que para isso, medem a relação custo-

benefício do seu compromisso, mobilizando estrategicamente recursos necessários para atingirem seus objetivos (MCCARTHY; ZALD, 1977). Já em oposição ao marxismo, os teóricos da TMR passaram a afirmar que descontentamentos de classe ou de privações materiais sempre existiram, não servindo para explicar movimentos sociais; para a TMR, portanto, mais importante do que buscar as razões seria explicar o processo de mobilização.

A decisão de agir dos movimentos, longe de ser emotiva, surge de um cálculo racional entre benefícios e custos. Tal ação coletiva configurada em um movimento social, segundo a TMR, só ocorreria perante um aporte financeiro e de infraestrutura (recursos materiais) e do fato de conter ativistas e apoiadores (recursos humanos), o que delinearía a estrutura organizacional do movimento, sendo que, quanto maior a longevidade do movimento, maior o seu grau de burocratização organizacional.

Nesse sentido, a TMR passa a enxergar o funcionamento dos movimentos sociais similares ao funcionamento de uma empresa, que disputa frente as outras a mobilização de recursos; justamente por assimilar os movimentos sociais a um fenômeno social como qualquer outro, similar a um partido político por exemplo, que essa teoria contou com a antipatia da esquerda, o que talvez explique sua baixa ressonância na Europa e na América Latina (ALONSO, 2009).

Dadas suas características, inúmeras foram as críticas apontadas a TMR, sobremaneira pelo fato de negar quase que por completo os importantes aspectos ligados ao âmbito cultural, e tampouco vincular os movimentos às macroestruturas, nem mesmo situá-los em processos de mais longo alcance, fator extremamente pertinente nas outras duas teorias que sucederam a TMR e tornaram-se dominantes a partir do último quarto do século XX: a Teoria do Processo Político (TPP), mais tarde denominada Teoria do Confronto Político (Contentious politics) e a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), as quais contemplam enquadramentos macro-históricos e associações entre mudança social e formas de conflitos. Ambas as teorias, emergidas entre as décadas de 1960 e 1970, se insurgem contra explicações deterministas e economicistas da ação coletiva.

Conforme Gohn (1997), a variável mais importante da Teoria da Mobilização de Recursos, conforme o próprio nome faz referência, é a dos recursos humanos, financeiros e de infraestrutura, em suma, a estrutura organizacional. A TMR atribuía o surgimento dos movimentos ao fato dos recursos se tornarem viáveis, sendo que posteriormente essa assertiva foi alterada, entendendo-se que os movimentos surgem ou agem quando se estruturam oportunidades políticas para ações coletivas, assim como quando facilidades e líderes estão disponíveis. Da mesma forma, o cotidiano dos movimentos também se estrutura de acordo com

o “estoque de recursos que possuem, sendo os principais os econômicos, humanos e de comunicação” (GOHN, 1997, p. 57).

### **5.3 A Teoria do Processo Político (TPP), posterior Teoria do Conflito Político (TCP)**

A TPP também surge nos EUA, e mantém as premissas de racionalidade e de ação estratégica, presentes na TMR, mas substitui a centralidade dada à mobilização de recursos e aos aspectos organizacionais pela dimensão política cultural do movimento social.

Os autores fundadores e principais nomes da TPP priorizam a “estrutura de incentivos e/ou constrangimentos políticos sob os quais os atores são encorajados ou desencorajados a se engajarem no confronto político” (CARLOS, 2015b, p. 50).

Há, segundo Charles Tilly, principal nome da TPP, um equívoco na sociologia por ter separado os estudos dos movimentos populares de outros estudos de movimentos, como os de disputa entre as elites, por exemplo. Para o autor, ambas as disputas estão dispostas no campo de estudo das mobilizações coletivas, portanto, pertencem ao mesmo grupo de fenômenos (ALONSO, 2009). Os fatores que lhe permitem dispor tais colocações estão ligados justamente aos pressupostos de análise estruturais da TPP.

Posteriormente, essa mesma teoria irá receber o nome de Teoria do Confronto Político (Contentious Politics) (TCP) por, ainda que perceber similitudes nas distintas mobilizações coletivas, visualizar certa oposição entre os movimentos sociais em geral, surgidos a partir da ascensão dos estados nacionais consolidados, e o poder central do Estado. Essa visualização de confronto dispõe novos conceitos acerca da definição de movimento social para os autores da TPP, colocando-o como um subgênero da ação coletiva e legando à teoria social uma contribuição teórico-metodológica relacional.

Para os teóricos da TPP, o que diferem os movimentos seriam os graus de organização e de uso da violência, sendo que a prevalência de uma dessas formas depende de dois parâmetros: um político, a Estrutura de Oportunidades e Restrições Políticas e outro histórico-cultural, os Repertórios de Ação Coletiva (RAC).

Os Repertórios de Ação Coletiva estariam mais voltados as formas com que os movimentos fazem política, ou a maneira como expressam suas reivindicações em um dado momento histórico. O repertório em geral no Ocidente, a partir do estabelecimento de centralização do poder político nos Estados Nacionais e do então surgimento do que hoje denominamos movimentos sociais, seria modular, mantendo praticamente as mesmas formas como: greves, comícios, assembleias e passeatas, servindo ainda a diferentes tipos de atores, lugares e temas (ALONSO, 2009).

Contudo, conforme aponta Gohn (1997), embora as pessoas utilizem formas de ação coletiva normalmente conhecidas, por ora elas podem inovar, fazendo com que as autoridades respondam de distintas formas à inovação dos repertórios, usando desde a repressão até a incorporação ou o desenvolvimento de estratégias de novos controles sociais.

Conforme Tarrow (2009, p.51), trata-se de “um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha”. Isso significa que repertório de ação coletiva não é peculiar a um grupo, mas a uma estrutura de conflito, e que os mesmos não estão condicionados somente as questões históricas, mas também são parte das escolhas e opções dos sujeitos engajados nos movimentos, o que define seu caráter histórico (estrutural) e cultural.

Já a Estrutura de Oportunidades e Restrições Políticas, por sua vez, seria formada pelas dimensões formais e informais do ambiente político, e como próprio nome informa, dão conta da estrutura disposta, ou seja, dizem respeito as oportunidades e restrições de que dispõem os movimentos para a ação e para sua própria constituição.

O fato é que em ambientes políticos favoráveis, “se abrem ou se criam novos canais para expressão de reivindicações para grupos sociais de fora da *polity*” (ALONSO, 2009, p.55). Para conseguir usufruir da Estrutura de Oportunidades e Restrições Políticas, os movimentos sociais precisam se organizar e mobilizarem-se, através das estruturas de mobilização.

Conforme dispõe Dowbor (2012, p.56), os pressupostos herdados da TMR que são utilizados para análise da organização dos movimentos, nos desdobramentos das interações entre os movimentos sociais e a estrutura de oportunidades e restrições políticas. Assim, a TPP, ao priorizar uma estrutura de incentivos ou constrangimentos políticos, que delimita as possibilidades de escolha dos agentes afeta a compreensão das instituições políticas. Conforme aponta Alonso (2009, p.56):

A mobilização baseia-se num conflito entre partes, uma delas momentaneamente ocupando o Estado, enquanto a outra fala em nome da sociedade. Essas posições são variáveis, os atores migram entre elas. Por isso, a análise tem de suplantar as barreiras convencionais que definem “Estado” e “sociedade” como duas entidades coesas e monolíticas. Assim, em vez de definir a equação como movimentos sociais *versus* Estado, a TPP opõe “detentores do poder” (os membros da *polity*), que têm controle ou acesso ao governo que rege uma população (incluídos os meios de repressão), e “desafiantes”, que visam obter influência sobre o governo e acesso aos recursos controlados pela *polity*. Um movimento social é definido, então, como uma “interação contenciosa”, que “envolve demandas mútuas entre desafiantes e detentores do poder”, em nome de uma população sob litígio (Tilly, 1993).

Ainda que não disponha como estanques as categorias Estado e Sociedade, é justamente por visualizar uma relação conflituosa entre os movimentos sociais e o Estado que a TPP ou

Teoria do Confronto Político, passou a receber maiores críticas a partir das primeiras décadas do século XXI.

Embora a institucionalidade política assuma relevância nesse enquadramento teórico, dado o conceito de Estrutura de Oportunidades e Restrições Políticas (que pode permitir certa capacidade de influência dos movimentos sociais nas instituições políticas de modo que faça valer seus reclamos); o pressuposto de separação entre sociedade civil e Estado mantém uma inibição nas possibilidades de exploração da diversidade de conexões entre esses movimentos sociais e o sistema político (ABERS; BÜLOW, 2011).

Então, conforme Carlos (2015c), se por um lado esse enfoque valorizou as condições político-institucionais de surgimento e êxito do movimento, por outro acabou enublado interações que estabelecem coletividades e instituições políticas e sequer problematizou os termos das mútuas constituições dessas.

De acordo com a socióloga (CARLOS, 2015c, p. 45), o modelo conflituoso de ação coletiva traz restrições à análise da relação entre movimentos sociais e o Estado por três razões: 1) porque a interpretação, em termos de alocação de objetivos e acesso ao mercado político ignora demandas não direcionadas ao Estado, que em geral remetem ao significado cultural e simbólico dos movimentos sociais; 2) porque esse modelo restringe a política ao universo institucionalizado, limitando a compreensão da dimensão política do movimento, negligenciando o alargamento do campo através da proliferação de múltiplos espaços politizados na sociedade civil; 3) por fim, porque essa análise reduz as possibilidades de relações dos movimentos com o Estado a interações conflituosas, limitando a compreensão da dimensão política, desprivilegiando interações cooperativas ou colaborativas entre atores societários e institucionais na produção de políticas públicas ou de alianças com partidos políticos.

#### **5.4 A Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS)**

Embora, conforme Gohn (1997), nem todos os conceitos teóricos dos autores enquadrados como pertencentes à Teoria dos Novos Movimentos Sociais sejam similares, há sim como definir características comuns e aproximações dentre os paradigmas da então referida TNMS. Sem dúvida, dentre os principais autores desse campo teórico, destacam-se Alain Touraine, Alberto Melucci e Jurgen Habermas.

Em especial, a TNMS buscou se opor ao paradigma clássico do marxismo que definia os movimentos sociais tradicionais a partir da identidade de classe, ligados ao mundo do

trabalho. Os “novos” presentes na sigla NMS, faria então referência a movimentos sociais distintos dos anteriores.

É nessa orientação que a TNMS, de forma similar a TPP, dispõe um enquadramento macro-histórico e destaca a associação entre mudança social e formas de conflito. Para a TNMS, as inúmeras mobilizações distintas (luta pelos direitos civis, feminismo, estilo de vida) surgidas a partir da década de 1960, denotavam uma sociedade muito diferente, se comparada em sua macroestrutura, a sociedade existente no início do séc. XX no mundo ocidental.

Ao longo do século XX, uma mudança macroestrutural teria alterado a natureza do capitalismo, cujo centro teria deixado de ser a produção industrial e o trabalho. Uma nova sociedade se vislumbraria, dando lugar também a novos temas e agentes para as mobilizações coletivas (ALONSO, 2009, p. 59).

A diferença central entre a TNMS e a TPP estaria no fato da primeira buscar produzir uma interpretação efetivamente cultural para os movimentos sociais, enfatizando os processos ligados ao porque os movimentos se constituem e mantêm a própria estrutura, enquanto que a segunda, ao priorizar as dinâmicas de mobilização dos movimentos, identificando recursos, estratégias, formatos organizacionais centraliza suas análises em como os movimentos se constituem (CARLOS, 2015c).

Segundo Gohn (1997, p. 121–124), seriam cinco as principais categorias que definiriam a TNMS: Em primeiro lugar a construção de um modelo teórico amparado na cultura; em segundo lugar, a negação do marxismo como campo teórico capaz de dar conta da ação dos indivíduos e tampouco da ação coletiva dos indivíduos na sociedade contemporânea (movimentos sociais para além das classes sociais); em terceiro lugar, eliminação da ideia de um indivíduo predeterminado pelas condições e contradições do capitalismo, sendo o participante da ação coletiva alguém formado pela “consciência autêntica”, passando a dispor assim o participante da ação coletiva enquanto um ator social; em quarto lugar, a política ganha centralidade na análise e passa a ser totalmente redefinida; e quinto lugar, os atores sociais passam a ser analisados prioritariamente sob dois aspectos: por suas ações coletivas e pela identidade coletiva constituída no processo.

Aqui, portanto, estariam contidas as principais mudanças trazidas pela TNMS e de onde se extraem grandes referências para esse campo de estudo na contemporaneidade, sobremaneira no que se refere a identidade coletiva.

Observe-se que se enfatiza a identidade coletiva criada por grupos e não a identidade social criada por estruturas sociais que pré-configuram certas características dos indivíduos. Os atores produzem a ação coletiva, nos dizeres de Melucci, porque são capazes de se autodefinir, a si mesmos e a seu relacionamento com o meio ambiente. Não se trata de um processo linear, mas de interação, negociação, e de oposição de diferentes orientações. O grande destaque será para a lógica que cria a identidade coletiva que permeia as ações de um grupo. Ela é mais importante que a racionalidade

instrumental ou estratégica defendida pelos americanos. A identidade coletiva tem centralidade nas explicações dos NMS. (GOHN, 1997, p. 123)

Outro fator importante a ser destacado e que foi retomado a partir dos estudos dos NMS seria o de sociedade civil. Conforme destaca Alonso (2009), Touraine ao definir que os NMS não necessariamente se organizariam em combate ao Estado ou com a finalidade de conquistá-lo, fator anteriormente visualizado pelas teorias marxistas clássicas, expõe que os movimentos sociais poderiam se voltar à busca de soluções no nível dos próprios problemas sociais (agentes de pressão social), buscando também persuadir a sociedade civil.

Com tal afirmação, o autor francês dispõe “sociedade civil” como um reino apartado do Estado e do mercado, no qual a inovação social poderia se configurar. É, portanto, na sociedade civil que surgem os movimentos sociais, portadores de uma nova imagem da sociedade, visando mudarem as concepções valorativas dessa mesma sociedade. “Os movimentos sociais aparecem, então, como o novo ator coletivo, portador de um projeto cultural” (ALONSO, 2009, p. 61).

Posteriormente, a utilização do conceito de sociedade civil passou ao papel central dentro da TNMS, sendo que o termo “novos movimentos sociais” passou a ser substituído pela noção mais ampla de “sociedade civil”; a TNMS deixou então de associar a inovação a um ator e passou a atrelá-la a um lócus, a sociedade civil.

Segundo Abers e Bülow (2011), há aqui dois fatores a serem enfatizados: o primeiro, ligado a ampliação da unidade de análise, incluindo uma gama diversificada de organizações e grupos, devido ao fato dos autores não caracterizarem mais os movimentos pela sua temática; o segundo, e que torna-se o cerne das grandes críticas que essa teoria passa a receber posteriormente, a de que “a sociedade civil à medida que é exitosa, opera fora das esferas de influência do Estado e do mercado” (ABERS; BÜLOW, 2011, p. 56).

Logo, os atores da sociedade civil, para de fato manterem sua autonomia, necessitariam de um afastamento do mercado e do Estado. Portanto, conforme Carlos (CARLOS, 2015c, p. 47), a TNMS por sua vez, também mantém limites à análise da relação entre movimentos sociais e o aparato político-institucional em três aspectos essenciais: primeiro, pela abordagem desconsiderar que os movimentos sociais possam assumir uma dimensão político-institucional reivindicando ações e vocalizando demandas instrumentais ao sistema político e ao Estado.

Segundo, porque desconsidera que os movimentos sociais possam almejar o sistema político, ignorando o Estado como uma arena de lutas. E por fim, por pressupor uma autonomia nas orientações dos autores coletivos e dispor a eles centralidade como campo cultural

independente caracterizado por novas identidades e subjetividades, não reconhecendo dessa forma a influência mútua que sociedade e Estado podem desempenhar nesse sentido.

### 5.5 Os Padrões de Ação Coletiva (PAC's)

Ao apresentar, de maneira sucinta, os caminhos tomados pelos estudos dos movimentos sociais que marcam o início do século XXI, buscou-se destacar que suas perspectivas dualistas e dicotômicas das esferas da sociedade civil e do Estado, necessitam ser complementadas por enfoques dinâmicos desses campos em interação, que são coconstituídos e que amparam fronteiras fluídas e imprecisas (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2011).

A articulação analítica entre essas esferas mostra-se essencial, em especial em processos institucionais democráticos e, para isso, torna-se necessário o reconhecimento das dimensões institucionais e também culturais da ação coletiva. É nesse sentido, visando compreender as implicações da inserção dos movimentos sociais em distintas oportunidades políticas circunscritas às instituições de participação, que essa tese se utiliza da categoria “padrões de ação coletiva” (PAC's). Este foi o caso do estudo de Euzeneia Carlos, que se tornou uma referência para a área (CARLOS, 2012b, 2015c, 2015a).

A categoria PAC's “corresponde à modalidade de ação predominante no movimento social, em sua dimensão **organizacional (estrutural)**, **relacional** e **discursiva (cultural)**, a qual orienta o comportamento do ator político face às instituições e ao Estado em geral” (CARLOS, 2012a, p. 63). Como bem destaca Carlos (2012a), o padrão de ação de um movimento não é homogêneo ou unitário, mas internamente complexo e heterogêneo.

Quanto a **dimensão organizacional**, essa compreende à estrutura de organização do movimento, ou seja, sua estrutura funcional, objetivos e estratégias de ação dinâmica de mobilização interna.

Para a análise empreendida na presente investigação dos Padrões da ação coletiva de movimentos sociais (PAC's), a estrutura organizacional compreende um de seus elementos mais importantes, porém, diferentemente dos teóricos da mobilização de recursos, os movimentos sociais aqui não são concebidos como entidades burocráticas ordenadas, não espontâneas e formalmente conduzidas. Sendo assim, para que a análise da estrutura organizacional contribua à compreensão da estrutura funcional do movimento, seus objetivos, repertórios ou estratégias de ação, suas fontes de financiamento e dinâmica de participação, torna-se necessário, conforme Carlos (2012a, p. 79), a consideração de três elementos acerca de sua continuidade temporal:

1) os objetivos do movimento social são construídos durante o processo de participação e as mudanças nas metas não o converte necessariamente em organização de mediação de interesse; 2) a complexificação da estrutura organizacional do movimento, com a especialização, a profissionalização e a formalização das estratégias de ação, não necessariamente produz a burocratização e desmobilização do movimento; 3) os padrões de organização dos movimentos são múltiplos e diferenciados e podem variar a depender do tipo de movimento e do contexto político-institucional. Assim, por consequência, não existe um único padrão organizacional.

Para além da organização formal, os padrões de ação coletiva dos movimentos sociais (PAC's) compreendem as **redes de relações** informais e suas interações relacionais. Conforme Carlos (2012a), os teóricos da TNMS enfatizaram que a ação coletiva surge de relações estabelecidas em redes sociais, além da ação de grupos, organizações e cadeias informais de indivíduos; e seguindo a mesma linha, teóricos da TMR e da TPP identificaram a importância de redes informais enquanto um dos componentes da “estrutura de mobilização” dos movimentos sociais. No entanto, apesar de constatado, por muito tempo, a rede de relações passou ignorada pelos estudiosos dos movimentos sociais, tendo recebido sua devida atenção somente a partir da abordagem de redes sociais (EMIRBAYER, 1997), cuja compreensão complementa conceitos advindos de outras teorias dos movimentos sociais (CARLOS, 2012a).

Em geral, essa abordagem toma como premissa o fato das relações (ou laços) sociais estabelecidos por indivíduos, atores coletivos, associações ou organizações e instituições constituírem o elemento por excelência de estruturação da vida social.

Em consonância com essa abordagem, Diani (2003a) se aprofunda nos estudos de movimentos sociais visando dar conta de toda complexidade, abrangência e heterogeneidade que os mesmos possam ter. Nesse sentido, o autor apresenta um conceito amplo para definir movimentos sociais:

Atores formalmente independentes que estão situados em contextos locais específicos [...], produzem identidades específicas, valores e orientações, e perseguem metas e objetivos, estando ao mesmo tempo ligados através de formas de cooperação concreta e/ou reconhecimento mútuo em processos que vão além da ação de protesto específico (DIANI, 2003a, p. 301).

Trata-se de um conceito distinto de outras teorias sociais, pois valoriza a estrutura relacional da ação coletiva, integrando diferentes abordagens analíticas (rede informal, conflito social e identidade coletiva).

É também nesse direcionamento que Carlos (2012a, p. 24–25) adota para a análise dos PAC's, um conceito amplo de movimento social, o qual compreende que movimentos sociais são “coletividades formadas por uma pluralidade de atores sociais, individuais e organizacionais ligados em modelos de interação, com base em identidades compartilhadas e constituídas mediante relações de conflito e cooperação”. Tal conceito está amparado nos

escritos teóricos de Diani (1992, 2003b) e Melucci (1996) e será norteador da noção de movimento social também aqui na presente investigação.

Conforme Carlos (2012a, 2015c), definir movimento social em termos de rede de relações, e não de organização formal ou eventos, possibilita a identificação de todos indivíduos, grupos e organizações que se auto identificam e são identificados por outros, como parte de um mesmo movimento; bem como, também, permite identificar com quais movimentos interage na vocalização e atendimento de seus objetivos.

Sendo assim, a dimensão relacional no conceito PACs refere-se à rede de relações interorganizacionais, enfocada, portanto, na densidade e no repertório de vínculos com segmentos institucionais (órgãos governamentais, grupos religiosos, partidos políticos) e societários (sindicatos, movimentos sociais e entidades civis).

Por fim, os PAC's apresentam a terceira dimensão, que diz respeito a categoria cultural, e é circunscrita à “dimensão **discursiva**”, enquanto processo de construção social de orientação das ações e das identidades do movimento. Nesse sentido, essa categoria compreende os discursos, percepções, falas e linguagens de autocompreensão e de interpretação dos atores coletivos acerca das suas próprias ações e das suas interações com atores institucionais e sociais.

De forma similar a primeira dimensão dos PAC's, a relação entre cultura e ação dos movimentos sociais possui um campo de estudos bem amplo, que variam de acordo com a corrente teórica e pode se apresentar por meio das categorias de análise de *frames*, identidades, discursos e comunicações.

Pelo lado dos estudiosos estadunidenses, da TMR e da TPP, em geral os teóricos adotaram uma concepção ampla e neutra de cultura, na qual a ideologia é geralmente retratada como conjunto de valores, crenças. Nesse direcionamento, na TPP a valorização do contexto cultural ocorreu a partir da utilização do conceito de *frame* ou esquema de interpretação, que visava superar críticas à TMR, a qual não avaliava como ativistas constroem diferentes chaves de interpretação que influenciam e legitimam as ações tomadas pelo movimento.

Os teóricos da TPP por sua vez, admitem que a cultura do movimento inclui diferentes dinâmicas e processos como o estratégico, o conflitivo, o discursivo, porém, ao centrar a análise nos *frames*, deixam predominar em suas análises os processos estratégicos associados ao alcance dos resultados pretendidos.

Por outro lado, os teóricos europeus ligados a TNMS, conceberam inicialmente a cultura e a ideologia como derivadas do desenvolvimento de forças produtivas e das condições de apropriação cultural, mas, posteriormente, a partir da reelaboração do conceito marxista de ideologia nos anos 1980, passaram a ver os atores sociais como agentes ativamente engajados

na produção e manutenção de significados, tanto em relação aos membros do próprio movimento, quanto de seus opositores (CARLOS, 2012a).

Por visualizarem a cultura como elemento central na compreensão dos movimentos sociais, os teóricos da TNMS se aprofundaram mais nos estudos acerca dessa dimensão da ação coletiva, trazendo à tona, assim, a importância do conceito de identidade coletiva.

A identidade coletiva foi melhor trabalhada por Melucci, o qual defende “uma abordagem processual de identidade coletiva que implica em uma visão construtivista, interativa e comunicativa de ação coletiva” (CARLOS, 2012a, p. 87). Nesse sentido, a identidade coletiva denotaria uma pluralidade de aspectos presentes na ação coletiva, sendo compreendida não como um dado, mas como produto de trocas, conflito entre os atores, decisões e negociações, tratando-se, portanto, de um processo dinâmico e ativo.

Alain Touraine é outro nome importante no desenvolvimento do conceito teórico de identidade coletiva, pois apresenta o conflito social como primordial na análise desse fator (ALONSO, 2009; CARLOS, 2012a; GOHN, 1997). Se por um lado Touraine se aproxima de Melucci ao insistir na objetividade de um campo cultural comum compartilhado pelos atores, por outro, se distancia ao afirmar que a construção da orientação cultural dos movimentos não ocorre separada do conflito social.

O conceito de identidades coletivas firmado pelas contribuições teóricas de Melucci (1988, 1995) e Touraine, permite apreender o campo das relações de solidariedade e cooperação entre os membros dos movimentos, os quais são definidos cognitivamente por possibilidades e constrangimentos; e ainda, dada a ênfase conflituosa na orientação dos atores, possibilita desmistificar as manifestações culturais dos movimentos como sendo consensuais, homogêneas e não conflituosas, evidenciando mudanças ao longo do tempo (CARLOS, 2012a).

Porém, Carlos (2012a, 2015c) chama a atenção para o fato de que esse constructo teórico da TNMS se volta ao plano societário e ignora a relação dos movimentos com a esfera político-institucional, ou seja, se por um lado valoriza as relações mutuamente influentes entre os sujeitos sociais, por outro, não leva em conta o caráter de interdependência e coconstituição desses atores societários com o campo político-institucional. Nesse direcionamento, Emirbayer e Mische (1998) chamam a atenção para o fato de que os estudos precisam reconhecer nos elementos culturais dos movimentos sociais a interdependência e coconstituição entre cultura e estrutura, em vez de abordar a cultura como forma simbólica pré-concebida e autônoma das estruturas.

Ademais, além do pressuposto de separação analítica de sociedade civil e Estado, e de autonomia dessas esferas, impedindo a abordagem de reconhecer as interações e influência

recíproca entre os movimentos e o aparato estatal, o constructo teórico aportado pela TNMS acaba sendo de difícil operacionalização e apreensão empírica.

Frente a isso, Carlos (2012a) recomenda que a categoria voltada a dimensão cultural nos PAC's, esteja circunscrita aos processos discursivos de construção social das orientações da ação, não em oposição ao conceito de identidade coletiva, mas como um componente de sua constituição que é empiricamente apreensível.

Nesse caminho de análise dos processos discursivos, é Ann Mische (2003, 2008) quem traz novos elementos à perspectiva relacional, fundamentando-se em uma concepção de coconstituição entre cultura e estrutura. Em vez de focar nos marcos culturais como elementos pré-definidos e autônomos, a autora opta por uma abordagem dinâmica e de interdependência da cultura.

Para Carlos (2012a), ao valorizar uma gama mais ampla de processos relacionais, os quais influenciam tanto a formação como o desenvolvimento dos movimentos sociais, Mische defende a compreensão da dinâmica comunicativa articulada à estrutura de rede de relações sociais dos movimentos.

Buscando investigar o processo pelos quais as relações entre diferentes atores e movimentos sociais são geradas, sustentadas e transformadas continuamente no tempo, a autora associa as estruturas relacionais das redes com as dinâmicas de interação comunicativa que surgem no contexto das reivindicações e estratégias de mobilização dos ativistas.

Mische entende a dimensão comunicativa (discurso, debate, fala e linguagem) do movimento como um “fenômeno dinâmico, fluido, interativo e socialmente estruturado, composto por relações com e através de redes de formação múltiplas que dão forma e vida aos movimentos sociais” (MISCHE, 2003, p. 1). Frente a dinâmicas discursivas, os ativistas dos movimentos, ao longo das interações com diferentes atores e organizações, verbalizam, discutem, e negociam ideias, demandas e projetos.

De maneira sucinta, a abordagem relacional trazida pela autora, acerca da dimensão comunicativa dos movimentos sociais, acrescenta novos elementos à compreensão dos processos discursivos, pois enfatiza o fato dessas práticas estarem coconstituídas na interação com redes múltiplas e até sobrepostas.

Ao se utilizar do conceito PAC's (CARLOS, 2012a), a presente investigação buscará se utilizar dessa compreensão relacional das práticas discursivas justamente com a rede de relações interorganizacionais, que quer dizer com quais movimentos, organizações e instituições o movimento mantém interação.

## 5.6 Os Encaixes Institucionais, a Autonomia e o Clientelismo nas relações movimentos sociais e Estado(s)

A noção de encaixe institucional (*engineering fit*) foi cunhada por Theda Skocpol (1992), a partir da visualização de coconstituição entre sociedade civil e Estado, e faz referência a possibilidade ou a oportunidade dada a grupos ou movimentos sociais de realizarem um “encaixe” em pontos de acesso ao Estado, e de alguma maneira exercerem influência nos processos de decisão de políticas públicas (GURZA LAVALLE et al., 2018).

No estudo em questão, o Orçamento Participativo é um ponto de acesso, sendo tal encaixe possibilitado através da eleição para os cargos de delegados e conselheiros dessa IP, pois a partir dessa abertura alguns grupos ou movimentos passam a atuar de maneira institucionalizada e influenciar ações e decisões do governo, enquanto outros tantos ficam à margem desse processo (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016; SKOCPOL, 1992).

Mas, ao mesmo tempo em que a institucionalidade possibilita oportunidade de acesso e influência a determinados atores, ela cria-lhes constrangimentos, dado seus efeitos de organização (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016). Conforme Houtzager (2004, p. 33), as instituições “influenciam quais grupos sociais se agregam a atores coletivos, como estes atores se organizam e que tipos de alianças constroem”.

Aqui, porém, cabe trazeremos alguns apontamentos ligados à concepção teórica da presente pesquisa que complementam o apontado por Skocpol, pois, ao realizar-se uma avaliação processual dos níveis democráticos do Orçamento Participativo de Porto Alegre, e apontar-se para distintos períodos históricos, sendo no caso do OP de Porto Alegre um de democratização e outro de desdemocratização, tem-se a possibilidade de avaliação da relação dos movimentos sociais com esse(s) Estado(s), voltando-se para isso à utilização da categorias autonomia e clientelismo, as quais possibilitam o resgate de uma visualização crítica dessas relações, interações.

Nesse sentido, quando tratando-se de autonomia, a análise ampara-se nos escritos de Oliveira e Dowbor (2020) que destacam três tipos de ação autônoma que compartilham de um duplo processo relacional: negação e construção. Conforme os autores, ao considerar-se a autonomia como característica de ação do movimento na relação com o Estado, surgem três possibilidades de ação autônoma:

- (i) negação do Estado em sua totalidade e construção de modos de vida à sua margem;
- (ii) negação das formas de funcionamento do Estado e construção de formas organizacionais alternativas e de confronto político extrainstitucional;
- (iii) negação da desigualdade histórica nas decisões do Estado para produção de políticas públicas e construção de propostas alternativas para aquelas políticas (OLIVEIRA; DOWBOR, 2020, p. 3, tradução nossa).

Nesse caso, Oliveira e Dowbor (2020) não estão apontando para a categoria autonomia com a ideia de uma chave explicativa totalizante dos movimentos sociais, mas antes como um marco da ação dos movimentos, que no presente estudo se define na melhor expressão do repertório de interação (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014) entre os movimentos sociais e o(s) Estado(s).

Os processos de negação e de construção indicados por Oliveira e Dowbor (2020), que são as chaves analíticas para se identificar ações autônomas nas relações entre movimentos sociais e o Estado, amparam-se sobremaneira na complementariedade de uma crítica negativa com uma crítica positiva trazida por Enrique Dussel (2006; 2014), e nas definições de Castoriadis acerca do que o autor percebe como sendo autonomia.

Castoriadis vê a autonomia como a capacidade de reflexividade e lucidez na tomada de decisões sobre os rumos da vida individual e coletiva. Para que a ação autônoma ocorra, entretanto, essa tomada de decisão deve ocorrer em um contexto de subjetividade livre de opressão e com mecanismos (ou métodos) sociais que garantam a igualdade na tomada de decisão (OLIVEIRA; DOWBOR, 2020, p. 8, tradução nossa).

Sendo assim, a presente investigação toma as considerações trazidas por Oliveira e Dowbor (2020) para identificar ações autônomas nas relações dos movimentos sociais com o(s) Estado(s).

No caso específico do Orçamento Participativo de Porto Alegre, dada a identificação de distintos períodos de qualificação democrática (democratização e desdemocratização), entende-se que as ações autônomas ocorrerão na interação dos movimentos sociais com diferentes Estado(s), e que se expressarão na crítica negativa dos processos de desdemocratização do OP, ou ainda, na crítica positiva dos processos de democratização, atentando-se para o fato de que essas críticas também pressupõem ações práticas de enfrentamento ou alinhamento aos períodos históricos em questão.

Recuperando-se as três formas de ação apontadas pelos autores, e trazendo-as para a realidade empírica da pesquisa em questão, é de fato descartado o item primeiro (i), o qual prevê uma autonomia nas práticas cotidianas e recusa da relação com o Estado, dado o fato de que as entidades aqui analisadas foram justamente escolhidas por trazerem relações com a Instituição Participativa do OP e, portanto, não serem entidades que negam o Estado e que se constroem a margem dele.

Já a segunda (ii) forma, de autonomia dos movimentos sociais no confronto político extrainstitucional com o Estado, a qual indica uma negação da hierarquia e dos canais institucionais de interação por parte dos movimentos sociais, que buscam o reconhecimento e

a inclusão de suas demandas pelo Estado e suas instituições; bem como a terceira (iii), de autonomia nas interações com o Estado e suas instituições, que pode ser denominada como autonomia inserida, ou seja, de movimentos sociais que não recusam participar por dentro do Estado, certamente são formas válidas para as análises empíricas aqui empreendidas.

O complemento feito às contribuições teóricas trazidas por Oliveira e Dowbor (2020) diz respeito a terceira (iii) forma de autonomia apontada, a de autonomia inserida, na qual os autores preveem que o movimento social negue as características ou as consequências de uma determinada política e por isso realize um encaixe institucional visando implementar a política pública a seu modo.

De fato, o apontado pode ocorrer no OP de Porto Alegre, porém, em se tratando dessa IP e de distintos períodos democráticos de funcionamento, a autonomia inserida deverá ser percebida na negação das políticas públicas realizadas no período de desdemocratização (a qual se expressará na crítica negativa), somada a ações que visam criticar esse modo de funcionamento desdemocratizado.

Já nos processos que fazem referência ao período de democratização do OP, possivelmente a ênfase será percebida na afirmação das políticas públicas realizadas, ou seja, através da crítica positiva dos processos e ações de alinhamento com essa IP, ainda que, anteriormente à sua participação inserida o movimento já tivesse elaborado a crítica negativa, em consonância com o apontado por Oliveira e Dowbor (2020).

O clientelismo, por sua vez, não se expressa somente no nível microsociológico de privatização da relação pública, visto que ele também está presente na relação entre agentes políticos com algum poder de influência sobre as decisões governamentais e coletividades com necessidades materiais, que podem ser representadas por organizações sociais, por meio de trocas a partir de critérios que não são aqueles previstos pelas regras igualitárias que regem a normatividade da institucionalidade ou se expressam no desenho institucional.

Cabe também destacar que a maioria dos entrevistados nas duas regiões do estudo em 2019/2020/2021, percebem relações de interesse entre agentes políticos e movimentos sociais participantes do OP, sendo que a proximidade com o governo e com algum vereador da situação é bastante significativa quando se trata da execução da demanda erigida, sendo assim, o termo também tem antes de tudo procedência empírica. Nesse caso, percebe-se que as relações clientelistas agem diretamente sobre a efetividade da IP.

Os apontamentos de Tilly (2013, p. 108) também se encaminham nessa direção, uma vez que o sociólogo destaca o fato de que a diminuição de redes clientelistas e conseqüentemente a integração de redes de confiança privadas aos processos políticos públicos, pesaria diretamente

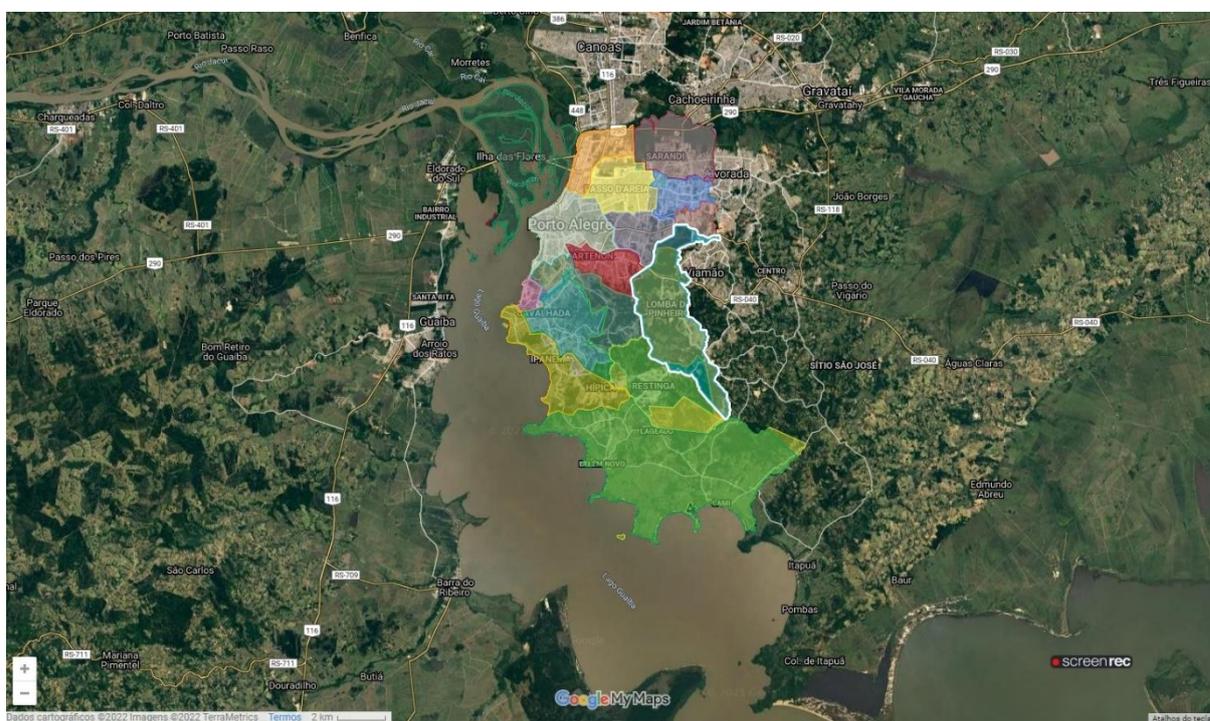
sobre o caráter mutuamente vinculante, ou seja, sobre a efetividade das democracias. Da mesma forma, aplica-se a ressalva de Carvalho (2011), de que a prática clientelista ocorre no vínculo direto entre pessoas de diferentes níveis sociais, e que diferentemente do Coronelismo, o mesmo não desapareceu no país, havendo momentos históricos em que está mais fortalecido, sendo que nesse caso, em tratando-se da avaliação de uma IP, os períodos de desdemocratização contarão com o fortalecimento dessas práticas. Portanto, em oposição as práticas autônomas que podem se apresentar com críticas negativas no período de desdemocratização, o clientelismo dá-se com grupos e movimentos bem sucedidos durante esse período e apresentando discurso favorável ao modo de funcionamento desdemocratizado dessa IP.

## 6 Caracterização das regiões Lomba do Pinheiro e Centro Sul

O foco em duas regiões orçamentárias diferentes, dá-se tendo em vista as trajetórias associativas distintas das regiões: 1) a região da Lomba do Pinheiro, que conta com um histórico associativismo contencioso e de longa data, anterior ao OP e 2) a região Centro Sul, que de maneira similar as regiões que se encontram mais ao sul da Cidade, com baixa tradição associativa anterior ao OP (FEDOZZI, 2000) e que foram por muito tempo, antes da existência do OP, dominadas por um número considerável de associações de moradores que adotavam práticas clientelistas, tendo a partir da criação e do processo de democratização do OP, experienciado novos meios de se relacionar com o Estado (ABERS, 2000).

### 6.1 A Região da Lomba do Pinheiro

**Figura 1 – Em destaque a Região da Lomba do Pinheiro**



Fonte: Site do Observatório das Metrôpoles, acesso em 03/01/2022

A região da Lomba do Pinheiro, de número 4 do OP, inclui os bairros Agronomia e a própria Lomba do Pinheiro, e situa-se a extremo Leste na Cidade de Porto Alegre, na divisa com a Cidade de Viamão. A conformação territorial dessa região está marcada, em um primeiro momento, pela centralidade representada pela povoação da Capela Grande do Viamão, atual

Viamão, e, posteriormente, pelo deslocamento dessa centralidade para a povoação de Porto dos Casais, que mais tarde se tornou Porto Alegre.

Essa região do OP, conforme mencionado, denota uma importância de análise, pois possui um histórico de associativismo combativo de longa data, pois, conforme afirma Fedozzi (2000), a mencionada “tradição associativa” apresentou uma disparidade territorial em termos de organização comunitária na Cidade de Porto Alegre, estando concentrada, de forma mais intensa, em cinco regiões da cidade: Norte, Cruzeiro, Lomba do Pinheiro, Glória e Partenon.

Embora a região da Lomba do Pinheiro tenha uma grande extensão territorial, com área de 50,65 km<sup>2</sup>, que representa 10,64% da área do município<sup>30</sup>, e também grande número de habitantes com 60.437 moradores<sup>31</sup>, possui similitudes importantes em relação às experiências vividas no seu território, as quais expõem a urgência do movimento associativo local ter se organizado de modo contencioso e conjunto por longo período, e também de contar, ainda hoje, com uma ampla rede associativa organizada e atuante.

A origem do Bairro Agronomia remonta ao século XVIII, sendo que seu surgimento se dá em função do tráfego contínuo de duas estradas fundamentais para o desenvolvimento econômico de Porto Alegre: a Caminho do Meio, atuais Osvaldo Aranha e Protásio Alves, e a estrada do Mato Grosso, atual Bento Gonçalves. Já o nome Agronomia, tem relação com o fato desse território abrigar, desde o início do século XX, o Instituto de Agronomia e Veterinária, transferido do centro para o bairro devido à necessidade de espaço que as atividades práticas requeriam.

Em 1934, com a criação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o instituto foi integrado a essa Instituição, sendo que na década de 1970 o bairro também passou a acolher outros institutos dessa Universidade. O bairro Agronomia mantém até hoje índice demográfico baixo, e por estar localizado entre duas estradas, acabou por desenvolver apenas um pequeno comércio local de subsistência (SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, [s.d.]). Portanto, cabe destacar que a concentração do número de habitantes dessa região se dá em específico no Bairro Lomba do Pinheiro, denotando assim sua centralidade nessa região do OP.

A Lomba do Pinheiro conta com 58.106 pessoas, enquanto que o Bairro Agronomia possui apenas 2.331 habitantes, segundo o censo demográfico de 2010 (IBGE, 2010). A taxa

---

30 Dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre – 8ª Conferência Municipal de Saúde – 2019, disponível em: <https://prefeitura.poa.br/sms/8a-conferencia-municipal-de-saude/partenon-lomba-do-pinheiro#:~:text=O%20Distrito%20Lomba%20do%20Pinheiro>, acesso em 13/01/2020.

31 Dados do Observa POA, disponível em [http://observapoa.com.br/default.php?reg=272&p\\_secao=46](http://observapoa.com.br/default.php?reg=272&p_secao=46), acesso em 06/02/2020.

de analfabetismo da Região da Lomba do Pinheiro para maiores de 15 anos em 2010 era de 4,01% e o rendimento médio dos responsáveis por domicílio era de 1,96 salários-mínimos, enquanto que no bairro Agronomia a taxa de analfabetismo era de 4,09% e o rendimento médio dos responsáveis por domicílio era de 2,51 salários-mínimos, conforme dados do ObservaPOA<sup>32</sup>.

Quanto ao histórico do Bairro Lomba do Pinheiro, esse esteve dividido até a década de 1940, em grandes extensões de terras pertencentes a famílias de origem portuguesa que cultivavam a terra e criavam animais. O comerciante João de Oliveira Remião, que dá nome a principal rua do bairro, era um dos representantes dessas famílias, que comercializavam seus produtos hortifrutigranjeiros, ou ainda, seus tambos de leite, no bairro, em seus armazéns, e em áreas próximas ao Centro de Porto Alegre (RAMBO, 2017, p. 23–24).

Hoje em dia, porém, os moradores da Lomba do Pinheiro são em sua maioria oriundos do interior do Estado, pois em especial a partir da década de 1960 e 1970, o bairro passou a receber essas populações migrantes de cidades pequenas ou mesmo de outros bairros de Porto Alegre.

O que ocorre na “Lomba”, apelido carinhoso utilizado por parte de seus moradores, é um processo similar ao ocorrido na Cidade de Porto Alegre como um todo, relatado por Fedozzi (2000, p. 21), ou seja, a “proliferação de situações irregulares de vilas implantadas pelo Departamento, somados à ampliação de loteamentos privados implantados de forma irregular nas adjacências do perímetro central da Cidade”, ajudando a desenvolver um sistema de ocupação caótica do espaço urbano, formado por vilas e loteamentos mal equipados, ou mesmo, sem qualquer tipo de equipamento público (FEDOZZI, 2000), sem infraestrutura básica, como rede de água e esgotos, energia elétrica, acesso à saúde, escolas, calçamento e transporte público.

Alfonsin (2000), chama a atenção em seus escritos para o processo de fundação da Cidade de Porto Alegre no século XVIII, que também iniciara com ocupações irregulares, visto que os primeiros casais açorianos que chegaram, se instalariam provisoriamente próximos ao Morro Sant’Ana nas terras de Jerônimo de Ornellas, o sesmeiro<sup>33</sup> da região, para posteriormente

---

32 ObservaPOA faz referência ao Observatório da Cidade de Porto Alegre, o qual ampara um amplo sistema de análise de indicadores fornecendo dados confiáveis para a Prefeitura de Porto Alegre. Acesso em: [http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?analises=9\\_156\\_0](http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?analises=9_156_0) no dia 04/02/2020 às 15:35hs.

33 Conforme Rolnik (1997)(1997)(1997), sesmaria era o regime jurídico de propriedade da terra que vigorara no Brasil até 1822. Nele, a Coroa portuguesa concedia o domínio da terra a um sesmeiro, sob a condição de que esta terra fosse usada de forma produtiva. Os sesmeiros eram incentivados a subdividirem suas posses, cedendo o uso a terceiros, para um melhor aproveitamento e povoamento. Para melhor compreensão do instituto jurídico da sesmaria, vide capítulo 1.

se deslocarem e ocuparem as Regiões Missioneiras no interior do Estado, na época recém-negociadas por Portugal com o Reino da Espanha.

No entanto, esses casais acabaram ficando e ocupando local distinto do previamente acertado devido à questão da água, indo dessa forma, se acomodarem próximo ao Lago Guaíba, no que seria hoje o Centro da Capital Gaúcha. Devido ao fato, tais casas acabaram por receber a regularização de suas ocupações cerca de 20 anos depois de se instalarem, quando então Porto Alegre passou a ter o título de Cidade (PESAVENTO, 1999). Sendo assim, para Alfonsin (2000), Porto Alegre é uma Cidade que nasce pobre, dada as condições financeiras dos imigrantes fundadores, e tendo de ser regularizada.

Já na Lomba do Pinheiro, de acordo com Freire et al (2000), a primeira ação municipal para urbanização do território teria ocorrido a partir de 1960, com a construção da Vila MAPA (Movimento Assistencial de Porto Alegre), que recebeu como moradores as famílias que foram inundadas pela enchente do Lago Guaíba, ao longo da Rua da Praia, no centro da Cidade, em 1964. Antes, porém, já haviam surgido as primeiras aglomerações ou “vilas” nesse território, sendo elas: Vila São Francisco, hoje parada três, Vila São Pedro, hoje parada 13, e Vila Panorama, compreendendo hoje as paradas 16 e 18.

Em específico, a primeira dessas “vilas” a surgir no território da Lomba do Pinheiro foi mesmo a São Francisco, sendo que ali “dois ou três proprietários dividiram suas chácaras em pequenas glebas, de forma clandestina. Os terrenos não pagavam imposto individual, pois a área permaneceu registrada apenas como um único imóvel no INCRA” (FREIRE et al., 2000, p. 52); isso porque o território da Lomba do Pinheiro, como um todo, era considerado área rural.

Portanto, a situação legal para os moradores que compraram seus terrenos não foi firmada, sendo que os mesmos receberam apenas como garantia um contrato de compra e venda. Ao se depararem com um local sem qualquer infraestrutura, a comunidade teve de se mobilizar, fundando em 1956 a Associação Comunitária da Vila São Francisco, uma das primeiras entidades de sua categoria em Porto Alegre e no Rio Grande do Sul (FREIRE et al., 2000).

Na busca por melhoras nas condições de vida e reconhecimento do bairro, a primeira associação local começou a promover sabatinas com candidatos a cargos eletivos ao município de Porto Alegre. Dois anos depois, o bairro Lomba do Pinheiro foi oficialmente criado pela Lei 2002 de 07/12/1959, e em 1962 recebeu o nome, a partir do Projeto de Lei do Vereador Landell de Moura.

Ainda em 1962, com problemas similares aos enfrentados pelos moradores da Vila São Francisco, os moradores da São Pedro, conjuntamente com os moradores da Vila Panorama, se

juntam e fundam a Associação dos Moradores das Vilas São Pedro e Panorama, o que pode indicar um primeiro esforço de organização comunitária no território da “Lomba”, visto que duas “vilas” distintas, mas com problemas similares, se juntam para realizar reivindicações (FREIRE et al., 2000, p. 57).

Cabe o adendo de que nessa época, tanto a Vila São Pedro quanto a Panorama, pertenciam ao município de Viamão, embora estivessem separados geograficamente desse município devido ao Parque Saint’Hilaire e a represa da Lomba do Sabão. Sendo assim, tais moradores viviam mais próximos da comunidade da Lomba e se identificavam com esse território pertencente a Porto Alegre, embora sem o acolhimento por parte das políticas públicas da Cidade.

São Pedro e Panorama, conjuntamente com as Vilas Santa Helena, Santa Filomena e Bonsucesso, passaram de fato a serem vistos pelo poder público municipal de Porto Alegre na década de 1990, conforme entrevista realizada com liderança da Associação Santa Helena, tendo conseguido anexação ao município somente em 1997, quando a Lei 7.954 de 08/01/1997 alterou os limites entre Porto Alegre e Viamão.

Embora as atuações dessas associações na década de 1960 fossem de caráter reivindicatório mais imediatista, com práticas paternalistas e clientelistas, características da época, já havia o diálogo dessas para com outras entidades, em especial, via Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairro (FRACAB), que é a primeira federação de organizações comunitárias do país, fundada em 1959 após uma primeira articulação via Liga da Zona Norte em 1956 (FONSECA, 2005). Nesse direcionamento, começa a se firmar uma rede de atuação das associações no território da Lomba do Pinheiro, na Cidade de Porto Alegre e no Estado do Rio Grande do Sul.

Conforme Silva (2001), o crescimento do movimento comunitário nas décadas de 1950 e 1960 em Porto Alegre está ligado a estímulos por parte do Serviço Social da Indústria (SESI) e pelos quadros políticos do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o qual buscava constituir suas bases eleitorais entre as crescentes massas urbanas.

Porém, com o advento do golpe militar em 1964, houve um “refluxo da atuação dessas entidades comunitárias”(SILVA, 2001, p. 65), sendo que o Congresso que reúne as entidades comunitárias na capital gaúcha, que em 1966 já entrava em sua quarta edição, passa a estar muito mais focado na ação de colaboração entre poder público e entidades, do que nas reivindicações dessas últimas (SILVA, 2001).

Conjuntamente com o fortalecimento da rede associativa comunitária que começara a se firmar na Lomba do Pinheiro, inicia-se um importante trabalho de cunho religioso, mas

sobremaneira também social, político e de formação cidadã por conta de determinados segmentos da Igreja Católica no local.

Durante a década de 1960, a Lomba recebe alguns religiosos ligados a Ordem Franciscana, os quais estabelecem em 1971 uma sede junto a Vila São Pedro para desenvolvimento da Pastoral dos Migrantes (FREIRE et al., 2000, p. 58). A atuação dos Franciscanos via Pastoral dos Migrantes funda na região o trabalho das Comunidades Eclesiais de Base (CEBS)<sup>34</sup>, bastante orientadas pelo cristianismo da libertação<sup>35</sup>.

A instalação dos freis franciscanos na década de 1970, justamente na Lomba do Pinheiro têm motivos óbvios, visto a congregação optar por trabalhar junto aos pobres nos meios urbanos, locais que apresentam sérios problemas devido as grandes migrações populacionais do campo para as cidades, em especial, capitais e regiões metropolitanas do país. Essa opção vai ao encontro das definições da própria Igreja, que opta em se voltar para os pobres, pelo menos até a década de 1980, sob a orientação do Concílio Vaticano II.

Segundo Freire et al (2000), a atuação dos religiosos católicos na Lomba do Pinheiro não se esgota no trabalho dos freis franciscanos, visto que nos anos oitenta, é constituída a residência de religiosas Casa Betânia Irmão Lobo na Vila Panorama. Lá, as irmãs franciscanas também passaram a atuar junto as carências do bairro, constituindo práticas cidadãs a partir de suas atuações, tendo destaque os trabalhos voltados à alimentação saudável.

Para se ter ideia do perfil da região na época, vale ressaltar o levantamento realizado pelo frei Arno Reckziegel no início dos anos de 1970 (FREIRE et al., 2000, p. 63). Conforme o frei, a Vila Panorama, uma das tantas vilas que começam a receber inchaços populacionais desordenados na Lomba do Pinheiro, tinha aproximadamente 50% de suas residências sem luz

---

34 As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) são estruturas de organização comunitária que se disseminaram pelo Brasil e, mais amplamente, pela América Latina nas décadas de 1970 e 1980. Para Pleyers (2020)(2020)(2020), tanto as CEBS, quanto as pastorais operárias, mobilizavam preceitos progressistas e visualizavam que o amor eficaz exige lutar contra as causas da pobreza, em conformidade com o Cristianismo da Libertação. Nesse sentido, embora o Cristianismo da Libertação, ou em específico a Teologia da Libertação não tenha sido dominante na Igreja Católica, as CEBS “foram importantes espaços de socialização política e organização social das classes populares, estando diretamente vinculadas à constituição de diversos movimentos sociais populares, urbanos e rurais, no Brasil.” (TEIXEIRA; ALMEIDA; MORONI, 2020, p. 101)(TEIXEIRA; ALMEIDA; MORONI, 2020, p. 101)(TEIXEIRA; ALMEIDA; MORONI, 2020, p. 101).

35 Löwy (LÖWY, 2000)(LÖWY, 2000)(2000) forjou o conceito de Cristianismo da Libertação para destacar que o movimento era mais amplo e anterior à Teologia da Libertação, a qual se tornou mais conhecida no meio acadêmico. Segundo Löwy (2000), o cristianismo da libertação emerge em diferentes países da América Latina em meados do século XX, a partir do encontro e da reunião de redes religiosas progressistas (católicos e protestantes) com atores e movimentos populares do continente, incluindo-se indígenas, operários, camponeses, trabalhadores urbanos, estudantes, etc.

elétrica, sendo que a falta de água e esgoto atingia a todos; dos habitantes maiores de 14 anos, 60% tinham apenas o primário incompleto, 70% tinham origem rural e 80% recebiam um salário-mínimo.

O incremento populacional que a Lomba do Pinheiro passa a receber a partir da década de 1970 é gigantesco, fazendo com que a urbanidade passe a invadir a região, deixando os costumes e práticas do meio rural, como as dos tambos de leite e das grandes chácaras para trás. Em 1970 a região contava com 17.000 habitantes, sendo que em 1975 já se encontravam morando ali, cerca de 25.000 habitantes (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2001).

O trabalho dos freis e das freiras junto as CEBS, se somou às ações da própria FRACAB (Federação Riograndense de Associações Comunitárias e de Amigos de Bairros), que a partir de 1977 também passa a se orientar contrariamente à ditadura militar e determinadas práticas do regime militar (FEDOZZI, 2000, p. 26), sendo que esse trabalho fomentou a criação de diversas associações de moradores na Lomba, em especial, até 1975 (FREIRE et al., 2000, p. 101). Em decorrência desse movimento, inicia-se uma série de reivindicações por parte dos moradores exigindo saneamento, legalização das moradias, escolas, postos de saúde, iluminação, etc, evidenciando o fato de que a Lomba do Pinheiro passava a consolidar uma série de movimentos sociais mais reivindicatórios e com vieses populares, característicos de muitos movimentos sociais que se constituíram nas décadas de 1970, 1980, conforme apontou Doimo (1995).

É no auge desses processos de reivindicação e organização que surge, em 1980, a União de Vilas da Lomba do Pinheiro, primeira entidade a congregar cerca de 17 associações, mudando o perfil de atuação política desse extenso território. Esse “boom” de organização comunitária e política, levou a Lomba a eleger, ao longo das próximas duas décadas, um bom número de políticos, entre vereadores e deputados (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2001). É a União de Vilas da Lomba do Pinheiro (UVLP) uma das principais entidades responsáveis, na década de 1980, por organizar boa parte das lutas que ocorriam na região da Lomba, desde a questão da falta de água, como transporte coletivo, energia elétrica nas comunidades, etc.

A UVLP era, portanto, a entidade que congregava as comunidades das vilas da Lomba para se fortalecerem em busca de melhorias pró bairro, e é nesse sentido que em outubro de 1981, a mesma lança o jornal “Voz da Lomba”. Em sua primeira edição, o jornal relatava o fato de que, há mais de 2 anos, as Associações Comunitárias e as Comissões de Moradores, vinham lutando pela eliminação de dificuldades em comum geradas pela ganância e falta de honestidade

dos loteadores clandestinos. Informava, ainda, que cada reunião da UVLP se realizava em uma vila diferente, reafirmando ser esse um periódico de operário, sem querer oferecer uma linguagem rebuscada e difícil (FREIRE et al., 2000, p. 129).

Em 1983, também na continuidade de todo esse processo de força do associativismo comunitário, é criada a União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), que reuniu 51 dentre as 170 associações de moradores existentes na Cidade de Porto Alegre. Segundo Baierle (1992b, p. 46), desde o início a UAMPA se constituiu como um espaço de articulação interpartidária, cujo ponto de unidade era a política de enfrentamento com o Estado e o combate ao regime ditatorial.

A partir da metade do decênio de 1980, no final do período ditatorial, dada a crise econômica do país, e de seu sistema habitacional que não atingiu as imensas camadas populares, novas levas de migrantes começaram a chegar à Lomba do Pinheiro, sendo que os velhos problemas de falta de infraestrutura como água e luz elétrica, que em boa parte haviam sido sanados em diferentes vilas, se agravaram novamente com o inchaço populacional.

Dentre as vilas que surgem ao longo da década de 1980 na Lomba estão: Vila Nova São Carlos, Portal dos Pinheiros, Quinta do Portal, Vilas Pedreira I e II, Vila Santa Filomena, Chácara das Peras, Jardim Lomba do Pinheiro, Loteamento Emílio, Câmara e Vila Elo Dourado.

Devido a sobreposição de compromissos e o envolvimento por parte das lideranças comunitárias das associações de moradores da Lomba junto a UAMPA, e certas divergências políticas<sup>36</sup> entre líderes de novos e antigos núcleos habitacionais e determinadas lideranças da entidade, a UVLP vai se desarticulando ao fim da década de 1980.

Em 1989, a partir da gestão da Frente Popular (PT e PCB), tem início o Orçamento Participativo, que tem seu surgimento e implementação diretamente ligados as atuações das Uniões de Vilas e da UAMPA, em especial pelas cobranças que essas realizavam exigindo participação nas decisões governamentais, sobretudo naquelas que traziam relação para com seus territórios de atuação, por tanto tempo esquecidos e invisibilizados pelo poder público.

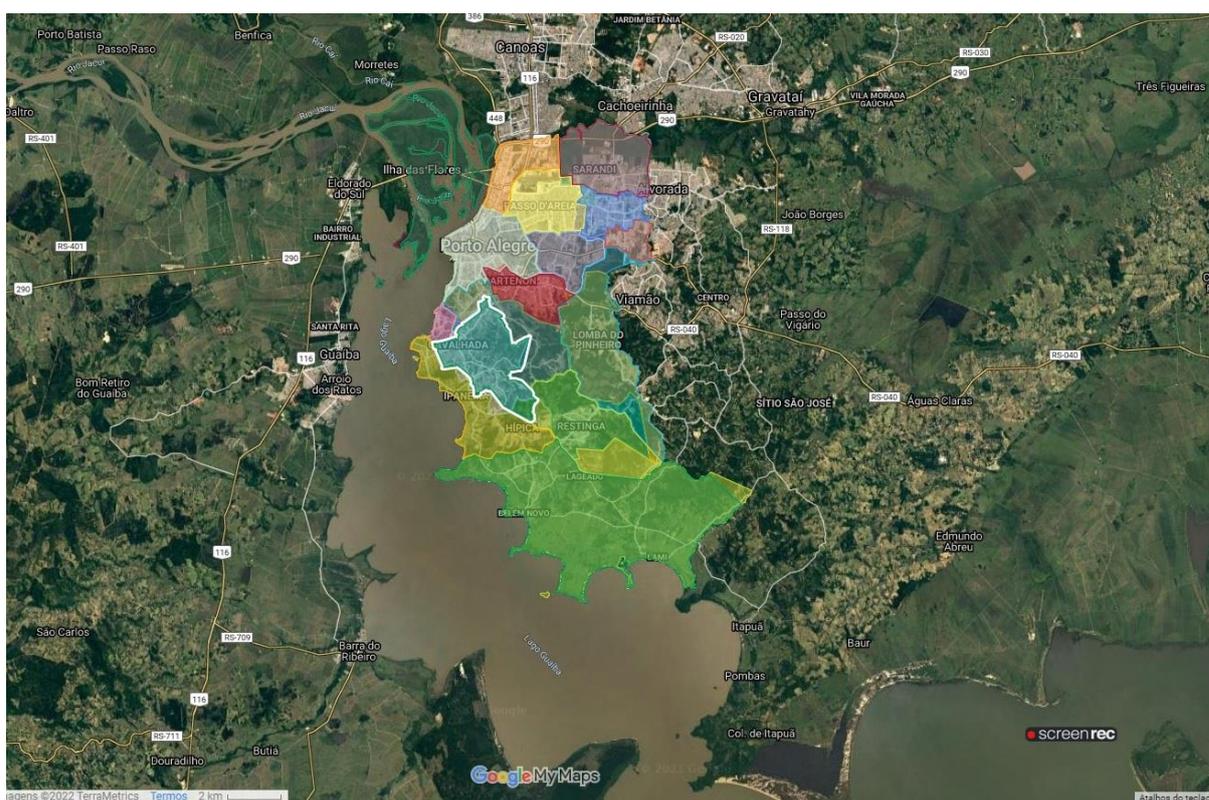
---

36 Conforme depoimento de Maristela Maffei, ex-vereadora de Porto Alegre e moradora da Lomba, havia na época uma discussão acerca de duas opções para as Vilas que pertenciam a Viamão (São Pedro, Panorama, Santa Helena, Santa Filomena e Bonsucesso). “Existia um segmento que queria a emancipação, outro a anexação. Pessoal da União das Vilas, eles tinham a visão, a grande parte queria a emancipação. Só que emancipação ia gerar muita discórdia industrial e comercial, além da segurança. Então, todo dia, eu ia bater na porta de alguém, enchendo a lista para o processo de anexação” (MAGNI, 1996, p. 135)(MAGNI, 1996, p. 135)(MAGNI, 1996, p. 135). O depoimento, portanto, é um exemplo dessas discordâncias que acabaram por enfraquecer a UVLP.

Buscando dar certa continuidade ao trabalho interrompido da União de Vilas da Lomba do Pinheiro, e visando novamente essa articulação geral das vilas, é que se funda então, em fevereiro de 1992, o Conselho Popular da Lomba do Pinheiro (CPLP). Nesse momento, conforme relato da atual presidente da Associação Comunitária Santa Helena, as associações já estão massivamente participando do OP e realizando discussões interessantes acerca das melhorias no bairro.

## 6.2 A Região Centro Sul

**Figura 2 – Em destaque a Região Centro Sul**



Fonte: Site do Observatório das Metrôpoles, acesso em 03/01/2022

A outra região escolhida para a análise, a Centro Sul, de número 12 dentre as 17 regiões do OP, é caracterizada como uma região de baixo associativismo histórico, sendo que a mesma contou, de maneira similar as regiões sul e extremo sul, com uma indução de criação de associativismo a partir da constituição do próprio Orçamento Participativo no início da década de 1990 (ABERS, 1998; FEDOZZI, 2000).

A região Centro Sul é composta pelos bairros: Camaquã, Campo Novo, Cavalhada, Nonoai, Teresópolis e Vila Nova. A Região conta com 128.339 habitantes, representando

9,10% da população do município, com área territorial de 29,621 km<sup>2</sup>, que representa 6,23% da área do município. A taxa de analfabetismo é de 2,08% e o rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 3,07 salários-mínimos<sup>37</sup>.

Dentre os 6 bairros que compõem a região, o bairro Camaquã é o que de maneira integral se destaca na questão associativa, sendo que desde 1959, quando foi oficializado, conta com uma forte atuação dos moradores nesse direcionamento, que através da mobilização ampliaram os espaços de lazer e o número de escolas no bairro (SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, [s.d.]).

O bairro Camaquã, de maneira similar aos outros 5 bairros da Região, apresenta um caráter residencial tendo 17.938 habitantes, os quais habitam em grande maioria casas, sendo que o bairro também apresenta condomínios horizontais e edifícios de, em média, 3 pavimentos.

O bairro Campo Novo, por sua vez, é o mais novo bairro da região, tendo sido criado pela lei 11.058 em 2011. Sendo assim, esse bairro abriga 8.766 habitantes, e dentre os 6 bairros da região é o que apresenta menor média salarial dos responsáveis por domicílio, com 2,04 salários-mínimos.

A região do bairro Campo Novo tem um histórico de recebimento de famílias de baixo poder aquisitivo, que residiam em outros locais de Porto Alegre, e que foram ali alojadas em determinados condomínios, alguns deles, inclusive, via demandas do OP.

Já o bairro Cavalhada, conta com 29.299 habitantes, e tem a origem de seu nome ligada ao século XVIII, pelo fato de suas terras terem abrigado por 20 anos um campo para a guarda da cavalhada pertencente à Fazenda Real. O bairro de então possuía pouco acesso ao centro da Cidade, sendo que os moradores se deslocavam até o bairro Teresópolis para embarcarem no bonde que partia da região até o centro. A via de acesso para tal era a então Estrada da Cavalhada, que abrangia todas as atuais Avenidas Carlos Barbosa, Teresópolis, Nonoai e Cavalhada, ligando o bairro da Azenha à Ipanema em uma área que até a década de 1950 permaneceu rural.

A partir da década de 1950 houve o asfaltamento dessas avenidas que passaram a ser denominadas, e as facilidades de acesso passaram a promover o crescimento populacional e econômico vertiginoso na região. Junto ao crescimento, o bairro passou a encarar problemas ambientais e sociais, sendo que já em 1958 a Cáritas Arquidiocesana de Porto Alegre vinculada

---

37 Dados extraídos do site do Observa POA, disponível em: [http://www.google.com/maps/d/edit?mid=15IJnBzoep8subr9\\_f5hQGIRL\\_aw&ll=-30.099845122882215%2C-51.15893349999999&z=11](http://www.google.com/maps/d/edit?mid=15IJnBzoep8subr9_f5hQGIRL_aw&ll=-30.099845122882215%2C-51.15893349999999&z=11) acesso em 06/02/2020.

a Igreja Católica, auxiliou com a criação de um grande programa habitacional denominado “Cidade de Deus”, situado junto à Avenida Cavallhada.

Na década de 1990 se intensificaram no Bairro Cavallhada a construção de condomínios fechados, o que veio a diferenciar uma parte do bairro da antiga conformação, na qual se destacavam prédios de menor porte. A partir dessa nova demanda, o comércio também apresentou um novo crescimento, tornando o bairro praticamente autossuficiente nesse sentido (SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, [s.d.]).

Outro bairro da Região Centro Sul é o Nonoai, que também traz vários núcleos habitacionais em seu território, e tem seu nome em homenagem a um ilustre morador da região, João Pereira de Almeida, o Barão de Nonoai, participante do movimento abolicionista e chefe da guarda nacional de Santa Maria e São Martinho durante o Brasil Império.

O Nonoai também tem característica residencial, apresentando basicamente casas, algumas muito antigas, e um menor número de edifícios mais altos em seu território, bem como alguns núcleos habitacionais e comércios concentrados na avenida principal.

O bairro Teresópolis, por sua vez, conta com 14.707 habitantes e é o que apresenta, dentre os 6 bairros que compõem a Região Centro Sul, o maior rendimento médio dos responsáveis por domicílio, com 5,29 salários-mínimos.

Esse é um bairro que em sua origem guarda muitas semelhanças com o bairro Vila Nova, embora as regiões fossem de posse de diferentes sesmeiros, ambas localidades receberam ao final do século XIX imigrantes italianos que compraram determinadas extensões de terra.

As famílias de imigrantes italianos foram constituindo pequenas chácaras, sendo que o nome inicial da localidade se chamava “Arraial de Teresópolis”, pois ficava as margens da Estrada Teresópolis que ligava o centro da Cidade aos bairros Cavallhada, Vila Nova e Tristeza.

Ao final do século XIX, Arraial de Teresópolis era considerado um lugar muito distante do centro de Porto Alegre, onde determinadas famílias iam passar o verão dado o clima mais ameno se comparado ao Centro da Cidade, visto por ali ainda se concentrarem matas nativas na paisagem.

Porém, ao início do século XX e com o funcionamento dos bondes elétricos, inaugurados em 1908 em Porto Alegre, a distância entre os bairros considerados “longe” e o centro passou a diminuir, fazendo com que esses bairros crescessem em população.

É assim que o bairro Teresópolis passa a receber durante o século XX um aumento populacional, e vê crescer o número de escolas, de diferentes igrejas e templos de distintas religiões, a construção de um presídio feminino, de um hospital, seu comércio, etc.

De certa forma o bairro Teresópolis, no deslocamento histórico que ocorria pela região da Azenha, por ser o mais próximo do centro quando comparado aos demais bairros da Região Centro Sul, acabou por se regularizar mais precocemente que os demais. Portanto, Teresópolis é um bairro que conta com um aumento populacional um pouco mais “ordenado”. Esse fato ocorre porque grandes camadas populacionais, ao se deslocarem do interior para os grandes centros urbanos em busca de melhores condições de vida, em especial na segunda metade do século XX, acabam se deparando com o problema da habitação, seja pela possibilidade de comprarem somente terrenos baratos ou, ainda, de realizarem ocupações irregulares, o que ocorre em menor grau no Teresópolis quando comparado a outros locais de Porto Alegre, visto que o mesmo já estava em uso, e de certa maneira habitado por famílias um pouco mais abastadas.

Por último, o bairro Vila Nova que, como dito, guarda inúmeras semelhanças com o Teresópolis, dado o fato de em seus primórdios receber famílias italianas que se organizam a partir do cultivo de hortifrutigranjeiros, e em pequenas propriedades. E, posteriormente, ter boa parte de suas chácaras loteadas, vindo surgir novas residências, lojas, armazéns, supermercados, serralherias, farmácias e o hospital Vila Nova. Dessa maneira, atualmente, o Bairro Vila Nova também se configura como um bairro residencial, embora guardando algumas características de povoado italiano, com famílias de descendentes que conservam suas chácaras com plantações de frutas, verduras e legumes, os quais auxiliam no atendimento das demandas do mercado Porto-Alegrense.

Dado esse panorama mais geral sobre cada bairro da Região Centro Sul, cabe também apontar-se algumas características específicas que o diferenciam em relação à Região da Lomba do Pinheiro.

Sendo assim: a primeira (1), e uma das principais características de diferenciação das duas Regiões do OP, faz referência a desigualdade social presente nas distintas realidades dos 6 bairros da Região Centro Sul.

Embora o rendimento médio da Região Centro Sul seja um tanto maior que o da Região da Lomba do Pinheiro, com 4,09 salários-mínimos por habitantes contra 2,07, esse dado mascara a enorme diferença social encontrada entre os bairros e locais dessa região.

Isso não significa dizer que na Região da Lomba do Pinheiro não há extrema pobreza e situações de vulnerabilidade, pois há. Mas implica em dizer que na Região Centro Sul há também essas condições, porém, muitas vezes camufladas e invisibilizadas pelo grande abismo social que separa essa realidade de boa parte da população do local.

Os dados trazidos pelo Observa POA<sup>38</sup> evidenciam as diferenças nos rendimentos médios dos responsáveis por domicílio nos bairros da Região Centro Sul, indo dos 5,77 salários-mínimos no Teresópolis, aos 5,11 no Nonoai, 4,12 no Camaquã, 3,93 na Cavalhada, 3,31 na Vila Nova, a apenas 2,38 no Campo Novo.

Ainda que os dados de rendimentos médios deem conta de explicar as diferenças entre um bairro e outro da Região Centro Sul, internamente cada bairro também apresenta características bem marcantes de desigualdade econômica e social entre seus moradores.

Em 2010, enquanto que o bairro Campo Novo, que tem a mais baixa média salarial domiciliar dentre os 6 bairros da região, apresentava: 1) 2,78% de seus lares em situação de indigência, com rendimento domiciliar per capita de até  $\frac{1}{4}$  de salário-mínimo em um total de 62 famílias; 2) e em situação de pobreza, com renda de até 1 salário-mínimo por domicílio, o montante de 25,42%, com 520 famílias nessa condição; 3) também amparava 1,61% de sua população no extremo oposto, com ganhos domiciliares com mais de 10 salários-mínimos, com porcentagem que equivale a 33 domicílios em números absolutos.

Já o bairro Teresópolis, que apresenta maior média salarial dentre os 6 bairros da Centro Sul, e tem quase o dobro do número de habitantes que o Campo Novo (12.766 habitantes no Teresópolis, 6.962 habitantes no Campo Novo) apresentava: 1) 2,02% de seus domicílios em situação de indigência, o que totaliza 84 residências que recebem até  $\frac{1}{4}$  de salário-mínimo; 2) 8,8% de residências em situação de pobreza, 365 em números absolutos e; 3) 14,22%, representando 531 em números absolutos, com ganhos domiciliares maiores que 10 salários-mínimos.

Nesse sentido, de desigualdade social e econômica imensa, fica complicado de se imaginar lutas e organizações da sociedade civil que congreguem grande massa da população, pois, como mostram Silva e Zanata Jr. (2008, p. 128) através de estudo empírico em Porto Alegre, por vezes há “uma segmentação da vida associativa a partir de recortes socioeconômicos”, que acabam reproduzindo as “significativas distâncias estruturais e relacionais que caracterizam e sustentam as extremas desigualdades do país”.

O Orçamento Participativo, como mostraram muitos estudos a respeito (FEDOZZI, 2010; FEDOZZI; MARTINS, 2015; MARQUETTI, 2002), acaba por atrair para a participação pessoas e grupos das camadas mais populares, e desde o seu início até 2015, com exceção aos

---

38 Os dados trazidos pelo site do Observa POA estão amparados no Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo que o mesmo ocorre de 10 em 10 anos, tendo sua última versão realizada em 2010, pois, em 2020 devido a pandemia do Covid-19 o mesmo não foi realizado, sendo adiado para 2021. Por isso os dados datam de 2010.

dados coletados em 2009, apresentou maior número de pessoas participantes tendo vínculos associativos, com destaque para a participação via entidades de base territorial (associações de moradores). Dessa forma, em se tratando do OP e da participação institucionalizada, é também perceptível a importância do papel das entidades associativas, em especial das Associações de Moradores, junto aos locais de maiores vulnerabilidades sociais na capital gaúcha.

Porém, como já relatado, e essa seria uma segunda (2) característica marcante de diferenciação entre as duas regiões, é que há na Região da Lomba do Pinheiro um histórico associativismo combativo de longa data, o qual não se encontra na Região Centro Sul. Quais os efeitos que essa diferença pode trazer?

Uma terceira (3) característica de diferenciação é que a Região Centro Sul, também de maneira distinta à Região da Lomba do Pinheiro, não contou com um trabalho mais marcante por conta da atuação de setores da Igreja Católica ligados as CEBS e orientadas pelo cristianismo da libertação nas décadas de 1960, 1970 em diante.

Por óbvio, houve ações pontuais nesse sentido também na Região Centro Sul, inclusive acarretando em fundações de associações com vínculos às CEBS, mas, cabe lembrar que pelo fato da Lomba do Pinheiro receber nessa época um grande contingente de pessoas, os freis franciscanos e posteriormente também as irmãs franciscanas, optaram por se estabelecerem lá, o que gera um outro nível de atuação da Igreja Católica, o qual também acabou influenciando diretamente na constituição de uma consciência coletiva local. O relato dado em 1996, pela atual presidente da Associação Santa Helena, auxilia nessa compreensão:

Os Franciscanos tiveram importância fundamental na formação e organização, não só na da Lomba do Pinheiro, mas acho que no período histórico, e pós-ditadura militar. Os Franciscanos acabaram por seguir uma orientação da 'Teoria da Libertação' que era ligada ao Frei Leonardo Boff, ao Frei Beto. Tinham outra visão, outra concepção de sociedade, trabalhavam nas organizações sociais, ajudavam os clubes de mães. As coisas aqui sempre foram muito complicadas, mas por outro lado, isto fez com que a Lomba tivesse um perfil diferenciado, de qualificação de seus quadros de liderança, porque nós tínhamos um espaço de formação, para ter uma proximidade com a visão de esquerda de sociedade. Foi justamente o que nos deram os Franciscanos, uma visão marxista. A primeira vez que eu tive contato com uma visão de classe, mais – valia, enfim acesso aos teóricos como Lenin, Marx, foi através dos Franciscanos. Eles tinham uma visão diferenciada. Nós éramos emburrecidos e não burros. Tudo isso a gente aprendeu. Aprendemos a ler a Bíblia diferentemente. Nós organizávamos, no sentido de ajudar principalmente nas áreas dos sindicatos, e ocupação de áreas, as questões de reforma agrária em nível de Estado. Quem mais incentivava era a 'Pastoral Operária', o Frei Mário, o Frei Gilberto, nesse sentido eles foram fundamentais. Eles organizaram, junto com outras zonas e outras atividades. Mas a Igreja até hoje, quando avançam muito, ela começa a fechar. Inclusive tiraram o Frei Mário de lá. Ele ajudava muito na organização, conscientização das mulheres, na questão da violência dentro do lar. Quando eles sentiram que a coisa estava avançando muito fecharam o cerco. Antes havia uma resistência para que a Igreja não fosse Paróquia, e eles tiraram o Frei de lá, justamente para que virasse uma Paróquia e voltasse a ser apenas um serviço social

da Igreja. Maristela Maffei – Vereadora e líder comunitária da Vila Santa Helena (MAGNI, 1996, p. 70).

Da mesma forma, também em função de uma organização associativa local, germinadas em especial nas décadas de 1970 e 1980, portanto, com um forte viés de oposição ao regime militar e as práticas clientelistas e paternalistas que o mesmo representava, a Região da Lomba veio a formar sua União de Vilas na década de 1980, com posterior continuidade com a criação de um Conselho Popular ao início da década de 1990. A Região Centro Sul, por não apresentar esse histórico associativismo em maior grau no seu território, salvo o Bairro Camaquã, acabou por não consolidar essa rede associativa de mais longa data, não fundando uma União de Vilas e tampouco um Conselho Popular.

O que a Região Centro Sul apresentou, posteriormente, e que também foi um dos movimentos sociais estudados pela presente pesquisa, foi um Conselho Comunitário da Zona Sul (CC Sul), criado para atuar especificamente via OP, portanto, com características bastante distintas do Conselho Popular da Lomba do Pinheiro.

Cabe destacar-se ainda que as duas regiões, além de apresentarem peculiaridades em relação aos seus territórios, trazem aspectos únicos em suas relações para com o OP, dessa forma é importante descrever essas diferenças, amparadas nas análises empírica e bibliográfica do presente estudo.

### **6.3 As regiões Lomba do Pinheiro e Centro Sul e o OP**

Conforme descrito no início do capítulo, o primeiro fato que concretiza as diferenças entre essas duas regiões do OP, a Lomba do Pinheiro e a Centro Sul, são suas tradições associativas distintas (FEDOZZI, 2000).

O Quadro 2, abaixo, destaca essa diferença na história associativa das duas regiões. Ela também demonstra que a participação no OP via movimentos sociais (entidades) não ocorreu de maneira tão distinta entre uma região e outra, evidenciando que participantes vinculados a entidades tiveram participação relativamente semelhante em ambas as regiões (2005 e 2009).

**Quadro 2 – Indicadores socioeconômicos e associativos das regiões do OP – Porto Alegre**

Região	Índice de Desenvolvimento Humano – IUH (2000)	População Total (2010)	Tradição associativa anterior ao OP*	Número de participantes (2005) / Percentual estimado de participantes vinculados a entidades (2005)	Número de participantes (2009) / Percentual estimado de participantes vinculados a entidades (2009)
Centro	0,919	276.799	Baixa	815 / 61,8%	757 / 66%
Noroeste	0,892	130.810	Baixa	448 / 61,2%	565 / 38%
Sul	0,874	83.312	Baixa	679 / 57,1%	336 / 50%
Cristal	0,860	27.661	Baixa	371 / 33,3%	250 / 26%
Leste	0,834	114.309	Baixa	685 / 62,1%	1.078 / 27,1%
<b>Centro-Sul</b>	<b>0,832</b>	<b>110.889</b>	<b>Baixa</b>	<b>1.065 / 56,0%</b>	<b>947 / 44,6%</b>
Eixo Baltazar	0,825	100.418	Baixa	918 / 48,3%	922 / 10,1%
Cruzeiro	0,813	65.408	Alta	196 / 80,0%	304 / 36%
Partenon	0,819	118.923	Alta	921 / 40,9%	677 / 44,9%
Humaitá/ Navegantes	0,797	43.689	Baixa	645 / 62,3%	1.802 / 51,7%
Glória	0,788	42.286	Alta	813 / 40,5%	617 / 60,4%
<b>Norte</b>	<b>0,780</b>	<b>91.366</b>	<b>Alta</b>	<b>756 / 43,9%</b>	<b>849 / 22,6%</b>
Extremo-Sul	0,779	34.873	Baixa	592 / 47,2%	680 / 24,1%
Restinga	0,761	60.729	Baixa	952 / 50,8%	753 / 47,8%
<b>Lombá do Pinheiro</b>	<b>0,751</b>	<b>62.315</b>	<b>Alta</b>	<b>685 / 44,1%</b>	<b>751 / 49,2%</b>
Nordeste	0,726	37.234	Baixa	411 / 42,4%	614 / 32,5%
Ilhas**	-	8.330	Baixa	-	297 / 40%
Porto Alegre	0,865	1.409.350	-	14.376 / 56,9% ***	15.151 / 44,3% ***

Fonte: (NOGUEIRA; FEDOZZI, 2012)

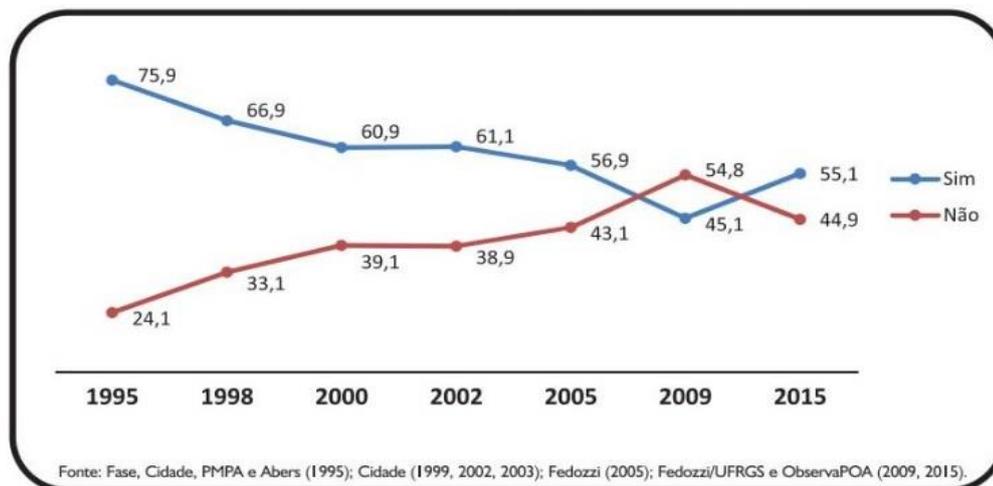
\* Por tradição associativa se considera as cinco regiões que apresentaram maior mobilização comunitária desde 1978. Bem nos primórdios do OP, foram apenas essas 5 regiões com alta tradição que participaram, assim como foram as primeiras a criarem Conselhos Populares e a constituírem as articulações regionais de vilas em Porto Alegre (FEDOZZI, 2000);

\*\* Região criada formalmente a partir de 2007;

\*\*\* Média somada de todas as assembleias, temáticas e regionais.

Outro fato demonstrado pela Quadro 2 é que de 2005 para 2009, de maneira geral na Cidade de Porto Alegre, o número de pessoas participantes do OP ligados a alguma entidade associativa estava caindo. Se em 1995, o índice de participação associativa ficava em torno de 62% (FEDOZZI ET AL, 2013), em 2005 esse índice havia caído para 56,9%, e em 2009 para 44,3%. Porém, em 2015, conforme dados apresentados abaixo, no Gráfico 5 (OBSERVAPOA, 2016b), há uma nova ascendente da participação ligada a entidades, para algo em torno dos 55,1%.

**Gráfico 5 – Participação percentual no OP de Porto Alegre, por participação em entidade**



Fonte: ObservaPoa (2016b)

Portanto, pelo histórico do OP, a maior parte das pessoas que participam dessa IP, salvo os dados coletados em 2009, possuem algum vínculo com movimentos sociais. Desses, a grande maioria sempre esteve ligada ao associativismo territorial (Associações de Moradores – AM's), fator que também se alterou um pouco ao longo dos anos.

Em 1995, o índice de participação associativa via Associação de Moradores era de 61,8%, sendo que em 2009 esse índice havia caído para 48,9%. O último índice coletado, de 2015, aponta para 49,2%, o que indica que outras formas de associativismo estão participando mais do OP, conforme destaca a Tabela 2, abaixo.

**Tabela 2 – Tipo de associativismo dos participantes do OP – 2015**

Participação em grupos sociais	Anos	
	2009	2015
Associação de moradores	48,9	49,2
Movimentos sociais	13,5	16,0
Entidade assistencial	9,2	5,7
Grupo religioso	4,1	10,6
Centro comunitário	3,2	2,4
Partido político	2,3	2,6
Conselho de políticas públicas	2,3	1,0
Clube de mães	2,3	0,1
Grupo cultural	2,3	2,7
Sindicatos	2,1	1,3
Clube esportivo	1,8	2,5
Entidade carnavalesca	1,6	2,3
Comissões	1,6	0,3
Conselho popular/união de vilas	1,1	2,1
Comissão de rua	0,9	0,5
Clube recreativo	0,2	0,7
Não respondeu	1,6	-
Anulada	0,9	-
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009, 2015).

Fonte: ObservaPOA (2016b)

No entanto, embora a participação associativa e a vinculação a entidades de base territorial (AM's) estejam menor do que já estiveram no OP, a análise dos encaixes institucionais de 2019/2020 permite aferir que, no que se refere aos Conselheiros eleitos nas regiões analisadas, todos eles apresentam algum tipo de vínculo com entidade associativa: a Região da Lomba do Pinheiro apresentou entre os quatro conselheiros (dois titulares e dois suplentes), dois participantes vinculados à associações de moradores, um participante vinculado a associação cultural/assistencial e um participante responsável por uma área de lazer, mas conhecido por atuar no movimento associativo comunitário<sup>39</sup>.

A Região Centro Sul, por sua vez, apresentou um conselheiro ligado à associação de moradores, dois conselheiros ligados às entidades cultural/esportiva/assistencial e uma conselheira ligada à comissão de rua.

Dessa forma, cabe perceber que o protagonismo no OP atual, o qual segue no período de desdemocratização, ainda é dado pelos diferentes tipos de associativismo, com uma possibilidade de queda no protagonismo do associativismo de base territorial (Associação de Moradores – AM's), embora ele ainda seja dominante no conjunto do associativismo.

A Região da Lomba do Pinheiro, de tradição associativa de mais longa data e peculiaridades históricas e sociais que a diferem da região Centro Sul, apresentou um quadro mais forte de participação das AM's no que se refere aos encaixes institucionais de mais alto escalão dentro do OP em 2019/2020, apresentando 2 encaixes institucionais de representantes de AM's nos cargos de Conselheiros do OP, enquanto que a Região Centro Sul apresentou somente 1.

Torna-se interessante destacar, que com o processo de desdemocratização do OP, o lugar ocupado pelos Conselheiros dessa IP passa a ter ainda maior centralidade, embora menor responsabilidade, pois, recordando: com as modificações realizadas no regimento interno em 2006, que retiraram a obrigatoriedade das reuniões prévias anteriores as assembleias, deixando-as então a cargo da vontade dos Conselheiros e delegados eleitos, a atribuição de tornar o processo de fato participativo ficou, em especial, à mercê dos Conselheiros. Esse processo se complexifica quando, em 2008, ocorre a mudança referente as inscrições prévias das chapas para concorrerem aos cargos de Conselheiros nas assembleias gerais, passando a caracterizá-las como espaço, quase que restrito, de confronto, local onde antes ocorriam debates e discussão de ideias sobre a região e suas prioridades.

---

39 Esse é o caso do representante que parecia ainda estar ligado a Associação Comunitária da Vila Santa Helena, conforme indicaram entrevistados, mas que na verdade estava representando uma área de lazer da Vila Santa Helena.

Conforme mostraram as entrevistas realizadas em ambas as regiões, as assembleias prévias com as microrregiões deixaram de ser realizadas há alguns anos já, sendo que as mesmas eram de suma importância, visto que essas discussões denotavam o caráter mais urgente de certas demandas e reforçavam o caráter de empatia de uma comunidade para com as outras da mesma região.

(...) se no primeiro período do OP, nos primeiros anos da década de 90, todas as demandas elas eram discutido nas comunidades, na comunidade, se fazia uma ata da Assembleia da Associação de Moradores, dali tu levava esta hierarquia para microrregião, como eu falei né que era cinco né, depois se tornou quatro, mas era 5 inicialmente, depois são quatro. Então, dali tu tinha a demanda da comunidade que discutia com as comunidades daquela microrregião, que direcionava pra grande plenária qual era a hierarquia da região da Lomba do Pinheiro. Então era muito mais debatido, então quando as pessoas iam pra plenária grande do OP, elas já tinham debatido na comunidade, já tinham debatido na microrregião e chegava na Assembleia dizendo de fato qual era a demanda para a Região, porque já tinha debatido. E aí esse cruzamento, se dava as demandas a partir da decisão das quatro microrregiões. Hoje o OP não funciona mais assim! Não existe mais essa dinâmica da discussão das comunidades, não tem mais a discussão das micros, e hoje tu chega na plenária completamente alheio. A mobilização ela se torna apática né, porque as pessoas às vezes vão mais para votar nos Conselheiros do OP do que nas demandas né, era o inverso antes. Tua ia lá para debater as demandas, e lá naquele momento tu via quem é que era as pessoas que iam ficar de Conselheiro para defender aquelas demandas. Hoje é o inverso, hoje as pessoas vão mobilizada para eleger o Fulano que vai ser o conselheiro, e é muito diferente, é muito complicado isso, eu ia até dizer agora na última plenária: esse processo ele é perversivo né, porque ele não, ele tem a fachada de participativo e a população é quem decide suas demandas, eu tenho minhas dúvidas. Coloco minhas dúvidas com minha avaliação crítica sobre esse processo desse jeito (Gabriel, entrevista 2 ao pesquisador).

Percebendo a centralidade que o encaixe institucional de mais alto escalão passa a ter, dado o fato de que as discussões prévias das assembleias e a resolução dos problemas locais passa a estar muito mais centralizada na figura do Conselheiro(a), torna-se importante atentar-se a outras duas significativas diferenças entre as duas regiões estudadas e suas relações para com o OP, as quais dizem respeito: *(1) a não renovação dos Conselheiros do OP e; (2) ao maior processo de desdemocratização de uma das regiões.*

Conforme já destacado na análise histórica do OP, um dos pontos nevrálgicos no processo de desdemocratização do OP tem relação com as regras que versam sobre a renovação dos Conselheiros dentro do Conselho do Orçamento Participativo (COP), que é a instância de mais alto poder decisório dessa IP, poder esse potencializado a partir dos processos de desdemocratização referentes às assembleias.

Esse problema no desenho institucional do OP já havia chamado a atenção de diferentes pesquisadores do tema (FEDOZZI; MARTINS, 2015; NUÑEZ, 2010) e apontava para uma grande possibilidade de não renovação dos representantes conselheiros, e por consequência

tornava o processo menos democrático (menor amplitude e igualdade de participação) e com maiores possibilidades de relações clientelistas entre prefeitura e a sociedade civil.

As regras que passaram a contribuir para a diminuição da renovação do COP ocorreram em 2004, com possibilidade de reeleição de mais de dois mandatos na condição de suplente; e se modificaram drasticamente em 2007, com um processo de possibilidade de reeleição contínua de conselheiros.

*(1) Desde então, a região Centro Sul destaca-se por apresentar um alto índice de repetição de Conselheiros, e ainda, (2) dispor de regras próprias menos democráticas quando comparada à região da Lomba do Pinheiro.*

Esses fatos mostrarão que essa região aprofundou ainda mais seu processo de desdemocratização do OP.

Conjuntamente a esse processo de não renovação nos encaixes institucionais e de menos democracia em todo o processo, a Região Centro Sul apresentou fortes redes de relações entre os movimentos sociais analisados e partidos políticos ligados aos governos Fogaça-Fortunati, em especial, ao PTB. Esse dado também auxilia no entendimento de que ali, mais do que na Região da Lomba do Pinheiro, passou a operar uma lógica clientelista que se opõe aos princípios básicos da democracia participativa baseada em critérios impessoais que estavam mais presentes na fase de democratização do OP.

Os índices médios de renovação dos conselheiros que antecedem as mudanças nas possibilidades de reeleição do COP, ou seja, anteriores a 2004 e que coincidem com os governos do PT em Porto Alegre, apresentavam em torno de 69% de renovação dos conselheiros, ao passo que, com a mudança do contexto político e alteração das regras de reeleição dos conselheiros, o índice médio de renovação cai para em torno de 40% (CIDADE, 2007).

Como evidencia o Quadro 3, abaixo, a Região Centro Sul durante o último governo Fortunati, chega a apresentar somente 12,5% de renovação de seus conselheiros.

### **Quadro 3 – Porcentagem de renovação dos Conselheiros do OP**

	Média de conselheiros reeleitos do ano anterior (OP)	Região Lomba do Pinheiro	Região Centro Sul	Média de reeleitos + pessoas que já foram conselheiros (OP)	Região Lomba do Pinheiro	Região Centro Sul	% de renovação (COP)	Região Lomba do Pinheiro	Região Centro Sul
1993/1996 Tarso Genro (PT)	18,20%	18,8%	18,8%	22,0%	31,2%	31,2%	78,0%	68,8%	68,8%
1997/2000 Raul Pont (PT)	22,60%	18,8%	18,8%	39,9%	37,5%	31,2%	66,1%	62,5%	68,8%
2001/2004 Genro/Verle (PT)	18,90%	6,3%	18,8%	38,4%	18,8%	43,8%	61,6%	81,2%	56,2%
2005/2008 Fogaça (PPS-PMDB)	25,90%	25%	43,8%	52,2%	37,5%	56,2%	47,8%	62,5%	43,8%
2009/2012 Fogaça/Fortunati (PMDB-PDT)	43,40%	31,2%	37,5%	64,6%	50%	56,2%	35,4%	50%	43,8%
2013/2016 Fortunati (PDT)	50,00%	56,3%	62,5%	70,1%	56,2%	87,5%	29,9%	43,8%	12,5%
2017/2020 Marchezan (PSDB)*	45,00%	33,3%	66,6%	53,3%	58,3%	66,7%	46,7%	41,7%	33,3%

Fonte: Adaptada a partir de Nuñez (2018)

\* O governo Marchezan não realizou assembleias e não elegeu conselheiros do OP em 2017, tendo os Conselheiros do OP seus mandatos estendidos 2016-2017 até 2017-2018, porém, sem atuarem em 2017. Sendo assim, a média foi calculada a partir dos outros 3 anos de governo.

Mas, o que será que influenciou para que a Região Centro Sul apresentasse índices tão diferentes de renovação dos Conselheiros do OP quando comparada a Região da Lomba do Pinheiro?

Baierle (2009) expôs o “modus operandi” da primeira gestão Fogaça, a qual foi responsável direta pelas grandes transformações no desenho institucional do OP e que vieram a caracterizar com mais afinco o processo de desdemocratização que segue até hoje. Em 2005, no início de sua gestão, Fogaça cortou os convênios com as creches comunitárias e aos poucos foi renegociando novas regras de “cooperação” (BAIERLE, 2009, p. 32–33). O autor cita o exemplo de uma determinada congregação religiosa, nas regiões Glória e Nordeste, a qual conseguiu fazer convênio com a Administração Municipal para receber recursos graças a negociação que contou com apoio da entidade à eleição de conselheiros do OP simpáticos ao governo.

O dado apontado por Baierle (2009) auxilia, em parte, na compreensão acerca do que de fato ocorreu com os encaixes institucionais durante o processo de desdemocratização no OP,

porém, cabe lembrar que a Região Centro Sul apresenta de forma ainda mais concisa a característica de eleger e manter conselheiros ligados aos partidos governantes.

O exposto pelo cientista político denota importância tanto ao desenho institucional (regras do jogo), quanto ao contexto político e a vontade política. Portanto, as regras do desenho institucional somadas aos partidos no governo e à vontade política dos governantes influenciam no baixo índice de renovação dos Conselheiros do OP. Esse fato, parece difícil de se sustentar, visto que são as regras do jogo que ditam o funcionamento do OP, porém, o aumento considerável das demandas não realizadas no período de desdemocratização iniciadas no governo Fogaça (demonstrado no capítulo Democratização e Desdemocratização), definirão os rumos partidários na fase de desdemocratização do OP, sendo que muitos grupos que passam a ter “sucesso” com demandas concluídas estão ligados aos partidos governantes, sendo que essa afirmação será constatada a partir da exposição de alguns casos empíricos analisados pela presente pesquisa e expostos no capítulo 7. Para além da rede clientelista dada entre governo e simpatizantes partidários através da efetividade de suas demandas, com caráter mutuamente vinculante afetado durante o período de desdemocratização, há ainda relatos de obras e serviços sendo realizados por fora do OP, conforme denotado por algumas entrevistas realizadas.

Mas tem uma coisa né, esse negócio aí que ele anda fazendo aí das ruas, porque pra ti fazer um capeamento de rua, é serviço. E esse serviço ele tá usando, ele tá fazendo capeamento de rua por fora do Orçamento Participativo. É um serviço, mas passa pelo OP, daí ele tá fazendo por fora, mas ele acha que o pessoal é burro. O pessoal não é burro, todo mundo tá vendo, tem 10 protocolos aí e ninguém arruma a minha rua. Tenho 10 protocolos e não arrumam a minha água, por quê? Porque só arruma a dos amigos do rei. Eles fizeram o capeamento lá em cima, na Padre Roque Gonzáles, tá um capeamento lindo, mas não tinha material pra fazer as que foram ganhas no OP, mas aquela tinha. E o cara ainda me bota ali que ele toma muitos cafés na casa dos caras, lá nessa rua, dos caras que trabalham na rádio. Tá aqui, se tu quiser ver? Não, meu Deus, eu nunca tinha visto, todos esses anos que eu participo do OP nunca tinha visto baixaria tão grande igual esse nosso Marchezan aí. Ele simplesmente acabou com o OP (Rosana, entrevista ao pesquisador).

Os dados do Quadro 3 mostram que o percentual de renovação nos conselheiros das duas regiões durante a década de 1990 beirava os 70%, ao passo que na última gestão petista já houve uma queda na renovação da Região Centro Sul, para algo em torno de 56%. Já a Região da Lomba do Pinheiro demonstrou um aumento de renovação para algo em torno de 80%.

Ou seja, uma simples mudança no desenho institucional ocorrida em 2004, ainda na gestão petista, a qual passou a possibilitar a reeleição de Conselheiros do OP por dois mandatos seguidos, já serviu para que a Região Centro Sul diminuísse seus índices de renovação dos Conselheiros. Nesse sentido, embora o desenho institucional, o contexto político e a vontade política sejam também fatores-chaves na justificativa acerca da diminuição nos índices de renovação dos conselheiros do OP, elas não conseguem por si só explicarem as diferenças nos

índices de renovação das duas regiões analisadas: Lomba do Pinheiro e Centro Sul. Aí, surgem outras indagações: qual o peso que o associativismo histórico diferenciado dessas regiões traz? Qual o peso que as diferenças sociais e econômicas dessas regiões trazem? Será que os “padrões de ação coletiva” (PAC’s) dos movimentos sociais atuantes nesses territórios se diferenciam e também pesam sobre a atuação no OP?

Somando-se aqui os governos Fogaça, Fortunati e Marchezan, que centralmente caracterizam o período de desdemocratização nos 30 anos do OP, a Região da Lomba do Pinheiro apresenta uma média de 50% de renovação, enquanto que a Região Centro Sul uma média de somente 33,4%. O dado que chama a atenção é que os nomes que frequentemente se repetem nos encaixes institucionais desse mais alto escalão do OP têm ligação direta com os partidos políticos que compunham a frente dos governos Fogaça-Fortunati, em especial o PTB.

Em se tratando das duas regiões analisadas, esse panorama partidário dos Conselheiros do OP se estende desde o primeiro governo Fogaça (2005) até o final do segundo governo Fortunati (2016), e começa a se modificar de maneira tímida na gestão Marchezan, com o encaixe institucional de atores ligados ao PSDB, ou seja, mudam razoavelmente os atores, mas o processo segue o mesmo: OP desdemocratizado e com contexto político e a vontade política orientada para práticas clientelistas.

Mas, por que o PTB é o partido que mais têm redes ligadas aos Conselheiros eleitos no OP nessas duas regiões, desde a eleição de Fogaça?

Antes mesmo de eleito em 2005, Fogaça assumiu discursivamente uma postura de continuidade democrática em relação ao OP, alegando que não interviria de maneira efetiva nessa IP, e que as decisões do OP ficavam a cargo dos Conselheiros do Orçamento Participativo. Essa foi de fato uma postura discursiva, dado o fato de que o governo Fogaça centralizaria sua atenção e força no seu programa de Governança Solidária Local (GSL).

Cabe lembrar que em uma Instituição Participativa, para a garantia de um desenho institucional baseado na construção conjunta e em princípios democráticos e de justiça redistributiva, é necessária a vontade política dos quadros governantes e de seu modelo administrativo. E nesse caso, a vontade se faz no dia a dia, no diálogo para com quadros técnicos e especialistas nos processos participativos, bem como no diálogo e na construção conjunta com os Conselheiros, delegados e participantes do OP, os quais o vivenciam na prática. Esse procedimento esteve presente na gênese do OP (Fedozzi, 2000).

Mas, por óbvio, ainda que Fogaça alegasse deixar os Conselheiros decidirem sobre os rumos do OP por si só, parte da prefeitura que ficou mais próxima dos processos participativos passou a influenciar o que de fato ocorreria no OP. Desde a eleição de Fogaça, em 2005, foi o

PTB quem assumiu a Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV), de 2006 a 2012, tendo a sua frente por um curto período Cassiá Carpes, posteriormente Maurício Dziedricki e provisoriamente Cassio Trogildo. Esse último, que era secretário adjunto e atuava na secretaria desde 2005, assumiu provisoriamente por mais de uma vez como secretário, dados os afastamentos de Dziedricki para concorrer à reeleição como vereador em 2008, e a deputado federal em 2010. Nesse último período, Trogildo ficou à frente da secretaria de obras por dois anos, de 2010 a 2012, período em que a capital gaúcha também recebia valores do governo federal para obras referentes a Copa de 2014. Fato é que, em 2008, Maurício Dziedricki se afastou da SMOV para ser o vereador mais votado em Porto Alegre, e em 2012, Trogildo se elegeu vereador após sua passagem pela SMOV, mas não sem antes protagonizar um episódio que ajuda a explicitar o modo clientelista de operar do PTB na capital gaúcha, bem como a utilização da Secretaria Municipal de Obras e Viação nesse direcionamento.

Por uma denúncia via Ministério Público, Trogildo teve seu mandato cassado pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE)<sup>40</sup>, porém, se manteve no cargo de vereador através de liminares, e pelo mesmo processo teve sua possibilidade de reeleição cassada. Contudo, dadas as liminares e o processo de demora do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em analisar o caso, se reelegeu vereador em 2016.

Na mesma ocasião, o petebista Adriano Gularte, então secretário adjunto que ocupara o cargo de secretário de obras dado o licenciamento de Cássio Trogildo para concorrer a vereador, também foi acusado na ação por autorizar obras negociadas em compra de votos durante a campanha eleitoral e teve declarada sua inelegibilidade. A cassação ocorreu dado o fato de que durante a campanha eleitoral em 2012, em troca de votos, apoiadores de Cássio Trogildo se reuniram com moradores e prometeram a realização de determinadas obras que seriam efetivadas ainda no período eleitoral com a utilização de máquinas da prefeitura, sendo que tais investimentos e obras não estavam previstos no OP, o qual, teoricamente, deveria ser o programa organizador dessas demandas. Ficou comprovado no processo que tais locais apresentaram então, expressiva votação para o candidato, e que de fato haviam máquinas da prefeitura realizando serviços no local<sup>41</sup>.

Outro setor que o PTB assumiu junto ao governo Fogaça foi o da Habitação, que em 2006 teve a sua frente Nelcir Tessaro, e em 2009, Humberto Goulart, ambos petebistas. O

---

40 Ver <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/vereador-de-porto-alegre-e-cassado-por-uso-da-maquina-publica> acesso em 01/03/2021; Ver <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/politica/2019/05/justica-eleitoral-determina-cassacao-do-mandato-do-vereador-cassio-trogildo-ptb/> acesso em 01/03/2021.

41 Ver: <https://www.sul21.com.br/noticias/2012/12/a-smov-era-uma-maquina-de-votos-afirma-promotor-do-caso-trogildo/> acesso em 25/03/2021.

Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) também desempenhou um papel significativo junto ao OP, dado os grandes problemas habitacionais presentes na capital gaúcha já descritos anteriormente no capítulo 3, e a janela de oportunidades aberta pelo programa habitacional de nível federal “Minha casa, minha vida” (MCMV).

Essa relação será melhor percebida, posteriormente, a partir da análise dos PAC’s dos movimentos sociais estudados e as relações para com os Planos de Investimento do OP em Porto Alegre durante o período de desdemocratização.

O fato é que o PTB foi o partido que mais se aproximou do OP nas gestões Fogaça e Fortunati, e isso ocorreu de maneira tão profunda a ponto desse partido dominar a cena e os encaixes institucionais de maior relevância dentro dessa IP por mais de uma década, fatores que só foram possíveis dado todo o processo de desdemocratização que o OP teve.

Em 2013, em função do ocorrido no ano anterior com os processos de Cássio Trogildo e Adriano Gularte, o governo Fortunati reeleito coloca o PDT à frente da SMOV, tendo, então, o vereador licenciado Mauro Zacher como secretário municipal até 2016.

Mauro Zacher também deixa a SMOV para concorrer a vereança em 2015 e é reeleito como o segundo vereador mais votado, o que denota o fato de a secretaria de obras mobilizar votação eleitoral expressiva em Porto Alegre, independente da sigla que esteja a sua frente.

Nesse sentido, ainda que articulado com um processo de menos democracia, o período inicial de desdemocratização do OP pode ser percebido como uma janela de oportunidades aos petebistas e, conseqüentemente, às associações e entidades também ligadas ao partido.

Os encaixes institucionais analisados nas duas regiões estudadas permitem confirmar essa leitura, visto que, como já dito, muitos dos nomes que irão se repetir durante todo o processo de desdemocratização tiveram seu início de participação na primeira gestão Fogaça, e estão articulados em rede com o PTB, e em menor incidência, com PDT. As taxas de renovação expostas no Quadro 3 também confirmam essa leitura, pois evidenciam que ao longo dos mandatos Fogaça/Fortunati os processos de renovação dos Conselheiros foi diminuindo, sendo que a Região Centro Sul chega a 12,5% de renovação ao final do último mandato de Fortunati.

Ao que a análise empírica indica e a fala de boa parte dos entrevistados confirma, o governo Marchezan manteve o processo de desdemocratização do OP, porém, o PTB perdeu parte de seu espaço para outros partidos que apoiaram a gestão do PSDB. O estudo de Fontoura (2019, p. 85), mostra que a gestão Marchezan dividiu a coordenação dos CRIP’s, tendo o PTB e o PP o comando da maioria delas, mas também abrindo espaço para PSDB e PDT.

**Quadro 4 – Relação de gestores dos Centros de Relações Institucionais e Participativas em 2019 (Governo Marchezan)**

<b>REGIÃO ADMINISTRATIVA</b>	<b>NOME DO GESTOR</b>	<b>PARTIDO</b>
<b>Região 1 – CRIP HUMAITÁ – NAVEGANTES</b>	Herminio da Costa Lima	PTB
<b>Região 2 – CRIP NOROESTE</b>	Nilo Inácio Peixoto Filho	PTB
<b>Região 3 – CRIP LESTE</b>	Tatiana Valenci Souza	Sem filiação partidária
<b>Região 4 – CRIP LOMBA DO PINHEIRO</b>	Rodrigo Avila Carpe	Sem filiação partidária
<b>Região 5 – CRIP NORTE</b>	Ticiano Barreto Leite	PTB
<b>Região 6 – CRIP NORDESTE</b>	José dos Santos	Sem filiação partidária
<b>Região 7 – CRIP PARTENON</b>	Lia Fernandes Bernau	Sem filiação partidária
<b>Região 8 – CRIP RESTINGA</b>	Ademir Fogaça	PDT
<b>Região 9 – CRIP GLÓRIA</b>	Marcelo Moreira Centeno	PP
<b>Região 10 – CRIP CRUZEIRO</b>	Samanta Nunes da Silva	PP
<b>Região 11 – CRIP CRISTAL</b>	Julio Fontoura	PP
<b>Região 12 – CRIP CENTRO SUL</b>	Mauricio Melo	PTB*
<b>Região 13 – CRIP EXTREMO-SUL</b>	Elton Fraga	PTB
<b>Região 14 – CRIP EIXO BALTAZAR</b>	Lauro Reis	PP
<b>Região 15 – CRIP SUL</b>	Carlos Cezar Pereira Ramos	PTB
<b>Região 16 – CRIP CENTRO</b>	Carlos Henrique D’Ávila	PP
<b>Região 17 – CRIP ILHAS</b>	Patrícia Coelho	Sem filiação partidária

Fonte: Adaptado de Fontoura (2019, p. 85)

\* Quadro conforme o original, porém corrigido o partido de Mauricio Melo de PP para PTB.

A configuração partidária dos CRIP’s no governo do PSDB apresentada por Fontoura (2019, p. 85), evidencia que dentre as cinco regiões apontadas como de tradições associativas de longa data (ver Quadro 2), somente a Região Norte teve o comando do PTB. Já outras regiões de baixa tradição associativa, tais como Centro Sul, Sul e Extremo Sul, mantiveram a frente de seus CRIP’s pessoas filiadas ao PTB. Essa análise permite aferir que, mesmo perdendo certa autonomia em relação ao “controle do OP”, o PTB participou ativamente da escolha de quais CRIP’s comandaria, lembrando que o PTB também esteve à frente da SMOV durante o governo do PSDB de Marchezan.

Nesse caso, a Região da Lomba do Pinheiro, tida como uma das regiões de longa tradição associativa, apresentou como gestores do seu Centro de Relações Institucionais e Participativas (CRIP's) pessoas ligadas e indicadas pelo PSDB, diferentemente da Região Centro Sul onde o PTB ficou no comando.

Esse fato vai ao encontro do relatado por alguns entrevistados da Região da Lomba do Pinheiro, que percebiam uma centralidade das ações do PSDB na Região durante a gestão Marchezan, inclusive no que se refere às obras e serviços por parte da prefeitura, que embora escassas, eram lideradas por um suplente de vereador do PSDB e suas relações com o CRIP local.

É muito triste né, porque tu ver pessoas que nem ali na Eldorado, na Eldorado a rua ali não dá mais pra passar carro, tem 300 protocolo e eles não vão. Eu até disse pro chefe ali da rua, que mais trabalha ali, pro Reinaldo Barão, vai, faz alguma coisa, conversa com o Moisés. Ele não te conhece, diz que tu quer votar nele, que tu vai votar nele, de repente ele manda alguma coisa para arrumar a tua rua. Eu tô fazendo isso sabe, eu tô fazendo isso, daí quando ele pensar que vão votar nele eles vão dar um pé na bunda dele e ele merece. Se tem que ser amigo do Rei, seja amigo do rei, que nem se eles vêm na tua casa te dar um rancho, pega o rancho deles, eles não vão saber em quem tu vai votar. Eles são trouxa, eles acham que arrumando uma rua, arrumando uma água, trabalho que a prefeitura tem que fazer, eles vão ganhar voto. Mas não é por isso, até o Dorneles, o outro gestor lá do CRIP comentou isso, ele disse: “o Moisés vai perder feio aqui, porque ele não tá se conscientizando que o trabalho que ele tá fazendo para ganhar o voto das pessoas é o trabalho que ele tem que fazer”. Aí ele se meteu no orçamento participativo para me derrubar e o orçamento participativo mudou totalmente, é política, política e é muitas regiões que tá acontecendo isso (Rosana, entrevista ao pesquisador).

No que tange as gestões anteriores do período de desdemocratização, Fogaça-Fortunati, houve sim domínio do PTB no OP também na Região da Lomba do Pinheiro, porém, como mostrarão as análises dos PAC's na região, diferentes fatores colocaram freio às ações, pelo menos em se tratando das demandas da Região dispostas nos Cadernos de Investimento. Sendo assim, os processos clientelistas do PTB na Região da Lomba acabaram se centralizando nas Assembleias Temáticas do OP, e com a parceria institucional para que as “suas associações” oferecessem a maior parte das oficinas culturais desse território.

As entrevistas com alguns líderes comunitários da Lomba também deixaram transparecer o fato de que nessa Região as eleições para Conselheiros do OP 2019/2020 tiveram alguma interferência ou ao menos influência do PSDB, e que possivelmente o partido operou de forma muito similar ao modo como o PTB operara.

Segundo Rosana, do Clube de Mães da Lomba do Pinheiro:

Mas aí foi como eu te disse, num dia eles te deram, no outro dia eles te tiraram. Primeiro me deram um prazo pra ficar, mas depois eu descobri que tinha sido o próprio Moisés Barbosa, o vereador... porque eu apoio há anos o vereador Marcantônio... Então esse cara sabe disso, então ele sabe que eu sou oponente dele política, aí ele destruiu com tudo né. Eu sei que foi ele, ele que faz. Eles ganharam o Orçamento

Participativo numa disputa. Eles ganharam quatrocentos e poucos e nós fizemos cento e cinquenta votos. Mas porque que eles fizeram quatrocentos e poucos? Porque eles trouxeram gente de tudo que era bairro pra votar. Ele, esse senhorzinho aí, esse vereadorzinho aí, que pensa que vai ganhar com essas mutretas que ele tá fazendo, mas tu escreve bem o nome dele: Moisés Barbosa. Ele não vai ganhar, porque ele acha que o povo é trouxa, mas o povo não é trouxa. Ele, meia noite, mas eu tenho meus amigos na prefeitura, meia noite e pouca ele tava ligando pros CRIPs pra mandar as pessoas pra cá pra concorrer contra a minha chapa. A minha chapa aqui seria a chapa da oposição e ele da posição. Mas ele esqueceu que eu também fui da posição, eu sei tudo os truques que ele faz (Rosana, entrevista ao pesquisador).

Importante destacar que a pretensão seria, nas palavras dessa liderança, a tentativa do PSDB de dominar o OP na Região. Ainda que tal processo possa não ter ocorrido, a reclamação partia de alguém que têm vínculos com o PTB e que, segundo seu próprio depoimento, conhece as artimanhas que o então vereador do PSDB faria para ajudar a eleger o conselheiro ligado ao partido, ou seja, há na fala a descrição de um certo *modus operandi*.

Fato é que, para além da eleição e do encaixe institucional, o que essa mudança partidária sutil na eleição de Conselheiros da Região da Lomba do Pinheiro na gestão Marchezan demonstra, é que os principais partidos governantes passaram a agir com instrumentalização dessa instância participativa, abrindo oportunidades para as relações de tipo clientelista.

Isso não ocorre somente via OP, pois com a queda do orçamento alocado nessa IP, bem como o aumento gradual de demandas não realizadas, boa parte dos recursos da prefeitura que são investidos nas áreas periféricas da cidade são realizados por fora do OP.

Agindo dessa maneira, ainda que o gestor seja contrário à ideia de democracia participativa e o OP, ele não terá necessidade de realizar uma decretação formal do fim dessa IP, e dessa forma arcar com um alto custo político internacional e local que tal ação poderia trazer (FEDOZZI, 2020).

Como já relatado, a gestão do PSDB de Marchezan inclusive chegou a parar o Orçamento Participativo, não elegendo conselheiros em 2017/2018, sob a justificativa de que haveriam muitas demandas atrasadas, e que caberia frear o processo para então se colocar em dia tais demandas. Na prática, o que as inúmeras entrevistas comprovaram foi o fato de que, após esse processo, pouquíssimas demandas atrasadas foram recuperadas e baixíssimos recursos foram investidos em novas demandas, evidenciando um certo conflito entre a gestão neoliberal do PSDB e o OP.

Na Região Centro Sul, o processo de desdemocratização do OP indica ter se aprofundado ainda mais quando em comparação com o ocorrido na Região da Lomba do Pinheiro. Isso porque, segundo entrevistados na região, para além dos menores índices de renovação dos conselheiros, regras locais passaram a se sobressair às regras gerais do OP

(Regimento Interno), o que não seria permitido, restringindo ainda mais a participação. A fala, do então gestor do CRIP na Região Centro Sul até 2020 confirma o fato:

Só que a Região Centro Sul tinha uma panela de pessoas ali, que já estavam viciadas no orçamento participativo, e isso não acontecia em mais nenhum lugar da cidade, mas eles seguiam esse regimento que não valia mais fazia 6 anos, só que eles voltavam sempre a aplicar esse regimento interno e aí as pessoas que eram novas, tinham medo do bocão deles. Por exemplo: o gestor que me antecedeu, pra não perder o cargo público ele não batia de frente, ele não dizia que não era. “Ah, deixa eles fazer do jeito que é!”, pra não perder o cargo, o serviço, pra não se indispor. Mas só que assim é ruim, aí o que tinha? Não tinha participação.... É que ali tem uma meia dúzia de delegadas antigas, que elas defendem o regimento interno local, só que pra isso, o círculo diz que todo ano tu tem que aprovar no FROP e mandar lá pro COP. E aí, toda cidade discute se aquilo é viável ou não é. Então, no momento que diz que nenhum regimento local pode ferir esse, então não vale mais aquele, porque essa regra de ter excluído as pessoas não pode. Não pode querer excluir as pessoas, é participação o nome (gestor do CRIP Centro Sul 2016-2020, entrevista ao pesquisador).

Nesse caso, o regimento local era defendido, em especial, pelas lideranças que há muito realizavam encaixe institucional naquela região, novamente em maioria vinculada ao PTB. As regras então aplicadas dificultavam aos novos conselheiros elegerem demandas que, por vezes, suas comunidades queriam, visto que estabelecia um prazo mínimo de participação junto a esse cargo para que fosse possível opinar a respeito das prioridades da região.

Dado esse maior processo de desdemocratização, percebeu-se a partir das entrevistas realizadas, conflitos maiores em relação ao funcionamento do OP na Região Centro Sul desde o início do governo Marchezan, em especial por movimentos sociais que passaram a participar mais recentemente do OP e que não estavam sendo contemplados em suas demandas, seja pela escassez de recursos dispostos, seja pelo maior processo de desdemocratização dessa região. Apesar da entrevista com o gestor do CRIP falar em “bater de frente” com antigas lideranças, o que as entrevistas e análises empíricas demonstraram é que a prática de maior aprofundamento do processo de desdemocratização na Região Centro Sul, a partir da utilização de regras locais que se sobrepujam ao Regimento Interno do OP, continuou a ocorrer na gestão Marchezan.

Dentre os movimentos sociais analisados nas duas regiões, há similitudes e diferenças nos seus PAC's, seja na comparação entre os movimentos sociais de uma determinada região, seja na comparação entre uma região e outra. No entanto, a comparação entre uma região e outra permitiu a possibilidade de se traçar determinado “padrão” presente nos diferentes territórios. Ainda que esse “padrão” não represente homogeneidade entre os movimentos sociais analisados, ele transparece determinadas características marcantes que são mais comumente encontradas em uma ou outra região do estudo.

Em suma, as diferenças entre uma região de longa tradição associativa e outra de associativismo induzido a partir do surgimento do OP, também são ressaltadas a partir da

análise das características dos movimentos sociais e de suas participações no OP, as quais serão analisadas e expostas a seguir.

Portanto, seguem as análises acerca dos PAC's dos cinco movimentos sociais de cada uma das regiões estudadas, que auxiliam nas compreensões acerca das similaridades e diferenças, tanto entre os movimentos sociais de cada região, como entre os movimentos sociais de uma e outra região.

## 7 Análise dos Padrões de Ação Coletiva (PAC's) e dos Encaixes Institucionais no OP

Esse capítulo corresponde a análise dos movimentos sociais e suas relações para com os OP(s). Nesse caso, o olhar se volta para cinco movimentos sociais de cada uma das duas regiões estudadas do OP. A pesquisa visa dar conta das diferenças que os movimentos podem apresentar em seus PAC's considerando os aspectos históricos associativos de suas regiões, também ressaltando a condição dos encaixes institucionais que cada um desses movimentos sociais apresenta ou apresentou em relação ao OP.

Na região da Lomba do Pinheiro, os cinco movimentos sociais estudados foram: Conselho Popular da Lomba do Pinheiro, Associação de Moradores Vila Nova São Carlos, Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro, Clube de Mães da Lomba do Pinheiro e Associação Comunitária da Vila Santa Helena.

Dentre os cinco movimentos sociais da Região da Lomba do Pinheiro, apenas um possuía encaixe institucional no OP nos cargos de Conselheiros em 2019/2020: o Clube de Mães, embora a Associação Comunitária da Vila Santa Helena<sup>42</sup> tenha sido primeiramente escolhida para estudo, dada a informação de que também realizava encaixe institucional no OP em 2019/2020, dado que não se confirmou. De todo modo, os outros quatro movimentos analisados, incluindo-se aí a Associação Comunitária da Vila Santa Helena, já realizaram encaixes em outros momentos dessa IP.

Na região Centro Sul, por sua vez, os cinco movimentos sociais analisados foram: Conselho Comunitário da Zona Sul, Associação Comunitária do Bairro Teresópolis, Associação Recreativa e Cultural Sport Vida, Associação de Moradores do Bairro Vila Nova e Associação Cultural e Social Vila Nova.

Dentre os cinco movimentos sociais estudados da Região Centro Sul, dois possuíam encaixe institucional no OP 2019/2020 nos cargos de Conselheiros: Associação Teresópolis e Associação Sport Vida. Já os outros três movimentos possuem um histórico de participação no OP.

---

42 Posteriormente, na análise dos PAC's de cada um dos movimentos sociais analisados será melhor explicitado o fato de que um dos Conselheiros eleitos na Lomba do Pinheiro possui relações diretas para com a Associação Comunitária da Vila Santa Helena, porém, segundo ele próprio, há divergências dentro da associação, e dessa forma, sua eleição enquanto Conselheiro do OP em 2019/2020 ocorreu de maneira independente, via Comissão ligada ao Campo de Futebol Santa Helena na Lomba do Pinheiro. De qualquer modo, durante a escolha dos movimentos sociais a serem analisados pelo estudo, a indicação dada por diversas entrevistas da Região foi a de que a Associação Comunitária da Vila Santa Helena estivesse realizando encaixe institucional no OP em 2019/2020. Sendo assim, por esse motivo, o estudo levou em conta esse fator na escolha das entidades a serem analisadas.

## **7.1 Os PAC's e os Encaixes Institucionais no OP dos movimentos sociais atuantes na Lomba do Pinheiro**

Conforme recém-apontado, na Região da Lomba do Pinheiro, os cinco movimentos sociais estudados foram: Conselho Popular da Lomba do Pinheiro, Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro, Associação Comunitária da Vila Santa Helena, Associação de Moradores Vila Nova São Carlos e Clube de Mães da Lomba do Pinheiro.

Além das diferenças em relação as ações de participação durante os processos de democratização e desdemocratização do OP, as quais podem indicar determinadas ações autônomas nesse contexto de interação, tais movimentos abarcam peculiaridades em relação aos três eixos de análise dos Padrões de Ação Coletivas - PAC's (organização, redes de relações e discurso) e, por fim, também apresentam de maneira ímpar uma gênese específica referente ao momento histórico em que se constituíram. A proposta do estudo é a de analisar e comparar os PAC's e as interações com os OP(s) (encaixes institucionais) dos diferentes movimentos sociais dentro de cada região, mas também entre uma e outra região do OP (Lomba do Pinheiro e Centro Sul). Segue inicialmente as análises dos PAC's de cada um dos movimentos estudados na Região da Lomba do Pinheiro, região essa, de tradição associativa de longa data.

### **7.1.1 O Conselho Popular da Lomba do Pinheiro (CPLP)**

#### **A gênese:**

Embora o Conselho Popular da Lomba do Pinheiro (CPLP) tenha surgido oficialmente nos primeiros meses de 1992, ou seja, logo após o início do OP em Porto Alegre, convém relatar que sua proposta e seu embrião já estavam maturados desde a década de 1980. Isso porque nos meses finais de 1991, a partir de um debate feito pelas lideranças da Região da Lomba do Pinheiro, resolveu-se dar continuidade ao trabalho que outrora havia sido desempenhado pela União de Vilas da Lomba do Pinheiro (UVLP).

A UVLP, por sua vez, havia sido criada em 1980, dado o grande crescimento do número de associações na Lomba, em especial até a segunda metade da década de 1970, e a busca da comunidade por uma organização coletiva, que debatesse os problemas da Região de forma ampla. Cabe lembrar que UVLP foi uma das responsáveis, na década de 1980, por organizar boa parte das lutas coletivas que ocorriam na região, desde a questão da falta de água, como transporte coletivo, energia elétrica nas comunidades, etc.

A UVLP era, portanto, a entidade que congregava as comunidades das vilas da Lomba para se fortalecerem em busca de melhorias pró bairro, e é nesse sentido já em outubro de 1981, conforme relatado, a mesma lançou o jornal “Voz da Lomba” (FREIRE et al., 2000, p. 129).

Sem pretensão de se ater aqui aos motivos que levaram a desarticulação da UVLP, cabe destacar que seu surgimento e sua posterior continuidade no Conselho Popular da Lomba do Pinheiro (CPLP) estão marcados pela centralidade em relação as demandas comuns da região, e ainda, por um forte viés popular e de caráter reivindicatório.

#### **A formação organizacional e a dinâmica de mobilização:**

Convém relatar que, desde seus primórdios, o CPLP se assenta em um processo de organização formal, ou seja, utiliza-se de um Estatuto, de atas, de reuniões periódicas, possivelmente também impulsionado pelo processo de abertura democrática do país e do período inicial do OP em Porto Alegre, sendo que nesse período uma série de movimentos sociais se burocratiza e se legaliza, dadas as possibilidades de relações para com a via institucional (LOCKS FILHO, 2016).

Por outro lado, conforme relato do presidente da entidade em 2020, o CPLP não buscou formalização de registro jurídico da mesma maneira que outros movimentos sociais aqui estudados, pois seus objetivos são distintos e bem específicos. Conforme o Estatuto da entidade, seu objetivo é o de “aglutinar as forças vivas e defender todos os interesses coletivos da Região da Lomba do Pinheiro e adjacências, mediante ampla participação da população, buscando o desenvolvimento da mesma e a qualidade de vida de seus moradores”.

As entrevistas e a análise do Estatuto evidenciaram o fato de que o Conselho Popular da Lomba do Pinheiro sempre se amparou nas pautas coletivas da Região e por uma visualização mais macro do bairro, buscando elencar ano a ano, via realização de seminários, quais seriam as pautas prioritárias que surgiam a partir das demandas trazidas pelas Associações de moradores locais. A partir daí, o CPLP desenharia qual seria seu repertório de ações, que tanto poderiam ser mais de confronto:

2011, por exemplo, nós resolvemos trancar a entrada da Lomba do Pinheiro às 6 horas da manhã. Foi um evento assim, a gente tem isso aí registrado no nosso blog. Por que quando a gente se deu conta tinha 12 empreendimentos imobiliários sendo construído com a mesma malha viária, com os mesmos postos de saúde, com as mesmas escolas, com o mesmo transporte coletivo, então a gente vai ficar com um problema sério aqui né! E aí a gente fez um Manifesto, descrevemos aí um conjunto de dificuldades que isso ia trazer para a população. Nós reproduzimos isso em torno de 5000 panfletos e panfletamos no centro de Porto Alegre no horário de pico, para que todas as pessoas soubessem que o Conselho Popular ia paralisar a Lomba do Pinheiro tal dia. E tal dia nós fomos para lá, tinha mais brigadiano que liderança, mas tudo igual, nós trancamos né, cara. Então, porque tinha aquele helicóptero do Mauro Saraiva Júnior da RBS, que às 6 horas da manhã dava notícia para o mundo, daqui a pouco o helicóptero tava ali,

daqui a pouco tava toda a imprensa lá no nosso lado (Gabriel, entrevista 1 ao pesquisador).

Como também poderiam ser de mais diálogo e cooperação:

E terminou de que depois a gente fez uma carta, chamamos o prefeito com toda a secretaria deles, e por isso que eu disse que a gente fez aqui no CTG da parada 17, depois dessa paralisação uma audiência com mais de 600 pessoas. O prefeito tava, a gente colocou, a população foi lá cobrar né, algumas coisas daquilo que a gente apontou foi feito, ainda tem coisa hoje que ainda não foi feito, mas a gente fez um bom de um movimento (Gabriel, entrevista 1 ao pesquisador).

Em relação a participação via OP, durante o período de democratização dessa IP, a mesma ocorria com uma discussão coletiva prévia com as lideranças das associações que estavam no OP e, a partir dali, traçavam juntos as demandas prioritárias da Região, sendo que caberia a cada liderança presente levar a decisão para sua localidade. As decisões eram sempre coletivas para as demandas gerais, priorizando as demandas estratégicas que buscavam atender um todo, antes de pensar nas particularidades de cada vila.

Se nos primórdios do OP o Conselho Popular chegou até a realizar encaixe institucional por meio da eleição de conselheiro, com a ideia de não defender pautas específicas e sim gerais da região, conforme avançou o processo de desdemocratização dessa IP e se firmou a percepção de que a mesma estava se desviando das noções democráticas, o CPLP optou por se desvincular desse canal de relação com o Estado.

Antigamente no OP era exigido que as microrregiões fizessem a discussão antes da plenária geral, hoje em dia isso não é mais cobrado. Então, antes quem tinha poder eram os delegados que direcionavam as demandas das comunidades, eles faziam a defesa direta das demandas, já hoje são meros figurantes. Não acontecem mais essas discussões prévias, visto que a assembleia não discute mais as demandas, mas somente serve para eleger os conselheiros (Gabriel, entrevista 2 ao pesquisador).

A mudança de atitude em relação a participação via OP ajuda a desenhar a postura de uma entidade com autonomia no confronto político extrainstitucional com o Estado (OLIVEIRA; DOWBOR, 2020), ou seja, que nega o modus operandi do Estado frente a mudança desse canal institucional de interação, mas que por outro lado continua a mirar o Estado como “alvo das reivindicações por meio das quais exige a produção de políticas voltadas às demandas do movimento, almejando o reconhecimento dos direitos” (OLIVEIRA; DOWBOR, 2020, p. 8).

Ainda que desde seus primórdios o CPLP tenha se formalizado e também optado por relações institucionais para com o Estado, inclusive defendida por seu Estatuto, o mesmo jamais deixou de promover ações locais, tanto de confronto, quanto diálogo, que buscassem resultado concreto para suas pautas.

Em relação aos repertórios de ação coletiva, percebe-se que o CPLP atuou constantemente na significância de seu papel enquanto aglutinador das lutas da Região da Lomba e, nesse sentido, conforme também transparece o blog da entidade<sup>43</sup>, realizou diversos seminários, fóruns e formações para as lideranças locais, além de ações contenciosas de grande mobilização.

Por possuir um reconhecimento ímpar dentro da Região da Lomba do Pinheiro, a mobilização para a participação nas atividades acaba sendo facilitada, pois, conforme constatou-se nas entrevistas junto as outras entidades da Região, quando convocadas pelo CPLP todas atendem o pedido, pois sabem que a luta se dará de maneira conjunta e em prol do bairro. Nesse direcionamento, tanto o “boca a boca” e os “mosquitinhos”<sup>44</sup>, quanto a utilização do blog que ocorre desde 2009, acabaram sendo utilizados pelo CPLP. Mais recentemente, outras ferramentas tecnológicas como as redes sociais passaram a possibilitar maiores facilidades na comunicação com as diferentes entidades e movimentos sociais da Região.

Conforme o presidente da entidade, os governos da Frente Popular e Fogaça/Fortunati eram mais “preocupados” ou suscetíveis a ações de confronto, sendo que o governo neoliberal de Markezan pouco se importou com esse tipo de ação, referindo-se às ações contenciosas como trancar ruas ou avenidas visando chamar a atenção do poder público para determinada demanda.

O fato do governo do PSDB de Markezan não levar em conta tais ações, pode tanto encontrar explicações no modelo administrativo e político adotado pelo então prefeito, de decisões centralizadas e sem diálogo com as áreas periféricas da Cidade, como também pode apontar para um certo desgaste do próprio modelo de ação para determinado período. Portanto, buscando também novas formas e estratégias de ação o CPLP aprovou ao final de 2018 um curso pré-vestibular gratuito no bairro. Batizado de KiLomba, em homenagem aos antigos Quilombos existentes na Lomba, o curso é voltado em especial às pessoas de baixa renda e moradores da Lomba do Pinheiro, visando a aprovação dos jovens nas Universidades e Instituições de Ensino públicas. A ação foi desenvolvida por voluntários e demonstra outras formas de atuação do CPLP, que não trazem relação para com a via institucional e tampouco são de confronto, mas que se utilizam de uma ampla e importante rede de apoio e reconhecimento que possui o CPLP, os quais auxiliam no desenvolvimento de suas ações.

---

43 O Conselho Popular da Lomba do Pinheiro mantém um blog desde 2009 onde relata, em especial, suas ações e questões pertinentes ao Bairro da Lomba, sendo assim, o mesmo funciona como um canal de transparência e comunicação com a comunidade local. Ver: <http://cplombadopinheiro.blogspot.com/>, acesso em 10/04/2021.

44 “Mosquitinho” é o nome popular atribuído a um pequeno pedaço de papel, que tanto pode conter imagens como texto, e que geralmente apresenta de maneira suscinta o tema sobre o qual trata.

Em 2018, também inovando em relação aos seus processos de ação, o CPLP promoveu uma carreta saindo da Lomba do Pinheiro em direção a prefeitura da Cidade, visando pressionar o poder público a respeito da falta de água no bairro. Segundo membros da direção, a inovação repercutiu na Cidade e nos meios de comunicação, embora o problema ligado a questão de água ainda persista na Região, possivelmente agravado em função do grande número de empreendimentos imobiliários privados, que dos anos 90 em diante cresceram sem controle no bairro.

### **Dimensão Relacional e discursiva na Relação Sociedade-Estado:**

A entidade traz desde seu Estatuto a consideração de não ser um Conselho Popular partidário, pelo contrário, coloca a necessidade de se ouvir diferentes posicionamentos para aí, sim, tomar decisões sobre suas ações.

No âmbito da rede de relações, possui significativas ligações com entidades e lideranças da Região da Lomba, incluindo entidades privadas e religiosas. Dado seu caráter mais popular, contestatório e de autonomia no confronto político extrainstitucional com o Estado, acaba por se aproximar mais de partidos políticos de esquerda. Dentre os dirigentes, a maioria é ligada a partidos políticos do campo centro-esquerda e esquerda, embora também haja na própria diretoria do movimento filiações partidárias ligadas a partidos de orientação centro-direita e direita. Segundo uma das coordenadoras entrevistadas, esse também seria um dos motivos que acabam por validar a pluralidade de pensamento e trazer o reconhecimento de todo o bairro para o trabalho desempenhado pelo CPLP.

De acordo com a dirigente, mesmo durante as gestões do Partido dos Trabalhadores, enquanto o OP estava em seu processo de democratização, o CPLP não deixou de ser crítico, ainda que naquele período histórico tivesse dirigentes filiados ao PT.

Então, também foi esse período do OP (*referindo-se ao período das Administrações Populares*) o período de efetivação maior das obras da Lomba, e de maior tensão, isso é muito importante, esse registro. Muito mais do que agora, embora esse governo (*referindo-se ao governo Marchezan*) tenha e está precarizando, em vias de sepultamento do OP, não tem espaços pra essa crítica. Como naquela época da Administração Popular tinha espaço pra crítica, tinham reuniões, fóruns de serviços, FROP e isso e aquilo, nós tínhamos uma tensão permanente muito grande com o governo. E eram governos que a gente, em período eleitoral defendia a proposta né, não o governo em si. Os governos sempre foram muito criticados aqui na Lomba do Pinheiro, extremamente criticados, e eram companheiros né, pessoas que tinham a mesma filiação partidária, muitos deles ou muitos de nós, mas não importa, isso não estava em questão, porque quando a luta era pra comunidade, não interessava isso né. Não interessava se era desse ou daquele partido, se era dessa ou daquela corrente, não importa, tinha essa independência. Então o tensionamento, a crítica, sempre foi muito forte. A Administração Popular ela sofreu muito desgaste, muitas críticas aqui, mas reiteradamente ela era reeleita pelas obras, e até por ter essa escuta. Eles vinham aqui! (Tamires, entrevista ao pesquisador).

Como comprovam seus cursos de formação, fóruns e o próprio cursinho pré-vestibular, o CPLP possui bastante aproximação para com os meios científicos e acadêmicos da Cidade, trazendo também redes de relações para com sindicatos.

Um fato extremamente agregador ligado a identidade discursiva, e que por sinal acaba por potencializar em muito as redes de relações do CPLP, se dá a partir de uma cosmologia cristã, dado o fato de que na Lomba do Pinheiro houve um intenso trabalho das CEB's, conforme já citado no capítulo 6.3, em especial através da atuação dos freis franciscanos. Dessa forma, fóruns e cursos de formação contam com cantos e práticas muito ligados a teologia da libertação, imprimindo um caráter emancipatório e de valorização da organização popular<sup>45</sup>.

As entrevistas realizadas na Região da Lomba do Pinheiro também comprovaram o papel central e o reconhecimento recebido pelo CPLP, sendo que de maneira unânime os entrevistados destacaram a necessária atuação do Conselho Popular, elogiando ações e se mostrando afeitos à participação das entidades das quais participam nas atividades promovidas pelo CPLP.

### **7.1.2 Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro**

#### **A gênese:**

Conforme relatado no capítulo sobre a caracterização das Regiões da Lomba do Pinheiro e Centro Sul, nos idos de 1962, foi fundada a Associação dos Moradores das Vilas São Pedro e Panorama, em uma ação conjunta entre os moradores da São Pedro e os moradores da Vila Panorama, os quais enfrentavam problemas similares. Esse ato ficou marcado historicamente como o primeiro esforço de organização comunitária no território da “Lomba”, e deu início ao funcionamento dessa associação.

Por tal longevidade, essa associação esteve envolvida tanto na criação da UVLP, bem como bastante engajada no processo de anexação dos territórios a Porto Alegre, ocorrido no início da década de 1990, visto que a Vila São Pedro era então uma das quatro vilas que

---

45 De acordo com o que pude constatar na primeira incursão ao campo, durante o Seminário “O movimento popular e o protagonismo das associações de moradores na luta por garantias e defesa dos direitos básicos: um olhar crítico sobre a sociedade contemporânea”, que ocorreu em 25 de novembro de 2017, e que fora organizado pelo próprio Conselho Popular da Lomba do Pinheiro, a abertura do evento, bem como o intervalo, contaram com práticas e músicas emblemáticas, tanto de contestação à ditadura militar, quanto ligadas a Teologia da Libertação. Houve lanche coletivo que foi trazido pelos próprios participantes, e músicas tais como “Pra não dizer que não falei das flores” de Geraldo Vandré e “Utopia” de Zé Vicente, sendo que perceptivelmente esses momentos ajudavam a derrubar diferenças e aproximar os presentes. Do mesmo modo, as interações e ações contavam com significativa valorização das diferentes falas e com diálogos a partir do real vivido, trazendo muito da pedagogia Freireana no modo de agir do CPLP. Dentre os participantes do seminário, um Frei que atua junto ao CPLP também se fazia presente.

pertenciam ao Município de Viamão e que buscaram anexar-se à capital gaúcha, desprendendo-se legalmente de uma Cidade que em quase nada lhes oferecia suporte.

Desse modo, a gênese dessa associação também remete a um período em que grande parte dos movimentos trazia um forte viés popular e de caráter reivindicatório e, ainda, de oposição à lógica clientelista bastante presente no período ditatorial. Esse período também ficou posteriormente marcado pela expressão “a voz e a vez do popular”<sup>46</sup>.

### **A formação organizacional e a dinâmica de mobilização:**

Segundo as entrevistas realizadas com dirigentes da associação, as dinâmicas de mobilização e a própria formação organizacional da Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro foram se alterando de maneira contundente ao longo do tempo. Isso porque, de 1986 até 2015 a entidade foi conveniada da FASC (Fundação de Assistência Social e Cidadania) em Porto Alegre, prestando serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) na área de proteção social básica. Na prática, houve uma necessária burocratização da entidade, inclusive com alteração de seu registro no início de 1987, onde passou a adotar o nome atual. Esse fato também afetou as dinâmicas de mobilização, de certo modo facilitando o chamamento da comunidade para participar de assuntos ligados aos interesses da entidade, mas, por outro lado, trazendo mudanças no engajamento da comunidade quando se tratavam de ações mais contenciosas, ainda que esse tipo de ação fosse simplificado pela atuação do CPLP.

O conteúdo das entrevistas revela que para além da burocratização houve ações de mobilização, alternando o padrão de interação com o Estado, com combinação de conflito e cooperação. Porém, as entrevistas revelam que o grande envolvimento para com o convênio, de certo modo limitou a atuação junto à comunidade.

Hoje a história da São Pedro, a história dessa associação ficou muito um pouco pra trás, a história da associação dessas representações comunitárias, porque ela ficou mais em função de vínculo com a prefeitura, do convênio de FASC, turno inverso. Então a associação viveu muito esses momentos assim e a comunidade ficou um pouco individualista com esses momentos que cada um cuida do seu. Mas a associação é bastante frequente, ela tem um equilíbrio pra não perder os movimentos ali, ela tem um equilíbrio de estar presente, pra não perder os seus né. Mas quando eu digo um

---

46 A expressão “a voz e a vez do popular” dá título ao livro de Doimo (1995)(1995)(1995), sendo que a mesma refere-se ao período de 1974 a 1990, o qual compreende um momento histórico de ascensão e crise dos movimentos populares que estiveram centrados em reivindicações de direitos em distintas áreas como: custo de vida, moradia, desemprego, saúde e transporte coletivo. Esse período reivindicativo que perpassa o ciclo ditatorial no país, contribui também para o surgimento do Partido dos Trabalhadores, da Central dos Movimentos Populares e da Associação Brasileira de ONG(s). Ao analisar esse período, também chamado de processo movimentalista ocorrido no Brasil, a autora ainda estabelece as bases ético-políticas que consolidaram os movimentos populares nesse processo, identificando virtudes, dentre as quais estão, por exemplo, as críticas ao modo clientelista operado na política durante a ditadura militar e a importante noção cidadã de luta por direitos, bem como, algumas ambiguidades desses movimentos.

afastamento é isso, se posso fazer posso, se não posso fico quieta no meu canto aqui (Carmem, entrevista ao pesquisador).

Sendo assim, as ações contenciosas com o Estado estiveram presentes, em especial, através das atividades ligadas às demandas gerais da região, capitaneadas e lideradas pelo CPLP, entidade para a qual as lideranças entrevistadas demonstraram total apoio.

A Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro também mantém estatuto e apresenta atas desde sua fundação, porém, em 2016, após o término do convênio com a prefeitura<sup>47</sup>, se viu endividada, com problemas judiciais ligados a questões trabalhistas e sem apresentar interessados em assumir a direção da associação.

“A São Pedro, hoje, essa Associação que tem essa história toda, então, essa história ela começou a viver muito vínculo com a Prefeitura de 1989 a 2016, por conta do vínculo que tinha. Acabou isso e a Associação ficou sem nada, nada, nada. Tivemos água cortada, tivemos luz cortada, agora que a gente conseguiu organizar a conta de água por que não tem recurso. Por que Associação sempre viveu esse período sem se preocupar com a geração de recursos e hoje a gente tá batalhando muito para poder ter um recurso e fazer o trabalho de associação, por quê? Porque hoje não se pode contar com a prefeitura para mais nada” (Carmem, entrevista ao pesquisador).

Em relação ao OP, a entidade realizou encaixe institucional durante o período de desdemocratização (2014/2015 e 2015/2016) nos cargos de Conselheiro da região. Posteriormente, durante a gestão Marchezan, a entidade deixou de participar, pois, mesmo entendendo que essa IP teria sido responsável por inúmeras conquistas, a avaliação foi de que o processo de desdemocratização se aprofundou e passou a não servir mais aos interesses gerais, conforme avalia a entrevistada Carmem:

Olha o orçamento participativo ele sempre beneficiou muito, tudo que existe por aqui foi conquistado dentro do orçamento participativo, a união das lideranças tudo era através do orçamento participativo... é que a região da Lomba ela é organizada em micros, então as micros sempre se organizavam com as suas demandas, então micro 1 uma demanda, micro 2 outra demanda, micro 3 outra demanda, micro 4 outra

---

47 De acordo com a fala de Carmem, em 2016 teve fim o convênio com a FASC, tanto para a Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro, quanto para outras 4 entidades da Região. Do total de 7 entidades credenciadas da Lomba do Pinheiro para prestarem o serviço de convivência e assistência de vínculo, somente 2 continuavam em 2020, dado o fato de que os recursos que vinham para esse tipo de serviço passaram então a ser alocados na Secretaria Municipal de Educação (SMED), visando o turno integral nas escolas municipais. Porém, conforme alerta a Conselheira de Assistência Social (WEISSHEIMER, 2019)(WEISSHEIMER, 2019)(WEISSHEIMER, 2019), houve um retrocesso, tanto pela redução considerável de recursos para assistência social, quanto pela transferência do serviço para as Escolas, “pois os SCFV são serviços tipificados pela política de assistência social e seus objetivos não são os mesmos do turno inverso da educação, sendo inclusive o serviço que acolhe o que se chama de público prioritário, ou seja, as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social e que por muitas vezes estão até mesmo fora da escola”. Disponível em: <[https://sul21.com.br/poaz\\_areazero/2019/12/conselho-municipal-denuncia-desmonte-total-na-assistencia-social-em-porto-alegre/](https://sul21.com.br/poaz_areazero/2019/12/conselho-municipal-denuncia-desmonte-total-na-assistencia-social-em-porto-alegre/)> acesso em: 20/09/2020.

demanda, então, quando se une é no Fórum do orçamento participativo, quando se elencavam as prioridades do orçamento participativo, era uma união muito grande. Existia o debate, existiam os questionamentos, mas tinha uma união muito grande para o benefício da região toda. E hoje a plenária é 300, 400 pessoas só, é uma diferença muito grande né. Antes, cada uma das micros se organizava, havia um consenso, cada uma tirava suas demandas e aí tiravam as prioridades para o plano de investimento né. Mas não é mais essa dinâmica, não tem mais essa construção, aí tu vai lá e pergunta: tá mas quem foi que optou por essa demanda? Não tem mais essa construção entende, então é um aleijamento e uma desvalorização muito grande da nossa opinião, de quem vive na região, porque quem vive aqui somos nós, nós é que deveríamos demandar ainda que a prefeitura dissesse: “nós não temos recurso pra isso”, mas a prefeitura precisa saber que aquela região necessita daquela demanda (Carmen, entrevista ao pesquisador em 06/02/2020).

Embora não mais participando ativamente do OP, algumas demandas antigas que haviam sido apontadas pela São Pedro foram recuperadas e acabaram sendo colocadas nos Cadernos de Investimentos dos últimos anos, de 2016/2017 e 2018/2019.

As entrevistas de Carmem e de Ronaldo apontam para um papel importante do CPLP no auxílio e resgate dessas demandas antigas, devido ao arquivamento de registros e atas de então, o que também comprova que o Conselho Popular, embora não mais participante do OP, ainda traz inserção no debate mínimo que por vezes é possibilitado via essa IP.

As falas mostraram ainda ações autônomas por parte da entidade, que percebe a necessidade de igualdades nas tomadas de decisões via OP, e que elas deixaram de ocorrer no período de desdemocratização, embora houvesse também um limite para a entidade agir criticamente, dado o próprio convênio que trazia com a prefeitura.

Conforme os entrevistados, durante a gestão Marchezan, devido a suspensão e piora do que restava do OP, boa parte das ações desenvolvidas passou a se dar ainda mais através das redes de relações com vereadores. Essa questão, possivelmente somada com o término de convênio da entidade para com a prefeitura, colabora para a retirada da entidade do OP na gestão Marchezan, por entender que o mesmo se tornou nos últimos anos somente um local de acirramento das diferenças políticas, portanto, ainda mais desdemocratizado quando em comparação com os outros governos no período de desdemocratização do OP.

Nesse sentido, durante a gestão Marchezan e somente após o término de seu convênio com a prefeitura, a entidade passou a adotar uma postura de confronto político extrainstitucional com o Estado. Esse padrão de relações, que denota mais autonomia da entidade em relação ao Estado, nega e critica o *modus operandi* deste, mas continua a tê-lo como alvo de suas reivindicações por direitos considerados legítimos (OLIVEIRA; DOWBOR, 2020, p. 8).

### **Dimensão Relacional e discursiva na Relação Sociedade-Estado:**

Da mesma maneira como se colocam a maior parte dos movimentos sociais analisados, a entidade se percebe como apartidária, embora não apolítica, tendo, portanto, seus dirigentes

e filiados ligações políticas partidárias que ocorrem por “fora da entidade”. No caso da Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro, as lideranças, em sua maior parte, têm proximidades com o Partido dos Trabalhadores e outros movimentos, partidos mais à esquerda do espectro político.

Cabe destacar o fato de as lideranças perceberem, de maneira similar ao que percebem integrantes do CPLP, de que o governo de Marchezan não demonstrou importância para a Região da Lomba do Pinheiro e nem mesmo às ações contenciosas ali realizadas.

Conforme o entrevistado Ronaldo, o próprio fato de que a Região já contou em outros momentos com melhorias e conquistas pode contribuir para esse “apagamento” atual das lutas comunitárias:

A gente entende que o quê: era uma comunidade, eu acho que em toda região, isso se não for em todas as regiões da Cidade, era um momento que as pessoas se uniam mais, porque elas necessitavam mais daquela união. Hoje, já tem uma estrutura, então o pessoal já vai ficando mais individualista né, e é por conta de que a política também ela vai se adequando aos momentos. E hoje as pessoas, a diferença daquele momento, é que as pessoas eram mais unidas porque elas necessitavam mais dessa união, porque tudo era necessário (entrevista ao pesquisador).

Sendo assim, a Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro é uma entidade que apresentou ao longo de sua existência mudanças na sua identidade, porém seu discurso perpetua um caráter contestatório e de valorização popular, sem deixar de dialogar e interagir com as janelas de oportunidades dispostas na relação com os diferentes Estado(s).

### **7.1.3 Associação Comunitária da Vila Santa Helena (ASCOVISAH)**

#### **A gênese:**

A Associação Comunitária da Vila Santa Helena foi fundada em 1982, sob forte influência das CEB'S e da Teologia da Libertação. Nesse sentido, sua criação contou com o auxílio dos freis franciscanos, com destaque para o trabalho do Frei Mário Aloísio Schuh, da Pastoral da Periferia, um dos principais ideólogos da época segundo a presidente da entidade.

De forma similar a Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro, na época Associação dos Moradores das Vilas São Pedro e Panorama, a Associação Comunitária da Vila Santa Helena também participou da criação da UVLP, bem como esteve engajada no processo de anexação a Porto Alegre no início da década de 1990, visto que a Vila Santa Helena era uma das quatro vilas que pertenciam ao Município de Viamão.

Dessa maneira, sua gênese também se liga ao período de contestação das práticas clientelistas que orientavam a política ditatorial e ao viés popular e de caráter reivindicatório.

#### **A formação organizacional e a dinâmica de mobilização:**

A Associação Comunitária da Vila Santa Helena passou a contar com registro jurídico a partir de outubro de 1990. Nesse aspecto, a entidade segue então esse processo mais formal ligado ao contexto histórico, tanto relacionado ao início do OP em Porto Alegre, quanto a questão de anexação à capital gaúcha. Esse fato inclui a necessidade de atas, da realização periódica de reuniões, assembleias, registro jurídico, de prestação de contas, etc., visto que a entidade busca estabelecer relações para com a via institucional.

Atualmente, porém, a Associação encontra-se com seu cadastro jurídico inativo, sendo que a atual presidente alega que o fato se deve também a uma falta de qualificação técnica dos integrantes da associação. Hoje a associação luta para reverter esse processo e recuperar o seu CNPJ, embora o saldo devedor seja bastante grande.

Segundo a entrevistada Maria, que é uma das coordenadoras da entidade e que já foi eleita vereadora por partidos de esquerda em Porto Alegre por mais de um mandato (eleito pelo PT em 2000 e 2004, e suplente pelo PCdoB em 2008), a Associação Comunitária da Vila Santa Helena sempre foi contrária a ideia de se transformar em entidade prestadora de serviço, conforme ocorreu com inúmeras associações de moradores de Porto Alegre, dentre as quais muitas acabaram por se tornar Escolas de Educação Infantil. Isso não ocorreu na entidade, porque boa parte dos dirigentes acreditava que dessa forma a mesma perderia sua característica mais combativa. Recorda-se aqui, que no caso da Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro, por exemplo, a entidade manteve vínculo institucional com a prefeitura, e o seu padrão de interação com o Estado se alternou entre cooperação e conflito. Mas cabe lembrar que naquele caso em específico, houve sim “limites” para as críticas ao governo durante o período de convênio com a prefeitura, conforme mostrou a análise da participação institucionalizada da entidade.

Por outro lado, nas palavras da entrevistada, o fato de a Associação ter resistido em não se tornar uma Escola de Educação Infantil pesou sobre a comunidade da Vila Santa Helena, pois, até hoje, o local não possui uma Escola desse tipo. A ação de não querer a parceria com a via institucional também indica um caminho de ação mais autônoma e, nesse sentido, a entidade manteve um olhar crítico em relação ao processo de desdemocratização do OP. Optou, porém, em continuar atuando nessa IP durante o período de desdemocratização.

De qualquer modo, é fato que a Associação Comunitária da Vila Santa Helena parece viver um momento crítico, não somente relacionado ao fato de ter ou não um registro formal, mas por demonstrar, a partir das entrevistas realizadas, não ter uma atuação coletiva como de fato seus dirigentes gostariam que tivesse. No entanto, é perceptível que as lideranças da Associação estão envolvidas com outras entidades e movimentos sociais, citando inclusive os

“Amigos e amigas da Santa Helena” como um movimento social do qual participam, que dá continuidade à luta comunitária local, até então desempenhada pela Associação Comunitária da Vila Santa Helena.

Outrossim, a presidente da entidade também apontou outra experiência local que extrapola os limites da Vila Santa Helena e conta com mulheres chefes de família que desenvolvem um trabalho cooperativo, voltado para a construção civil e assistência técnica, e instalação de placas solares. No caso, trata-se de uma ação propositiva e que extrapola os limites da parceria com o Estado pela via institucional.

Conforme relato dos entrevistados Jonas e Maria, da Associação Comunitária da Vila Santa Helena, a Associação nunca teve uma sede propriamente dita, realizando seus encontros no “salãozinho” da Igreja Católica Santa Helena, contrariando um suposto teórico baseado nos recursos (conforme a TMR), pois não é a questão da estrutura física que denota a atual crise da entidade, mas antes o momento histórico vivenciado, dado que outras entidades como a própria Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro também encontra-se em dúvidas quanto ao papel atual a ser desempenhado pela entidade, e ainda, em relação as dificuldades de se encontrar interessados nessa participação de base comunitária.

De toda forma, de maneira similar as demais associações de moradores da Lomba, os dirigentes entrevistados citam o “boca a boca” e a utilização de “mosquitinhos” dentre as principais estratégias de mobilização dos moradores durante o processo ativo da associação. Em relação as formas de ação, um ex-presidente da entidade destaca o seguinte:

Sempre se designava um grupo, tanto que a gente no decorrer do tempo transformou a diretoria e alguma parceria de moradores como departamento da associação. Então cada meta tinha um grupo específico que acompanhava os resultados e retornavam para a discussão na plenária da população com a diretoria da associação como um todo (Jonas, entrevista ao pesquisador).

Em conformidade com as demais entrevistas realizadas com os movimentos sociais analisados na Região da Lomba do Pinheiro, os dirigentes da Associação Comunitária da Vila Santa Helena também reconhecem o papel central e aglutinador do CPLP. No que se refere às ações mais contenciosas, elas também ocorriam de forma conjunta com o CPLP, seguindo panorama similar aos dos demais movimentos sociais estudados da Região.

#### **Dimensão Relacional e discursiva na Relação Sociedade-Estado:**

Em relação a atuação institucionalizada no OP, a entidade participou durante todo o processo de democratização e nos anos iniciais do processo de desdemocratização, chegando a conquistar o posto de saúde local ao final do governo Fogaça através da atuação nessa IP. A

atual presidente da entidade continua atuando como delegada do OP, embora perceba que há muito o OP não é mais uma instituição participativa e democrática.

Dado é que o presente estudo buscou incluir a Associação Comunitária da Vila Santa Helena em sua análise, justamente pelo fato de que entrevistados da Região da Lomba do Pinheiro teriam apontado essa entidade como realizando engajamento institucional no OP através do cargo de Conselheiro em 2019/2020. Porém, as entrevistas e a análise do movimento social como um todo mostraram que o que ocorre na prática é distinto.

Um dos conselheiros eleitos no OP de 2019/2020 era sim membro da diretoria ao final de 2018, momento em que a entidade teve seu registro jurídico tornado inativo. Porém, conforme o próprio conselheiro eleito, ele não estava concorrendo ao cargo no OP através da associação, tanto pelo fato da mesma não estar sendo uma entidade orgânica, quanto pelo interesse do entrevistado em se candidatar representando uma comissão mais focada na revitalização do Campo Santa Helena, espaço de lazer junto a Vila Santa Helena e o Parque Saint´Hilaire.

A Associação Santa Helena se dispõe como uma entidade apartidária, porém, seus líderes trazem posicionamentos partidários que por hora auxiliam na compreensão das redes e dos discursos do movimento. O conselheiro eleito em 2019/2020 no OP, antes ligado a diretoria da Associação, é filiado ao PSDB, mas isso não o impede de apresentar um olhar crítico no que se refere ao OP durante a gestão Marchezan.

Da mesma forma, as duas últimas presidentes da entidade que possuem ligação com partidos de esquerda (PT), também são críticas em relação ao processo de desdemocratização do OP. Segundo a fala de Maria, as distinções partidárias entre as lideranças somadas ao processo de desdemocratização do OP têm auxiliado no afastamento de muitas pessoas ligadas à entidade.

O OP trouxe um alinhamento da forma de como se chegar as demandas, pra suprir as necessidades da região. Então como havia um ordenamento alinhado, a Associação sempre trabalhou em cima de critérios de seguir esse alinhamento, e aí se conseguiu mobilizar a população, trazer as demandas que são as necessidades de água, luz, melhoramentos de rua, a escola, inclusive nós tivemos durante esses períodos aí a reforma de três escolas municipais aqui com a mobilização da região com o OP (...), mas eu diria que 60%, 70% foram resolvido, mas foi ficando um histórico acumulado de demandas não realizadas. E com isso, a gente sabe né, trouxe muita rusga, muita divergência política, trouxe muita orientação de ideias diferenciadas, e aí então começou a reduzir essa participação no OP (...) o Conselho Popular ainda hoje é o único movimento da região que não tem atrelamento a nenhum tipo de governo e não ergue nenhuma bandeira, apesar de que a gente sabe que quem vive a vida política né, com aspirações políticas, sempre interfere de algum modo colocando a sua ideologia no meio, que é normal, é exagerado às vezes, que não deveria ser né, porque atrapalha o trabalho. E quem faz um trabalho público voluntário que é o nosso, sem gratificação nenhuma, sem nenhum ganho financeiro, simplesmente por amor aquilo que faz, quando veste uma bandeira política anula a ação de outra. Então nós não podemos

assumir uma bandeira política, e isso acontece causando interferência no movimento. Poderia ser boa, se viessem pra somar, mas atualmente eu acho que elas veem pra dividir (entrevista ao pesquisador).

Mas, claro, vale deixar o registro de que aqui também os dirigentes colocam a necessidade de a Associação ser política e não partidária.

Portanto, frente a questão identitária, a orientação partidária é bastante ampla na direção da entidade, e a mesma traz redes de relações históricas com alas mais progressistas da Igreja Católica, bem como com outras entidades associativas e com o próprio CPLP, ratificando-se, porém, que atualmente tal entidade encontra-se inativa e inorgânica, e que embora seus dirigentes tenham se mostrados críticos em relação ao processo de desdemocratização do OP, a associação participou ativamente de todos os períodos de funcionamento dessa IP.

#### **7.1.4 Associação de Moradores da Vila Nova São Carlos (AMOVISCA)**

##### **A gênese:**

A Associação de Moradores da Vila Nova São Carlos também nasceu praticamente junto ao OP, sendo inaugurada em meados da década de 1980 e vindo a se legalizar em novembro de 1988, em um movimento organizado pelos moradores dessa Vila, recém criada na Lomba do Pinheiro. Na época, a Vila Nova São Carlos passou a existir visando receber moradores que foram reassentados e antes habitavam a Vila São Carlos no bairro Partenon, que se localiza próximo aos entroncamentos da Avenida Bento Gonçalves com a Avenida Antônio de Carvalho e Avenida Ipiranga, local onde houve a remoção dos moradores em função de ampliação da Avenida Bento Gonçalves e da construção do terminal rodoviário.

Importante destacar que, embora tenha sido um processo gerido pela prefeitura à época, o local onde então nascia a Vila Nova São Carlos na Lomba do Pinheiro não possuía nenhuma infraestrutura básica para além de sua exuberante natureza. Portanto, a organização inicial dos moradores também se deu visando buscar condições básicas de habitação para a Vila. Fato é que, organizada, essa associação também nasceu junto ao processo de redemocratização do país e de início da participação institucionalizada em Porto Alegre.

##### **A formação organizacional e a dinâmica de mobilização:**

Da mesma forma que as demais entidades pesquisadas que se constituíram nesse período, a associação já nasceu com certa burocratização visando relacionar-se com o Estado, ou seja, entendendo que eram necessárias determinadas ações para se ter um processo legal. Sendo assim, passou a realizar reuniões periódicas, assembleias, manter os registros por escrito desses acontecimentos via preenchimento de atas e ainda ter um registro jurídico.

Segundo a presidente da entidade em exercício no ano de 2020, esse primeiro aprendizado e relação para com a prefeitura se deu através do diálogo com o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), justamente pelo fato da Vila ter sido “planejada” por esse setor.

As reuniões, primeiramente realizadas nas casas dos integrantes da direção da entidade, juntavam poucas pessoas através de convites “boca a boca”, sendo que foi assim, a partir dessas reuniões e da relação direta com o DEMHAB e com vereadores; tanto da situação quanto de oposição à época, que, antes mesmo do início do OP, a Vila conseguiu iniciar parte do processo de saneamento básico com encanamento do esgoto nas ruas. A questão é que, conforme a então presidente, há uma mudança radical a partir da implantação do OP, pois aí a comunidade passou a perceber o retorno em relação a sua participação e, portanto, a mobilização se tornou mais fácil de ser realizada, sendo também mais ativa. Nas palavras da presidente, nessa época era possível juntar 100, 200 pessoas em uma reunião que estivesse ligada ao OP.

Outro fator de mudança passa a ser o modo de se buscar as soluções para os problemas, que deixou de ser então através do “jeitinho” nas conversas com o DEMHAB e com os vereadores, características de um modelo clientelista, e passou a se dar em um processo amplo envolvendo toda a comunidade da Região Lomba do Pinheiro.

Eu acho que as comunidades ficaram mais empoderadas com o OP, porque já sabiam como buscar, onde ia, tinha um livro, que agora não tô lembrado no nome do livro, o Plano de Investimentos, era colocado ali, então tu podia acompanhar. Sabia que tal rua poderia ser asfaltada, era bem mais fácil. Claro que depois, com o passar do tempo, foi criado os CRIP, os CAR, Centro de Administração Regional. Os CAR era um paralelo à prefeitura, nós íamos enquanto comunidade durante o ano em reuniões no CAR e também nos preparávamos pro Orçamento participativo. Nessas reuniões, nós, ali junto com o CAR, nós articulávamos também o quê que precisava pras comunidades, porque ali todas as 33 comunidades da Lomba do Pinheiro podiam dizer o que precisavam. Se anotava e ficava ali com esse planejamento. O CAR também ele ajudou muito a fazer crescer o OP na Lomba, assim como pras associações dava uma segurança também. Porque a gente ia no CAR, e por vezes o próprio pessoal do CAR ia conversar com os vereadores por nossa comunidade. Então o CAR ficou um paralelo entre a prefeitura, a comunidade e o OP. Foi muito interessante pra nós aqui da Lomba do Pinheiro (Tânia, entrevista ao pesquisador).

Na avaliação de Tânia, o tempo que coincide praticamente com o período de democratização pode ser percebido como o tempo em que “Porto Alegre era um canteiro de obras, e também contou com uma maior união das associações da Região”, pois cada uma levava suas demandas e era o debate que mostrava, muitas vezes conduzido com o auxílio de entidades como o Conselho Popular, quais eram as prioridades primeiras a serem realizadas. Portanto, na opinião dela, nessa época havia uma maior empatia entre os movimentos sociais participantes do OP, no sentido de determinadas comunidades se sensibilizarem frente aos

problemas das outras e, dessa forma, abrirem mão de certa requisição para que outra comunidade mais carente fosse atendida primeiro.

Eu particularmente, uma coisa minha né, eu não tenho nada de política né, mas eu sempre acho que antes de 2004 a coisa funcionava viu. Na era PT o orçamento participativo funcionou muito mais, Porto Alegre era um canteiro de obras. (...) Todo mundo se uniu muito mais e reivindicava todos juntos. Porque o Conselho Popular na verdade ele é pra todos, ele não reivindica só pra São Carlos, ou Santa Helena ou Bom Sucesso mas pra toda Lomba do Pinheiro, então todos unidos se conseguia muita coisa. Por exemplo a água né, há 30 anos atrás a gente tinha água uma vez por semana e através do Conselho Popular nós conseguimos que a água viesse todo dia pelo menos, claro que agora a gente tá com dificuldade nesses últimos dois anos, tá muito ruim, talvez porque tem muitos empreendimentos na Lomba né, e daí a demanda é muita de água. Mas sempre assim, as associações melhoraram muito quando teve essas reuniões, com Conselho Popular, OP, associações, CAR e CPCA, as cinco entidades juntas e a comunidade atuando. (Tânia, entrevista ao pesquisador).

Foram nos anos iniciais do OP que a Associação de Moradores da Vila Nova São Carlos recebeu via OP, em comodato, um terreno e realizou a construção de sua sede, sendo que, posteriormente, com materiais que sobraram da reforma da escola vizinha à entidade, a associação passou a abrigar uma Escola Comunitária de Educação Infantil, o Instituto de Educação Infantil Arco Íris Encantado, que em 2020 atendia via convênio com a prefeitura, cerca de 150 crianças, dos 0 aos 5 anos e 11 meses de idade.

Mudou, porque por exemplo esse terreno aqui, eles conseguiram ele em comodato, eu creio que foi através do OP. E a escola, a Afonso Guerreiro Lima ela melhorou muito, não sei se foi através de emenda parlamentar, mas eu creio que não né porque a 30 anos atrás não era tão usado né, então foi através do OP. Então essa escola é o que é hoje porque tinha o Orçamento Participativo (...) e a nossa educação infantil já tem uns 25 anos, e começou né e ela veio crescendo. Ela começou com as sobras da Afonso Guerreiro Lima, porque a escola era de madeira, daí quando se desmanchou se formou aqui na frente a escolinha, primeiro pra umas 15, 20 crianças, daí via orçamento foi indo buscando melhorias né. Aí cada presidente que assumia aqui deixou o seu legado. Então hoje nós somos uma escola que abriga 159 crianças, de 0 a 5 anos e 11 meses, então quer dizer, o orçamento participativo ele foi um padrinho da escolinha (Tânia, entrevista ao pesquisador).

Conforme as entrevistas mostraram, a associação teve seu perfil de organização modificado, tanto levando-se em conta a relação com o OP, quanto o fato de ter abrigado uma Escola de Educação Infantil, conquistada a partir do OP e que foi se expandindo ao longo dos anos.

As associação elas eram bem ativas assim, a nossa aqui foi muito, claro que com o passar do tempo nós tivemos um envolvimento com a educação infantil. Aí com o envolvimento da educação infantil, muitas coisas se perderam (Tânia, entrevista ao pesquisador).

Isso porque, durante o período de democratização do OP, as reuniões das diretorias eram bastante frequentes, ocorrendo quinzenalmente ou então mensalmente, ao passo em que durante o período de desdemocratização do OP e de ampliação da Instituição de Educação Infantil,

essas reuniões passaram a ocorrer trimestralmente. Nesse sentido, a associação deixou de ser tão atuante nas lutas sociais, passando a atuar muito mais focada na educação infantil, embora segundo os entrevistados, não deixou de estar junto com o Conselho Popular quando se tratava de defender pautas mais globais da Região da Lomba do Pinheiro.

Quanto ao OP, a direção da entidade verifica um funcionamento de fato durante a administração popular, mas, ainda assim, identifica alguns “caminhos” para as coisas acontecerem nas gestões posteriores, com exceção da gestão Marchezan, a qual literalmente “virou as costas” para a comunidade. Sendo assim, embora percebam de forma crítica as mudanças desdemocratizantes do OP, na prática, suas ações se restringem à manutenção das condições institucionais para as atividades da escola comunitária conveniada.

#### **Dimensão Relacional e discursiva na Relação Sociedade-Estado:**

Da mesma forma que as demais entidades pesquisadas, a direção da Associação de Moradores da Vila Nova São Carlos também não se identifica com partidos políticos, embora marquem que a entidade não necessita ser apolítica.

Também indo ao encontro do relatado pelos demais movimentos sociais pesquisados na Região da Lomba do Pinheiro, a entidade reconhece o papel central desempenhado pelo Conselho Popular e busca se somar às ações promovidas por tal, tanto em relação às ações contenciosas, quanto em relação às ações de formação política, etc.

Ainda que em termos de identidade a Associação de Moradores da Vila Nova São Carlos tenha deixado de ser uma entidade tão atuante como outrora e tenha se preocupado em cumprir mais seu papel enquanto escola comunitária de educação infantil, portanto mais burocratizada, ela também não deixou de estar conectada em rede com as demais associações da Região e de participar de ações contenciosas ou de formações capitaneadas pelo CPLP.

#### **7.1.5 Clube de Mães da Lomba do Pinheiro**

##### **A gênese:**

O Clube de Mães da Lomba do Pinheiro é uma entidade que, em relação a sua gênese, se difere consideravelmente dos demais movimentos sociais analisados na Lomba do Pinheiro. Isso porque, entre os movimentos sociais estudados nessa Região, houve os que surgiram durante o período ditatorial, os que surgiram em concomitância com o processo de redemocratização e criação do OP, e por fim, o Clube de Mães que surgiu somente em 2015, em um contexto que, cabe lembrar, o OP se encontra em fase de desdemocratização.

Para além da diferenciação em relação a época do seu surgimento, o Clube de Mães também apresenta função ou natureza essencialmente distinta dos demais movimentos sociais

analisados na Região, pois, em geral, no momento em que foram criados, os demais movimentos sociais estavam voltados ao ativismo e associativismo comunitário de base territorial, enquanto que o Clube de Mães apresenta-se, desde sua fundação, como uma entidade com fins culturais e assistenciais conforme demonstram as entrevistas realizadas, em consonância com outros dois movimentos sociais estudados na Região Centro Sul, também constituídos na última década.

#### **A formação organizacional e a dinâmica de mobilização:**

Em primeiro plano, a proposta trazida pelo Clube de Mães da Lomba do Pinheiro é a de ofertar entretenimento e aprendizado a crianças e a uma rede de mulheres, em sua maioria mães. Em um segundo plano, é a de assistir pessoas carentes, em especial mães, mulheres e crianças do bairro que por ventura careçam de algum auxílio, seja em relação a vestimentas, comidas e mesmo assessoria jurídica. Para isso, a entidade conta com o auxílio e a participação de algumas mães e mulheres voluntárias que, tanto participam de cursos e ajudam na produção de artesanatos, como auxiliam na organização e distribuição de doações diversas, tendo a entidade um cadastro de mais de 600 pessoas em situação de vulnerabilidade.

O Clube apresenta desde sua fundação, em 2015, um registro legal, e conforme relatado, traz como papel central o desenvolvimento de atividades nas áreas culturais e assistenciais, em grande maioria desenvolvidos a partir de recursos oriundos da prefeitura via OP, sendo reconhecida pelos serviços prestados à comunidade nesses fins.

A participação mais efetiva se dá por parte de mulheres “trabalhadoras do lar” ou “mães em tempo integral”, que frequentam o Clube no turno em que seus filhos estão na escola. Visando ofertar oficinas, manter doações, a entidade promove bingos, almoços beneficentes, implementa parcerias e busca recursos e oficinas ofertadas pela prefeitura, em especial via OP.

Nesse sentido, o Clube de Mães da Lomba do Pinheiro apresenta um papel importante junto ao OP na Lomba do Pinheiro, e esse também é um dos motivos que colocam esse movimento social no mapa desse estudo. Isso porque, a presidente da entidade apresenta um engajamento constante, desde os primeiros anos de desdemocratização dessa IP nos cargos de conselheira do OP, inicialmente como representante da Associação dos Moradores da Chácara das Peras e, posteriormente, como presidente do Clube de Mães da Lomba do Pinheiro.

Por se tratar de uma entidade com um perfil mais assistencial, e por esse motivo bastante calcada na figura de sua presidente, não realiza frequentemente reuniões ou planejamentos voltados às questões territoriais, mas antes, busca manter sua programação semanal de oficinas culturais e esporadicamente eventos beneficentes. Porém, cabe destacar que a presidente da entidade é bastante ativa nas questões sociais da Região da Lomba do Pinheiro.

### **Dimensão Relacional e discursiva na Relação Sociedade-Estado:**

O Clube de Mães da Lomba do Pinheiro apresenta relações para com os demais movimentos sociais do Bairro, demonstrando também através de suas lideranças o reconhecimento pelo papel desempenhado pelo CPLP, no sentido de aglutinar forças e juntar movimentos sociais nas lutas por determinadas demandas.

Ainda que a entidade, assim como os demais movimentos sociais pesquisados, se apresente e se perceba como apartidário, seus integrantes não o são, e esse fato traz influências para com as relações do movimento. Nesse sentido, a entidade que se coloca no campo cultural e assistencial tem sua ação centrada na figura de sua presidente e fundadora, fator que também ocorre com os dois outros movimentos sociais da Região Centro Sul fundados na última década e analisados nesse estudo: Associação Recreativa e Cultural Sport Vida e Associação Cultural e Social Vila Nova (ACSVN).

Sendo assim, a relação partidária da figura central do movimento vai delimitar em maior grau suas redes de relações e o perfil relacional do movimento para com o Estado. Nesse caso, Rosana do Clube de Mães da Lomba do Pinheiro declara apoio ao vereador Luciano Marcantônio, inicialmente filiado ao PDT, que exerceu o mandato de vereador como suplente (em substituição a alguns colegas de partido de 2009 a 2012), e foi Secretário Adjunto de Coordenação Política e Governança Local durante o governo Fortunati (2010). Posteriormente, em 2012, eleito vereador pelo PDT, integrou o governo como secretário de Direitos Humanos. Mais tarde, ainda durante o governo Fortunati, o mesmo se filiou ao PTB, sendo que na sequência também participou do governo Marchezan, inclusive como Secretário de Infraestrutura e Mobilidade, em substituição de Elizandro Sabino (PTB) após retorno ao cargo de vereador na Câmara Municipal.

Cabe lembrar que o PDT, desde o segundo turno das eleições municipais de 2004 na capital gaúcha declarou apoio a José Fogaça (na época PPS), indicando posteriormente o vice José Fortunati em 2008 e o elegendo em 2012, portanto, apresentando-se como um partido chave dentro dos governos Fogaça e Fortunati que atuaram de 2005 a 2016.

Esse fato, somado a constante eleição de Rosana ao cargo de Conselheira do OP (de 2009/2010 a 2016/2017), novamente confirmam o dado de que os partidos governantes durante o processo de desdemocratização do OP, o utilizam como esfera de influência e operam de modo a manter movimentos sociais ligados ao governo nos cargos de mais alto poder decisório do OP.

Conforme Rosana, seu aprendizado em relação a participação no OP aconteceu intermediado por outro líder comunitário da Lomba, muito importante para a Vila Chácara das Peras, onde ela atuou inicialmente.

Se o orçamento participativo fosse que nem antes, não usasse a política que nem esse prefeito murrinha está usando, tu ia ver o que era o orçamento participativo. Era muito bom, tu trabalhava, tu conseguia as coisas porque tu ia lá, a tua presença, orçamento participativo. Quem me ensinou a trabalhar foi o finado Barizon, Altair Barizon, eu era delegada dele, ele me ensinou a trabalhar, como é que ele fazia. Chácara das Peras é toda feita por ele, toda pelo orçamento participativo. Agora eu fui lá na inauguração da Praça que eles botaram o nome dele lá na praça. A Chácara das Peras é lá na 6, aqui em todas as comunidades têm orçamento participativo, mas todo mundo vai falar que era orçamento participativo, que agora não é mais. Agora é o orçamento politicativo, politicagem da burra. Então a pessoa desiste, se tu já não gosta de sair da tua casa, de deixar de ver uma novela, tomar um chimarrão e ficar com a tua família ganhando, imagina quando tu não ganha mais nada. Aí não vão mesmo! (Rosana, entrevista ao pesquisador).

Nesse caso, o líder referido realizou 4 reeleições permanentes nos cargos de Conselheiro do OP durante o período de desdemocratização, configurando um *continuum* nos encaixes institucionais nesse cargo. Eleito de 2005/2006 a 2008/2009 e depois novamente reeleito em 2010/2011. Já Rosana do Clube de Mães passa a realizar 8 reeleições seguidas nos cargos de conselheiro, também configurando um *continuum* nos cargos de conselheiro. Essa continuidade no cargo se deu a partir de 2009/2010 até 2016/2017. Já em 2017/2018<sup>48</sup> e 2018/2019, conforme seu relato, fez um acordo com outra conselheira, abrindo mão de sua eleição para que ela fosse eleita, voltando a ser conselheira em 2019/2020.

Junto as reeleições permanentes dentro dessa IP nos cargos de conselheiros, que auxiliam na compreensão acerca da desdemocratização do OP e do domínio dos partidos governantes, as falas de Rosana do Clube de Mães e de outros participantes do OP indicam não haver mais, na Região da Lomba do Pinheiro, a discussão prévia de ideias nas microrregiões.

Ah, tu tá falando do, ah como eu sou ruim de dizer o nome, a reunião com as micros. Não existe mais reunião das micros faz uns dois, três anos. Por causa disso mesmo, eu falei com a Patrícia: vamos fazer reunião de micro. Ela “ah, não sei o quê, não sei mais o quê”. Porque a reunião da micro é importante porque daí a gente tira a demanda que a micro quer em cada micro. Quando era democrático, a gente fazia, agora não é mais democrático. A Catarina inclusive pediu: “Vamos fazer Rosi, vamos fazer?” Eu peguei e disse pra ela vamos, mas aí o tempo foi passando sabe? e quem deveria fazer era a Patrícia que era a titular, conversar com todos os conselheiros e em união fazer isso. A gente sempre fez isso (Rosana, entrevista ao pesquisador).

---

48 Ainda que as assembleias do OP de 2017/2018 não tenham ocorrido por decisão do governo Marchezan de suspender o OP, os Conselheiros já haviam sido eleitos. Houve um acordo de que os Conselheiros eleitos para o mandato de 2017/2018, permanecessem no cargo para 2018/2019, embora esse fato não tenha sido rigorosamente aplicado em todas regiões.

Em relação ao período em que Marchezan esteve à frente da prefeitura, a entidade se mostra crítica, porém, para além da crítica em relação ao processo democrático em si, percebe-se uma disputa desse movimento social para com outros em relação aos encaixes institucionais nos cargos de conselheiros. Nesse sentido, a reeleição permanente até então trazida pela entidade passa a ser colocada em xeque, visto o fato de que novos atores, e novos processos clientelistas se apresentam no OP, passando a figurar novos nomes de atores e movimentos sociais em cena, agora mais ligados ao PSDB. Também essa disputa e as relações clientelistas amparadas pela entidade nos governos anteriores, pesaram para que a mesma perdesse sua sede durante a gestão do PSDB, em um espaço antes cedido pela PMPA.

Sendo assim, as análises empíricas mostraram que a entidade apresentou, mas essencialmente antes da entidade a própria líder do movimento, relações com os partidos governantes durante boa parte do período de desdemocratização (governos Fogaça/Fortunati), caracterizando ainda um *continuum* de eleições permanentes dentro do OP nos cargos de conselheiro nesse mesmo período.

De todo modo, as entrevistas realizadas na Região revelaram que, minimamente, o Clube de Mães ouviu e dialogou com outros movimentos da Região para saber das necessidades da Lomba do Pinheiro e então encaminhá-las via OP. Portanto, ainda que os cargos de conselheiros do OP, durante o processo de desdemocratização na Região da Lomba do Pinheiro, tivessem um alto índice de não renovação e estivessem em grande parte ligado aos partidos governantes, a prática de mínimo diálogo existiu. Porém, conforme relato do entrevistado Gabriel do CPLP, na Região da Lomba as relações clientelistas mais concretas dentro do OP ocorreram via Áreas Temáticas, sendo que ali a maior parte das entidades ou áreas beneficiadas teria relação partidária, com amplo destaque para a Chácara das Peras na Região da Lomba do Pinheiro, que possuía a sua frente representantes ligados ao PTB.

## **7.2 Os PAC's e os Encaixes Institucionais no OP dos movimentos sociais atuantes na Região Centro Sul**

Como destacado, na Região Centro Sul, os cinco movimentos sociais estudados foram: Conselho Comunitário da Zona Sul, Associação Comunitária do Bairro Teresópolis, Associação Recreativa e Cultural Sport Vida, Associação dos Moradores do Bairro Vila Nova e Associação Cultural e Social Vila Nova.

### **7.2.1 Conselho Comunitário da Zona Sul (CCSUL)**

#### **A gênese:**

O Conselho Comunitário da Zona Sul (CCSUL) foi criado em 2009, embora seu embrião tenha surgido pouco antes, primeiro enquanto uma Comissão de Rua participante do OP, depois como uma Comissão de Bairro, sendo posteriormente nomeada como a Comissão de Moradores da Zona Sul, até se tornar mais tarde o Conselho Comunitário da Zona Sul (CCSUL). Nesse sentido, esse movimento social se difere de todos os demais movimentos sociais analisados nesse estudo, visto que foi criado em específico para atuação via OP durante o processo de desdemocratização dessa IP. Não sendo, portanto, nem uma entidade de base territorial como as AM's, e nem uma entidade com fins assistenciais e ou culturais.

O movimento começou atuando especificamente na Região Sul do OP, mas também atuou em outras duas regiões do OP pertencentes a zona sul da cidade (Centro Sul e Extremo Sul, conforme os Cadernos de Investimento), ainda que os relatos das lideranças da entidade apontam para o fato do movimento também ter atuado na região da Restinga.

Embora esse não seja um movimento em específico da Região Centro Sul, ele colocou uma demanda nos Cadernos de Investimento da Região Centro Sul em 2019/2020, portanto, mostrando também influência nessa Região estudada do OP.

#### **A formação organizacional e a dinâmica de mobilização:**

O Conselho Comunitário da Zona Sul (CCSUL) foi um movimento social criado e organizado especificadamente para atuar no OP, sendo que ele surge, em específico, na Região Sul do OP da Cidade de Porto Alegre. Dado o fato do CCSUL visar a participação via OP, o mesmo não realizou registro legal, atuando simplesmente enquanto entidade que buscava eleger grande número de delegados e assim realizar encaixe institucional no OP nos cargos de conselheiro, fato permitido pelo OP, que visa resguardar o direito de participação de diferentes tipos de organizações sociais, inclusive comissões.

O presidente fundador do CCSUL começou sua trajetória no OP como delegado, sendo depois eleito Conselheiro pela Região Extremo Sul em dois mandatos contínuos, 2007/2008 e em 2008/2009. Sendo também conselheiro pela Área Temática da Habitação em 2009/2010 e 2010/2011 e na Temática de Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana (CMTU) em 2012/2013. Mais tarde, durante o governo Marchezan, foi indicado pelo PTB a dirigir um CRIP em uma das regiões da Zona Sul da cidade.

O embrião desse movimento social que buscou reunir entidades e lideranças participantes do OP para realizarem encaixe institucional nos cargos de delegados e conselheiro do OP foi uma Comissão de Rua do Bairro Espírito Santo, pertencente a Região Sul do OP de Porto Alegre. Posteriormente, com o aumento do número de delegados, o movimento veio a se

denominar Comissão de Moradores da Zona Sul, e por fim Conselho Comunitário da Zona Sul (CCSUL).

Fato é que a atuação do Conselho Comunitário da Zona Sul se dá no momento do OP desdemocratizado e sua mobilização conta com os resultados obtidos através dessa participação, afinal o engajamento de mais pessoas junto ao CCSUL acontece porque elas percebem que suas reivindicações poderão ser atendidas, ou minimamente discutidas e ouvidas.

No primeiro ano a gente começou a se chamar Comissão de Moradores da Rua Guananas, quando eu botei 10 pessoas. No segundo ano a gente botou Comissão de Moradores do Bairro Espírito Santo, e a gente colocou 50. E aí o pessoal todo: bah, mas como é que faz pra ganhar essa quadrinha? Que foi bem divulgada tanto pelo governo. Como é que a gente faz pra conseguir essa quadra? Ah, vâmo lá com nós, vâmo lá com nós. E aí no terceiro ano a gente botou umas 150 pessoas, chamando de Comissão de Moradores da Zona Sul, aí depois começou a se chamar Conselho Comunitário da Zona Sul (CCSul). Então a gente conseguiu colocar cento e tantas pessoas, 10 delegados e aí depois, e isso só na região Sul da Cidade (Marcelo, entrevista 1 ao pesquisador).

Nas palavras de Marcelo, o CCSUL “foi um movimento cooperativo de junção de lideranças”, o qual visava realizar encaixes institucionais nos cargos de delegados e Conselheiros do OP, para efetivamente fazerem valer as necessidades dessas comunidades participantes, ou seja, priorizar as demandas do CCSUL e das comunidades as quais representavam, visto que participando isoladamente esse “sucesso” poderia não ocorrer.

Nesse direcionamento, lideranças das comunidades se reuniam uma vez por mês para organizar as estratégias de atuação e mobilização do movimento. No entanto, é todo o processo de desdemocratização que contribui para o “sucesso” e crescimento do CCSUL, não só pelo fato de não serem mais obrigatórias as assembleias que antes discutiam de maneira mais pública as demandas e prioridades de cada região, nem somente pelo fato de que os representantes podem se eleger continuamente, mas, em especial, porque o “sucesso” trazido através dos encaixes institucionais só acontecem por se tratar de um movimento ligado aos partidos governantes, e em especial o PTB, que comandava a SMOV e o Departamento Municipal de Habitação nos então governos Fogaça/Fortunati. Esse é um fato apreendido dos discursos de vários entrevistados.

Em outras palavras, o CCSUL agiu de acordo com os interesses de suas lideranças, buscando as janelas de oportunidades dispostas por uma IP desdemocratizada, e que, portanto, não trazia elementos que buscassem “frear” seu modo de ação.

### **Dimensão Relacional e discursiva na Relação Sociedade-Estado:**

Assim como os demais movimentos sociais estudados na Lomba do Pinheiro e na Região Centro Sul, o CCSUL se coloca como uma entidade apartidária, porém, não apolítica.

Mas, como já relatado anteriormente, as redes de relações e as filiações partidárias das lideranças são extremamente importantes para dar conta da análise acerca dos PAC dos movimentos sociais. Nesse caso, Marcelo é filiado ao PTB, e trabalhou por longa data como apoiador de Cassio Trogildo (PTB), vereador que teve seu mandato cassado por utilização indevida da máquina pública durante campanha eleitoral de 2012,<sup>49</sup> em ato no qual o presidente do CCSUL também esteve envolvido.

Conforme já apontado, Cassio Trogildo foi secretário adjunto na SMOV a partir de 2005, assumindo provisoriamente por mais de uma vez como secretário, sendo que de 2010 a 2012 é ele quem permanece como Secretário de Obras e Viação de Porto Alegre.

O que denota a importância de ligação entre o CCSUL, seu fundador e o governo são as várias demandas atendidas e presentes nos cadernos de investimento a partir de 2009. Claro que o Conselho Comunitário da Zona Sul, pelos relatos trazidos por suas lideranças, era composto por diversas entidades, mas de qualquer modo, o atendimento de um grande número de demandas solicitadas pelo movimento em um período onde poucas demandas são de fato registradas e realizadas, denota o modelo de relação clientelista ali amparado.

Aí eu consegui botar 50 pessoas, porque elas queriam uma escola de Educação Infantil, uma Creche. Fomos com 50 pessoas, depois eu criei o CCSUL, Conselho Comunitário da Zona Sul, porque daí todo mundo viu o que eu consegui pro bairro. Eu, quando eu digo eu é nós né, não existe, ninguém faz nada sozinho. Quando a gente conseguiu aí eu fiz o Conselho Comunitário da Zona Sul, então nós tínhamos uma reunião sempre na última segunda feira do mês, se organizamos. Nós reunimos 700 pessoas, 800 pessoas, toda última segunda feira do mês. E nós tínhamos um critério: nosso critério principal era participação, e participar é ir lá e assinar a lista de presença. Então, o objetivo nosso era ir demandar habitações, o nosso carro chefe, embora havia outros, era habitação. Então, quando tinha as assembleias nós colocávamos os ônibus, nós se reunia, dava o endereço pras pessoas, se mobiliza e ia até lá. Botava 40, 50 delegados CCSUL (Marcelo, entrevista 1 ao pesquisador).

Em 2009, por exemplo, são três demandas frente ao total de treze que a Comissão de Moradores do Bairro Espírito Santo consegue aprovar na Região Sul, uma de Pavimentação da Rua Praça Apiaçá, no valor de R\$ 320.000,00, outra de Esporte e Lazer com a construção de uma quadra poliesportiva na praça Moema, no valor de R\$ 25.000,00 (imagem abaixo) e uma ligada ao saneamento ambiental, “programa bota fora”, no valor de R\$ 1.133,00.

---

49 Ver: <https://www.jornaldocomercio.com/site/noticia.php?codn=105044> , acesso em 19 de junho de 2021.

### Fotografia 1 – Praça Moema – Bairro Espírito Santo (Porto Alegre)



Fonte: Google Maps, acesso em 19 de junho de 2021

Um ano depois, em 2010, a Comissão de Moradores do Bairro Espírito Santo, liderada por Marcelo, aprovou duas dentre as sete demandas da Região Sul. Uma demanda em habitação no valor de R\$ 325.050,92, para compra de área para 100 famílias que moravam de favor e de aluguel, conforme cadastro entregue no DEMHAB e ainda, uma demanda em Educação para Construção de uma Escola Infantil (Creche) no Espaço da SMED, junto a Praça Lagos no Bairro Espírito Santo, no valor de R\$ 346.183,85. Ainda em 2010, também utilizando a identificação de Comissão de Moradores da Zona Sul, foram aprovadas quatro demandas dentre as nove aprovadas na Temática de Habitação, Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental (HOCDUA), lembrando que, nesse ano, Marcelo estava eleito Conselheiro na Temática da Habitação.

Em 2011, outras três demandas são aprovadas trazendo a identificação de Comissão de Moradores do Bairro Espírito Santo e Comissão de Moradores da Zona Sul, e em 2012, outras quatorze das trinta e nove demandas aprovadas na Região Sul estão no nome de Comissão de Moradores da Zona Sul ou Associação dos Moradores da Zona Sul.

Já a partir de 2013, é o nome CCSUL ou Conselho Comunitário da Zona Sul que aparece nos cadernos de investimentos do OP, visto que até então o movimento trazia outras identificações. Inicialmente, o CCSUL aparece somente na Região Sul do OP, tendo cinco das vinte demandas aprovadas para a Região; já em 2014 são outras cinco demandas aprovadas, sendo que a maioria delas está ligada ao setor de habitação, as quais contam com grande aporte de recursos advindos do Programa MCMV do governo federal. Conforme o presidente do CCSUL:

O forte mesmo foi quando veio em 2009 o “Minha casa, minha vida”. Aí a gente conseguiu fazer os critérios das inscrições nos CAR, antigo CAR que hoje são os CRIPS. Aí as famílias se inscreviam lá, aí tinha esse programa habitacional, veio esse programa habitacional. Tá, mas como que veio esse programa habitacional? Tem que respeitar o OP. Aí fizemos várias reuniões com os dirigentes, vereadores e aí eles disseram: não, tem que ir 50% pra pagar as demandas do OP que estava nos livros, e os outros 50% é sorteio daí, pras novas inscrições. Tranquilo! Daí a gente começou a demandar habitação a partir de 2009, aí a gente reuniu todos os líderes comunitários da zona sul e cada um chamava as pessoas pra ir pras assembleias. Olha, vamos lá entendeu? Se tu não tem casa, mora de favor e tem os critérios da Caixa econômica, o nosso critério é participação. Vamos junto nessa luta. E aí o pessoal começou a vir juntos para as assembleias, e aí a gente conseguiu ter a maior bancada de delegados por 4 ou 5 anos, conseguimos fazer muitas demandas que estão nos livros e conseguimos atender parte delas. O governo conseguiu cumprir parte delas, depois acabou o Minha Casa, Minha Vida e acabou não acontecendo mais (Marcelo, entrevista 2 ao pesquisador).

A ideia aqui não é a de lançar dúvidas a respeito dos investimentos oriundos do Programa MCMV aplicados em Porto Alegre, possivelmente eles de fato foram implantados atendendo critérios com regras bem-dispostas, porém, o que fica perceptível através dos Planos de Investimento do OP, é o amplo sucesso, a partir de 2009, que esse movimento social liderado por correligionário político passa a ter, tanto no sentido de colocar suas demandas nos cadernos de investimentos, quanto de ter elas atendidas. Percebendo a oportunidade aberta a partir do programa de habitação MCMV, o movimento também passa a orientar suas ações nesse sentido. Conforme relato de líderes do CCSUL, processos semelhantes ocorreram na Região Centro Sul, Extremo Sul, Restinga e Partenon.

*(Aqui não tem? Fala do entrevistador se referindo a Região Centro Sul do OP)* Não, não. Eu peguei a experiência daqui da Região Centro Sul com o conselho de habitação deles aqui, e aí a Marília Fidel no Partenon também. E aí eu vi como eles faziam aqui, vi como faziam lá. Só que aí eu peguei todos os líderes comunitários da Zona Sul, inclusive pessoas daqui porque era zona sul né. Zona Sul vem do Teresópolis, Ipiranga pra cá. Então tinha gente da Restinga, é o todo, não região Sul, zona Sul. Como nós tínhamos um movimento em torno de 700, 800 pessoas, quando tinha uma assembleia lá na Extremo Sul, nós íamos lá na Extremo Sul, com a comunidade, quem morava lá e gostaria de morar lá, pra demandar habitação lá. Quando era na Sul, na Centro Sul, na Restinga, então o movimento andava nessas e se organizava pra andar nessas regiões. E aí a gente começou a ter força, unir força e aí a gente conseguiu, em torno de 300, 400 famílias saíram do aluguel e hoje moram nas habitações, graças ao movimento CC, Conselho Comunitário (Marcelo, entrevista 2 ao pesquisador).

O fato de levar pessoas de regiões distintas para participarem das assembleias em determinada região era proibido pelos critérios do OP até 2016, com exceção das assembleias temáticas. No entanto, além da Região Sul, os próprios Cadernos de Investimento do OP comprovam a participação do CCSUL em outras duas regiões, elegendo demandas por essas regiões e não pelas assembleias temáticas. Já em 2015, antes mesmo da possibilidade de votar-se em assembleias que não a sua de origem, o CCSUL tem seu nome gravado nas demandas da Região Extremo Sul, sendo que tratava-se de um movimento iniciado/fundado na região Sul,

posteriormente em 2018 também, e em 2019 o CCSUL também aparece nas demandas da Região Centro Sul.

Não, não. Nós colocávamos assim, nós íamos na região extremo sul e aí muitos votavam CC sul extremo sul ou CC sul. Então, uma região ia lá, e muitas vezes quem era da extremo sul participaria lá, ou também vinha gente de outras regiões apoiar lá, isso aí acontecia. Então a gente demandou na Restinga, no extremo Sul, na Sul e na Centro Sul. Foram 4 regiões, tanto que começou a funcionar, e nós fazíamos a nossa reunião sempre na última segunda feira do mês às 7hs. Já tava marcado, era só olhar no calendário, última segunda do mês eram as reuniões. O movimento foi tão certo, tão certo, que copiaram. Aí depois vieram em mim e me pediram: qual é a receita pra fazer o CC norte? Aí a gente conseguiu mostrar como se fazia e eles criaram o CC Norte, Conselho Comunitário da Zona Norte. Depois foi criado o CC Cruzeiro, conselho comunitário da Cruzeiro, que foi juntar algumas lideranças que estavam enfraquecidas pra fazer isso. E depois tentaram criar o CC extremo sul, mas esse não deu tempo daí, esse não conseguiram na prática (Marcelo, entrevista 2 ao pesquisador).

A percepção, portanto, é a de que a mudança nas regras gerais do OP ocorrida em 2016, que passou a permitir que pessoas de qualquer região participassem das assembleias e escolhessem em qual assembleia votar independente de ser ou não morador local, ocorreu não só buscando sanar o problema de baixa participação no OP. A prática adotada e descrita pelas entrevistas de líderes do CCSul, indica que a alteração nas regras gerais do OP também visou dar legitimidade ao “modo de agir” que esse e outros movimentos correligionários políticos, em grande maioria ligados ao PTB e atuantes na Zona Sul da Cidade, vinham desempenhando.

Algo semelhante também ocorreu na Região Centro Sul do OP, percebida sobremaneira pela análise dos encaixes institucionais nos cargos de Conselheiros do OP da Região Centro Sul, que apresenta baixíssimos índices de renovação no OP e uma forte rede de relações para com o PTB, bem como, pela denominação constante nos cadernos de investimento, especialmente a partir de 2009, de demandas em nome de Comissão Centro Sul, Comunidades da Região Centro Sul, Região Centro Sul, Comissão de Moradores Centro Sul, FROP Centro Sul, COP. Outro fato que auxilia no entendimento de que essa lógica clientelista em relação ao OP tenha ocorrido em outras regiões da Zona Sul, é a questão de que a pessoa citada como exemplo de liderança na Região Partenon, também é filiada ao PTB, sendo eleita conselheira do OP nos anos de 2009, 2010, 2012 e 2013.

Enfim, são relatos que denotam uma forma de ação coletiva realizada por lideranças com fortes relações partidárias e governistas no período de desdemocratização do OP, e que utilizaram-se dessas relações para obter sucesso nas demandas de moradores das regiões da zona Sul e ao mesmo tempo visaram fortalecer candidaturas vinculadas a essas redes de relações.

## 7.2.2 Associação Comunitária do Bairro Teresópolis (ACBT)

### **A gênese:**

A Associação Comunitária do Bairro Teresópolis foi fundada em dezembro de 1985, sendo registrada legalmente em 1986, durante o processo de redemocratização do país, momento em que de fato, após anos de reivindicação, o movimento associativo comunitário passou a influenciar as decisões políticas referentes à Cidade de Porto Alegre.

Nesse período houve na capital gaúcha um certo diálogo entre o movimento comunitário e o governo Alceu Collares, que esteve à frente do paço municipal de 1986 a 1989. Porém, o diálogo também foi bastante conflituoso, o que auxiliou na chegada do Partido dos Trabalhadores à prefeitura em 1989 e na posterior criação do OP na Cidade, no qual a Associação Comunitária do Bairro Teresópolis viria a participar ativamente.

### **A formação organizacional e a dinâmica de mobilização:**

Inicialmente, cabe destacar os dados já apontados em relação ao Bairro Teresópolis, o qual foi um dos primeiros bairros a se regularizar na Região Centro Sul, possuindo dessa forma um aumento populacional “mais ordenado” quando comparado a outros locais da Região e da cidade. Da mesma forma, os dados coletados no último censo de 2010 indicam ser esse o bairro com maior média de renda familiar mensal da Região Centro Sul. De todo modo, a Associação Comunitária do Bairro Teresópolis se voltou às questões locais e aos problemas do bairro, tendo um papel bem ativo desde sua fundação (MASCARELLO, 2005, p. 61–62).

A participação no OP por parte da ACBT se deu desde o início dessa IP, sendo que constantemente a entidade passou a eleger delegados e participar das discussões públicas da Região Centro Sul. Destaca-se que, durante o governo de Tarso Genro (PT) em Porto Alegre, entre 1993 e 1997, a ACBT levantou a pauta a respeito dos impactos e das possibilidades melhores para a construção da Terceira Perimetral, que viria a “cortar” o Bairro Teresópolis. Essa discussão pública contou com diálogos entre a associação e o poder público, envolveu a comunidade local, trazendo também a participação de arquitetos e engenheiros do próprio bairro para auxiliarem em um projeto que considerasse aspectos locais importantes.

É também nesse sentido que em 2002, uma área de terra considerável foi desapropriada e ficou “reservada” junto a Avenida Teresópolis para abrigar futuramente um centro cultural ou algo similar, porém, a conclusão do projeto jamais ocorreu. Além dessa, outras pautas maiores como um Posto de Saúde da Família também foram constantemente apontadas pela ACBT e por hora levadas ao OP a partir de 2005. Ainda que algumas demandas da entidade não tenham sido contempladas, a associação teve algumas delas dispostas nos cadernos de investimento durante o período de desdemocratização do OP.

Conforme relatos das lideranças da associação, a pauta relativa à segurança pública sempre foi uma das que mais mobilizam pessoas para participarem das assembleias da ACBT, visto haver em alguns períodos um índice alto de roubos e assaltos.

A direção da ACBT mantinha reuniões quinzenais que posteriormente passaram a ser mensais, sendo que em 2011 a entidade iniciou a divulgação do seu trabalho via Blog, posteriormente adotando também divulgações através das redes sociais. Dentre as estratégias iniciais de mobilização estavam a utilização de mosquitinhos, carros de som, e mais recentemente a divulgação de chamadas para assembleias se deu através de cartazes fixados no comércio local, o qual se centraliza nos arredores da Avenida Teresópolis.

#### **Dimensão Relacional e discursiva na Relação Sociedade-Estado:**

A ACBT, em conformidade também com as demais entidades pesquisadas, identifica-se como uma entidade não partidária. Um fato interessante, porém, é que há uma diversidade partidária entre os membros da direção da entidade, que vão desde partidos de esquerda, caso do presidente da entidade em 2020 filiado ao PT, até partidos de centro-direita e direita, caso do vice-presidente em 2020 vinculado ao PTB.

Embora realizando um encaixe institucional no cargo de Conselheiro do OP em 2019/2020, a entidade tanto aponta críticas ao governo Marchezan e sua intencionalidade de acabar com o OP, quanto expõem os problemas trazidos nas gestões Fogaça e Fortunati. Porém, a opção da ACBT foi a de continuar participando dessa IP, embora percebesse que, na prática, durante todo o processo de desdemocratização, ela beneficiaria determinados grupos que há muito realizavam encaixes institucionais nos cargos de conselheiros da Região Centro Sul e ainda dominavam os investimentos da Região no OP.

### **7.2.3 Associação Recreativa e Cultural Sport Vida**

#### **A gênese:**

A Associação Recreativa e Cultural Sport Vida foi fundada ao final de 2016, tratando-se, portanto, de um movimento social novo, e nesse sentido a entidade difere-se de boa parte dos movimentos sociais aqui pesquisados, que em maioria são mais longevos.

A Sport Vida, desde sua fundação, se voltou para o meio cultural e para atividades assistenciais, com uma noção de prestação de serviços e assistência, em consonância com as duas outras entidades também fundadas na última década e que estão sendo estudadas aqui (Clube de Mães da Lomba do Pinheiro e Associação Cultural e Social Vila Nova).

Sendo assim, também em relação aos seus fins, os três movimentos sociais fundados na última década se diferem dos demais analisados, que mais comumente se voltavam aos

processos reivindicatórios locais, caso das associações ligadas ao movimento comunitário, que somente a partir do final da década de 1980 também passaram por processos similares de prestação de serviços, com a vinculação de algumas entidades às escolas de educação infantil.

#### **A formação organizacional e a dinâmica de mobilização:**

A Sport Vida atua na localidade de Jardim Vila Nova junto ao Bairro Vila Nova em Porto Alegre, e iniciou seu funcionamento com a oferta de treinos de futebol para crianças e adolescentes no turno inverso da escola. Isso ocorreu devido a prática voluntária de três pessoas, que segundo seus relatos buscavam inserir adolescentes e crianças no esporte visando afastá-los da criminalidade, a qual se fazia bastante presente no local.

A divulgação do projeto se deu com a distribuição de panfletos e visitas em escolas, sendo que, inicialmente, algumas dezenas de crianças se inscreveram. Posteriormente, porém, a entidade passou a atender um número maior de crianças, ofertando outras oficinas e ainda alimentação. Atualmente a entidade presta atendimento a cerca de 120 crianças e para isso buscou parcerias na iniciativa privada. Dado o seu registro legal também realizado em 2016, buscou consolidar parcerias com os entes públicos, embora até 2020 ainda não o tivesse conseguido. Após se submeter as regras locais da Região Centro Sul, que inclusive se sobrepujam-se as regras gerais do OP estabelecendo um prazo mínimo para delegados e conselheiros elegerem prioridades que beneficiassem suas comunidades, conquistou a aprovação de duas demandas que ficaram registradas nos cadernos de investimento de 2019/2020, mas que durante a investigação empírica do estudo não haviam sido efetivadas.

A Sport Vida opera junto a sede da Associação Comunitária Jardim Vila Nova e a participação no OP ocorre desde a fundação da entidade. Porém, em 2019/2020 o presidente da Associação realizou encaixe institucional junto aos cargos de Conselheiro do OP.

#### **Dimensão Relacional e discursiva na Relação Sociedade-Estado:**

A Associação Recreativa e Cultural Sport Vida é uma entidade bastante centralizada na figura de seu fundador e presidente, também em consonância com as outras duas entidades que se constituíram na última década e que também apresentam um perfil assistencial desde sua fundação, se diferindo em um tanto do associativismo comunitário combativo.

A entidade se coloca como apartidária, embora sua diretoria apresente relações mais próximas com partidos de centro-direita, e nas palavras do próprio presidente da entidade, “se não envolver política, tu não vai conseguir movimentar tua comunidade, tu não vai conseguir movimentar tua associação”.

A associação conta com verbas oriundas da iniciativa privada, e embora tenha realizado recente encaixe institucional no OP nos cargos de Conselheiros em 2019/2020, mostra-se crítica em relação ao OP e o modo como o mesmo ocorre na Região Centro Sul.

#### **7.2.4 Associação de Moradores do Bairro Vila Nova (AMBVN)**

##### **A gênese:**

Constituída no início da década de 1980, a Associação de Moradores do Bairro Vila Nova teve em sua origem uma estreita ligação para com a Pastoral da Juventude, sendo criada por jovens que de alguma forma estavam ligados a esse campo progressista da Igreja Católica.

A associação buscava através de sua atuação constituir um caráter reivindicatório e combativo, bastante em voga, como já citado, no período da “Voz e a vez do popular”, e que até então não se fazia presente na vida política da Vila Nova, pois, segundo relatos, durante a ditadura militar operou de maneira muito forte na região a lógica do pedir favores e aguardar, o que na verdade, condiz com o modelo de política implementado pelos militares à época em diferentes regiões do país.

##### **A formação organizacional e a dinâmica de mobilização:**

As reuniões e encontros, desde a fundação da entidade, passaram a ocorrer nas dependências do salão paroquial da Igreja Católica local, sendo que o registro jurídico da entidade foi formalizado em 1988. Conforme os relatos, para além dos processos contenciosos, em seus primórdios a associação buscava realizar abaixo-assinados e formar comissões que pudessem ir à prefeitura reivindicar ações, embora fossem poucas demandas que de fato eram solucionadas.

A partir da reabertura democrática e implementação do OP pela Frente Popular, a associação passou a participar dessa IP, e já em 1994/1995, 1996/1997 e 1997/1998 a entidade realizou encaixe institucional nos cargos de conselheiro do OP.

A AMBVN ganhou respaldo político na região e no início dos anos 2000 também passou a administrar um telecentro de informática no bairro Vila Nova e oficinas culturais. As entrevistas dão conta de apontar que as eleições para a presidência da entidade eram bastante acirradas e disputadas por diferentes grupos políticos, tendo a associação, porém, mantido por longos anos administrações mais ligadas a partidos de esquerda, fator que se modificou ao final das gestões petistas.

##### **Dimensão Relacional e discursiva na Relação Sociedade-Estado:**

Em 2001/2002 a entidade realizou novo encaixe institucional no OP, dessa vez tendo como Conselheira outra pessoa diferente dos anos anteriores, a qual viria posteriormente se

ligar a partidos de centro-direita (PTB) e se tornaria a partir de 2007 quase que uma “conselheira permanente” do OP, visto que, de 2007 a 2020 sem interrupções, a mesma realizaria encaixe institucional nos cargos de conselheiro.

Cabe destacar, porém, o fato de que a partir de 2011, a mesma iria se eleger a partir de outra entidade, recém-fundada e que estaria ligada diretamente a prestação de serviço na Educação infantil.

Portanto, a AMBVN é uma associação que trazia determinado engajamento no OP durante o processo de democratização, tendo lideranças mais ligadas a partidos de esquerda, e que com a mudança partidária na prefeitura e o avanço do processo de desdemocratização do OP, também passa a ter um relativo “sucesso” na Região Centro Sul, visto que as lideranças que então estavam à frente da associação se aliaram a políticos e partidos ligados ao governo. Houve, ainda durante a gestão Fogaça, momento em que a Associação contou com uma presidente mais ligada a partidos de esquerda (PT), porém, conforme as entrevistas, nesse período, a entidade passou a ser desfavorecida no OP, perdendo a parceria com prefeitura e não podendo mais manter as oficinas que até então tinha. A partir de 2011, a AMBVN encontrou problemas em seus processos burocráticos devido a não declarações e pagamentos de taxas, sendo assim ficou com sua situação cadastral inativa a partir de 2015.

De todo modo, a entidade seguiu operando, até que em 2016 um outro grupo assumiu a AMBVN e decretou o seu fim, criando então a Associação Cultural e Social Vila Nova (ACSVN), a qual também foi analisada pelo presente estudo.

### **7.2.5 Associação Cultural e Social Vila Nova (ACSVN)**

#### **A gênese:**

A Associação Cultural e Social Vila Nova também é uma das 3 entidades fundadas na última década, portanto, bastante nova. Criada em 2016 e tendo seu registro jurídico realizado em 2017, a Associação veio a operar em um local bastante tradicional no Bairro Vila Nova, o Centro de Eventos da Vila Nova ou Centro de Eventos Vereador Ervino Besson.

A ACSVN se originou a partir da extinção da Associação de Moradores do Bairro Vila Nova (AMBVN), a qual teve seu registro jurídico tornado inativo em 2015, devido a não prestação de contas e registros.

#### **A formação organizacional e a dinâmica de mobilização:**

Perceptivelmente as entrevistas com participantes de dois movimentos sociais do Bairro Vila Nova, a extinta Associação dos Moradores da Vila Nova e a nova Associação Cultural e Social Vila Nova mostraram que há conflitos bastante acirrados entre entidades e grupos

políticos no local, também justificados pelos maiores processos de desdemocratização do OP no local, os quais diminuem os fatores de proteção e geram aumento de violência e conflitos políticos.

O conjunto de pessoas que veio a fundar a Associação Cultural e Social Vila Nova foi quem venceu as últimas eleições da Associação de Moradores do Bairro Vila Nova em 2016, embora haja relatos por parte de alguns entrevistados sobre a não conformidade e legitimidade dessa eleição, ao passo em que outros entrevistados alegam total conformidade e criticam as antigas gestões por quase abandono da associação. De todo modo, é a partir desse mandato que se cria um outro registro e funda-se, portanto, essa nova entidade, utilizando então o nome de Associação Cultural e Social Vila Nova.

Outro conflito envolvendo entidades na Vila Nova faz referência a utilização do espaço público do Centro de Eventos Vereador Ervino Besson, local de grande infraestrutura que sediava antigamente a popular Festa do Pêssego de Porto Alegre e Festa Estadual do Pêssego, e que passou a ser ocupado e utilizado nos últimos anos exclusivamente pela Associação Cultural e Social Vila Nova. Esse fato tensionou o conflito bastante acirrado da entidade para com outros movimentos sociais do bairro, tais como o CONSEPRO local e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais da Vila Nova, sendo que este último, em conjunto com a Associação de Moradores do Bairro Vila Nova, administrava anteriormente esse espaço. Da mesma forma, aqui também há argumentos de ambos os lados que buscam justificar a utilização do espaço para um ou outro grupo, sendo que o conflito persiste.

Fato é que a Associação Cultural e Social Vila Nova atua com destaque no campo cultural e social, oferecendo oficinas para crianças e adolescentes, e nesse sentido diferindo-se da antiga Associação de Moradores do Bairro Vila Nova que trazia, pelo menos em seu histórico, centralidade maior em ações contenciosas e territoriais.

As oficinas ofertadas pela Associação Cultural e Social Vila Nova são diversas, indo da dança ao teatro, ou do futebol a capoeira, e ocorrem em diferentes horários e dias. Conforme relatos, há algumas dezenas de crianças e adolescentes participantes, ao passo em que também há um certo engajamento dos pais no trabalho da associação, sendo que todos osicineiros atuam voluntariamente.

Por óbvio, ainda que o enfoque central da entidade seja o campo cultural e assistencial de maneira similar aos outros dois movimentos sociais aqui estudados que também se constituíram na última década (Clube de Mães da Lomba do Pinheiro e Associação Recreativa e Cultural Sport Vida), isso não indica que a entidade “vire as costas” ou não se inteire ou lute

por questões estruturais e locais da comunidade. A questão é que a centralidade das ações não está aí colocada.

Os principais meios de comunicação e divulgação utilizados pela associação são as redes sociais, em especial, conteúdos publicados na página da entidade via Facebook e a troca de mensagens através de grupos de Whatsapp. Inicialmente a entidade também se utilizou de uma rádio online patrocinada. De todo modo, a entidade evidencia dominar com destreza a utilização dessas tecnologias.

### **Dimensão Relacional e discursiva na Relação Sociedade-Estado:**

Da mesma forma que os outros dois movimentos sociais fundados na última década, a ACSVN apresenta-se como uma entidade centralizada no seu fundador e presidente, que nesse caso em específico, também é assessor de vereadora do PSD na cidade.

De todo modo, a ACSVN e a Associação Recreativa e Cultural Sport Vida, ambas da Região Centro Sul, se diferem um pouco do Clube de Mães da Lomba do Pinheiro, pois, embora também atuem no campo cultural e assistencial, possuem mais oficinas e parcerias diretas com financiamento privado que não envolvem a prefeitura. A ACSVN, sem dúvida, dentre essas entidades é a que apresenta maiores redes de apoio, envolvendo uma direção mais ampla do movimento, que embora também se centre na figura de seu coordenador, conta com um número maior de apoiadores.

Desde 2019 a Associação Cultural e Social Vila Nova passou a participar ativamente do OP, sendo que em 2020 foi a entidade que mais elegeu delegados na Região Centro Sul, em um total de oito delegados, seguido então pela Associação Recreativa e Cultural Sport Vida que na ocasião elegeu seis delegados. Ainda que a ACSVL não tenha eleito um conselheiro em 2019/2020, fica perceptível a busca da relação para com a via institucional através do OP.

Nesse direcionamento, as entrevistas para com as lideranças da entidade mostraram um descontentamento com o OP na Região Centro Sul, em especial devido ao domínio por parte de grupos políticos locais nessa IP, em grande maioria ligados ao PTB e que mantiveram constante encaixe institucional nos cargos de conselheiros do OP durante o período de desdemocratização, os quais fazem valer regras locais que se sobrepõem ao Regimento Interno do OP para enfraquecerem novas lideranças e permanecerem nos cargos de Conselheiros da Região.

Cabe perceber que a entidade, por apresentar ligação com o PSD, partido que também dialoga com os últimos governos que estavam à frente do paço municipal, também tem um certo respaldo, mostrando que a Região Centro Sul, em especial a partir do governo Marchezan, também passa por uma certa instabilidade no OP, fruto da disputa entre novos movimentos

sociais que buscam essa janela de oportunidade com antigos movimentos sociais que até então dominavam essa janela.

### **7.3 Diferenças e similitudes dos PAC's e dos Encaixes Institucionais no OP entre os distintos movimentos sociais analisados**

Expostos os Padrões de Ação Coletiva (PAC's) e os encaixes institucionais no OP de todos os movimentos analisados nas Regiões da Lomba do Pinheiro e na Região Centro Sul, cabe agora apontar diferenças e similitudes que nos auxiliem na compreensão acerca das relações entre esses PAC's e o(s) diferentes OP(s), ou diferentes Estado(s); e, ainda, busca-se traçar um certo “padrão” dos PAC's dos movimentos sociais estudados na Região da Lomba do Pinheiro, que, embora possa não ser algo homogêneo ou reificado, está presente em boa parte dos movimentos sociais analisados desse território.

#### **7.3.1 Os PAC's e os Encaixes Institucionais no OP dos movimentos sociais da Região da Lomba do Pinheiro**

Para tratar das diferenças e similitudes dos Padrões de Ação Coletiva e dos encaixes institucionais no OP dos movimentos sociais estudados na Região da Lomba do Pinheiro, iniciar-se á pelos apontamentos acerca da gênese dos movimentos sociais estudados, seguido da organização e mobilização, das redes de relações e identidade discursiva desses movimentos, posteriormente dos encaixes institucionais e finalizar-se-á expondo um quadro resumo.

##### **Gênese dos movimentos:**

Em relação ao contexto de surgimento dos movimentos sociais analisados na Região da Lomba do Pinheiro, convém destacar que o Clube de Mães da Lomba do Pinheiro, em específico, é o único movimento social surgido na última década, e nesse sentido também é o movimento que apresenta características mais distintas na comparação com os demais.

Embora a Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro seja um movimento precursor, surgido ainda na década de 1960, enquanto que a Associação Comunitária da Vila Santa Helena (ASCOVISAH) e Associação de Moradores da Vila Nova São Carlos (AMOVISCA) são da década de 1980, e o próprio Conselho Popular da Lomba do Pinheiro (CPLP) seja do início da década de 1990, esses irão guardar características mais similares, ainda bastante ligados a “voz e a vez do popular”, que marcaram muitos dos movimentos de origem comunitária das décadas de 1970 e 1980, em consonância com o descrito por Doimo (1995).

É válida também a retomada da assertiva de Baierle (1992a), de que houve naquele período histórico, décadas finais da ditadura militar no país, uma junção do movimento

comunitário ao movimento sindical, os quais traduziram juntos, em uma lógica contrária ao clientelismo (troca de favores), a afirmação de uma cultura de direitos, avessa a ideia de pedir favores ao Estado, mas, sim, de exigirem direitos básicos no exercício da cidadania.

### **Organização e mobilização dos movimentos:**

O Clube de Mães, que se diferencia em sua gênese dos demais movimentos sociais analisados na Região da Lomba, também apresenta diferenças em relação a sua organização, pois de maneira distinta dos demais, não realiza reuniões periódicas que dialoguem com a direção do movimento e/ou com a comunidade. A ASCOVISAH, porém, durante o período de análise desse estudo, dado o fato de não ser orgânica, também não realizou reuniões periódicas.

O CPLP, embora não seja uma AM's e sim um Conselho Popular, em relação a sua organização e mobilização, apresenta várias similitudes para com as AM's, pois realiza reuniões frequentes de seus dirigentes, distribui funções e planeja suas ações, fazendo uso de algumas ferramentas tecnológicas como blog e redes sociais para mobilização.

Outro fato, é que o CPLP foi a única entidade dentre as analisadas que optou por não se constituir em organização formal e juridicamente estabelecida, visto que buscava uma maior independência do(s) Estado(s) para centralizar-se nas lutas comunitárias da região. Isso não significa participar ou não dos processos institucionais (como demonstra sua trajetória no OP), mas sim adotar de forma independente as posturas que entende serem as mais adequadas para seus objetivos, mediante avaliação do que entende ser uma prática mais democratizante ou não democratizante.

Já a ASCOVISAH, é a única das três associações de moradores que não atuou com prestação de serviços na área social e educativa, também sob a ideia de manter um afastamento do Estado que lhe garantisse maior poder reivindicatório. Essa decisão contrasta com a adotada por outras entidades pesquisadas como foi visto no caso da AMOVISCA, por exemplo, que modificou sua dinâmica a partir do convênio com a PMPA. Houve diminuição da frequência de suas reuniões a partir do convênio com a prefeitura e o desenvolvimento de sua Escola Comunitária de Educação Infantil. Também a Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro, após o término do convênio com a prefeitura para a prestação de serviços de assistência social e educacional, se viu endividada, e só então passou a adotar a ação de confronto político extrainstitucional com o Estado, negando o OP desdemocratizado e seu modo de funcionamento.

Ainda assim, a crise enfrentada pela ASCOVISAH também parece estar refletida na AMOVISCA e na Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro, mesmo que cada entidade preserve suas características na relação com essa crise. A AMOVISCA indicou ter

experienciado uma mudança grande em sua organização e identidade a partir do convênio com a prefeitura, em especial por não conseguir manter sua frequência de reuniões e atuação. Já a Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro se viu endividada após o término do convênio com a prefeitura, ao passo que a ASCOVISAH enfrenta uma crise também por buscar manter certo afastamento nas relações com o(s) Estado(s).

Ou seja, a crise dessas AM's constituídas durante o período da “voz e a vez do popular” e orientadas inicialmente aos processos reivindicativos, não parece estar centrada no fato de ocorrer ou não a institucionalização do movimento, o qual pode acontecer a depender dos objetivos fins desses movimentos sociais e dos modos de funcionamento e operacionalização do(s) Estado(s).

Como dispõe Gohn (2011, p. 344), os “movimentos comunitários de base, amalgamados por ideias e ideologias, foram enfraquecidos pelas novas formas de se fazer política, especialmente pelas novas estratégias dos governos, em todos os níveis da administração”.

Em caminho que visa também “driblar” essa crise, o CPLP veio a inovar em suas experiências, propondo e executando um curso pré-vestibular gratuito na Lomba do Pinheiro, o que vai ao encontro do também afirmado por Gohn (2011, p. 341), de que os movimentos sociais populares enfraqueceram-se e tiveram de alterar suas práticas, ser mais propositivos e por vezes, menos reivindicativos ou críticos.

Claro que, nesse sentido o CPLP não necessitou deixar de ser crítico em relação ao OP e aos governos que contribuíram para alterar a dinâmica democratizante dele, mas se mostrou mais propositivo e capaz de realizar ações relevantes que não dependem diretamente de decisões institucionais e do financiamento do Estado, ainda que amparando-se em um horizonte de formação e atuação que visa a transformação social.

Olhando para os movimentos sociais analisados da Região da Lomba do Pinheiro, é possível traçar-se um certo “padrão” na questão organização e mobilização desses, a qual diz respeito a combinação de ações cooperativas com ações combativas, sendo essas últimas, em grande maioria, capitaneadas pelo CPLP. Ainda nesse direcionamento, é possível afirmar-se que os movimentos sociais analisados da Região da Lomba mantêm-se atualizados e realizando formações, cursos e atualizações via fóruns, também em função do protagonismo do CPLP nessa área, a qual fortalece ainda vínculos entre os diferentes movimentos sociais e as diferenças político-ideológicas que cada movimento possa ter. Por fim, nesse território também encontram-se movimentos com práticas de autonomia na relação com o(s) estado(s), destacando-se o caso do CPLP, mas também ações apresentadas pela Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro e da Associação Comunitária da Vila Santa Helena (ASCOVISAH).

### **Redes de relações e identidade discursiva dos movimentos:**

Uma questão bastante peculiar da Região da Lomba do Pinheiro é o diálogo entre os diferentes movimentos sociais locais, e a centralidade que o CPLP ocupa nessas relações<sup>50</sup>. O papel desempenhado pelo CPLP faz com que os diferentes movimentos sociais contem com formação e com ações mais contenciosas centralizadas por esse movimento específico. Nesse sentido, mesmo as entidades que trazem relações estreitas com outros movimentos sociais, com a via institucional, ou mesmo com redes político-partidárias diversas, sentem-se à vontade para participar das ações promovidas pelo CPLP, visto que se tratam de ações legítimas que visam a melhora da Região como um todo. Como já dito, o fato de o movimento lidar com uma cosmologia cristã, fundamentada na Teologia da Libertação, também favorece em muito essa rede e a acolhida por parte de diferentes atores sociais e entidades, visto que dessa maneira também dialoga com o trabalho de longa data desempenhado pelas CEB's e pelos Freis Franciscanos na Lomba. Há, ainda, um fazer ético por parte do Conselho Popular que visa respeitar e trazer para junto do movimento pessoas com posicionamentos políticos partidários distintos, por isso o reconhecimento da entidade se dá de maneira quase unânime na Região.

Os aspectos de formação que o CPLP promove e que contam com um número expressivo de entidades da Região da Lomba participando, se fundamentam sobremaneira nas redes de relações que o movimento possui para com a área acadêmica e sindical, não estando também apartadas da identidade discursiva do movimento.

Embora todos os movimentos sociais estudados se caracterizem como apartidários, fica perceptível que as redes de relações dos movimentos acabam se centralizando mais próximas de partidos políticos e movimentos que possuem similaridades ideológicas com as apresentadas pelos principais membros das diretorias. Nesse sentido, o CPLP, bem como a ASCOVISAH e a Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro dialogam mais com partidos de centro esquerda e esquerda, ao passo em que também nos discursos apresentam maiores preocupações com transformações sociais mais amplas no país. A AMOVISCA, por sua vez, embora aponte questões críticas em relação ao processo de desdemocratização do OP e indique sentir as mudanças em sua identidade a partir do convênio com a via institucional, evidencia ser uma entidade mais preocupada com questões focais do dia a dia da comunidade, sendo assim, se

---

50 Ainda que o presente estudo não tenha realizado um mapeamento preciso das redes de relações presentes em cada uma das regiões estudadas, as entrevistas e as análises empíricas permitiram determinada percepção acerca dessas redes. Nesse sentido, a centralidade atribuída ao CPLP tem relação com as inúmeras citações aferidas nas distintas entrevistas, com o protagonismo dado por tal entidade, e com o reconhecimento que os demais movimentos sociais estudados dão a essa entidade.

utiliza das janelas de oportunidades que estão disponíveis, ainda que por vezes isso signifique estabelecer relações mais diretas e menos democráticas para com a prefeitura.

É também nesse sentido que o Clube de Mães da Lomba do Pinheiro opera, pois a entidade está ainda mais centralizada na figura de sua fundadora e presidente, e sua rede de relações está centrada nos vínculos com partidos governantes durante o período de desdemocratização do OP. Nesse direcionamento, o Clube de Mães se caracteriza mais como uma entidade assistencial que se difere das demais, e que traz estreita ligação para com um vereador ligado ao PTB.

Nas redes de relações e identidade discursiva é possível novamente amparar-se um certo “padrão” em relação aos movimentos sociais analisados, o qual diz respeito, a centralidade que o CPLP ocupa nas redes de relações dos movimentos, bem como, o total reconhecimento que a entidade recebe enquanto confluyente das lutas locais da Região.

#### **Encaixes institucionais no OP:**

O Clube de Mães da Lomba do Pinheiro acabou sendo o único movimento social dos cinco analisados que realizou encaixe institucional nos cargos de Conselheiros do OP em 2019/2020, sendo que dentre os outros três cargos de conselheiros eleitos, dois foram ocupados por representantes de AM's e um terceiro por um representante de uma área de lazer, embora também conhecido por atuação junto à AM's.

As análises dos encaixes institucionais do OP na Região permitem aferir que o Clube de Mães da Lomba do Pinheiro, o qual esteve frequentemente representado nos cargos de conselheiros do OP no período de desdemocratização, articulou-se através de redes clientelistas. Ainda assim, entrevistas realizadas na Região e uma análise mais aprofundada dos Cadernos de Investimentos do OP, revelam que as demandas empreendidas pelo Clube de Mães contaram com pequenas discussões públicas locais, que envolveram atores e movimentos distintos, sendo que mesmo o CPLP que não participava mais dessa IP, por vezes influenciou na retomada de uma ou outra demanda e na indicação de demandas essenciais.

De todo modo, é importante destacar que análises empíricas mostraram outro movimento social na Região da Lomba, caso da Associação dos Moradores da Chácara das Peras, que também apresentou essas mesmas redes clientelistas operando no OP, em especial, ligadas ao PTB. O modo de atuação desse movimento se deu, em especial, através das assembleias temáticas.

A análise empírica captou as participações da ASCOVISAH e da AMOVISCA em todo o processo do OP, ao passo em que a Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro deixou de participar durante a gestão Marchezan, visto a suspensão do processo e uma piora ainda maior

na execução das demandas. O CPLP já havia deixado de participar anteriormente, mesmo antes do final da gestão Fogaça, ao perceber o aprofundamento do processo de desdemocratização.

A análise dos Cadernos de Investimento, em especial a partir de 2008, quando eles evidenciam junto às demandas o nome da entidade que demandou, auxilia na compreensão desses processos e indicam que algumas entidades com redes clientelistas buscaram recursos e conquistaram demandas não através dos recursos dispostos para a Região da Lomba do Pinheiro, mas sim a partir das Áreas Temáticas do OP.

A análise empírica nos diz que há na Região da Lomba um certo controle social em relação ao OP, o que de certa forma inibiu os movimentos com redes clientelistas de dominarem completamente a cena e fazerem valer os recursos da Região para demandas coletivas próprias. Nesse direcionamento volta a ser importantíssimo o papel desempenhado pelo CPLP, o qual fortalece a rede dos movimentos sociais locais e traz formação para discussão dos problemas locais.

#### **Quadro 5 – Resumo sobre PAC's, encaixes institucionais e ações autônomas da Região da Lomba do Pinheiro**

<b>Movimentos Sociais</b>	<b>Gênese do Movimento</b>	<b>Organização e mobilização (estrutura)</b>	<b>Redes de relações</b>	<b>Identidade (Discurso)</b>	<b>Encaixe Democratizaçã o</b>	<b>Encaixe Desdemocratizaçã o</b>
Conselho Popular da Lomba do Pinheiro	1992, porém foi antecedido na década de 1980 pela União de Vilas da Lomba do Pinheiro - UVLP (fruto da organização popular das décadas de 70 e 80).	Reuniões mensais, diretoria atuante, opção por não se regularizar como entidade jurídica. Atua significativamente de forma contenciosa desde sua fundação, mantendo por vezes relações institucionais e inovando em sua atuação.	Com todos movimentos sociais da Lomba, com âmbitos acadêmicos, com muitas entidades empresariais da Lomba do Pinheiro, ligação com partidos de esquerda e alas progressistas da Igreja Católica.	Orientação forte da teologia da libertação, sendo que as lideranças do movimento orientam as formações a partir desse viés de horizontalidade e de educação popular freireana. Busca transformação social e apresenta ações autônomas.	Participou ativamente do OP em seu período de democratizaçã o, chegando a eleger conselheiro para a região.	Conforme avaliou a mudança para a lógica clientelista optou por se afastar do OP. De todo modo, manteve certa interferência nas decisões da Região durante esse período.
Sociedade dos Moradores da	Década de 1960, segunda	Sede física com alguns problemas	Relação com outros movimentos	Visão crítica sobre a sociedade e os	Participaram ativamente do OP em seu	Participavam, porém, conforme as demandas

Vila São Pedro	entidade associativa criada na LP.	estruturais. Reuniões periódicas. Processo de burocratização, com convênio com a prefeitura, e após o término ficou sem recurso e com dificuldades de se organizar juridicamente, encontrando-se financeiramente comprometida em 2019. Mesma diretoria vem se reelegendo visto o não interesse dos moradores em participar.	sociais do bairro. Percebia uma certa “luta conjunta” quando havia mais dificuldades básicas. Se coloca como entidade parceira do CPLP e das lutas conjuntas da Região. Maiores relações da diretoria com partidos de esquerda.	processos de exclusão, visa resolver os problemas da localidade e do bairro como um todo, também percebe as contradições do neoliberalismo. Adotou postura mais crítica após o fim do convênio com a prefeitura, efetivando ação de autonomia.	período de democratização, chegando a eleger conselheiro para a região.	passaram a ocorrer por fora do OP, diminuíram a participação, não se preocupando em de fato realizar encaixe. Pararam de participar na gestão Marchezan, por entenderem que o OP se tornou local exclusivo de confronto político partidário.
Associação Comunitária da Vila Santa Helena (ASCOVISA H)	Fundada no início da década de 1980, com forte influência das CEB's e da Teologia da Libertação.	A entidade se burocratizou e se formalizou dado o processo de anexação da Vila Santa Helena à Porto Alegre e a participação no OP. Mantinha reuniões periódicas, porém, foi contrária aos convênios com a prefeitura visando independência. Atualmente está com seu cadastro jurídico inativo e	Dialoga com os demais movimentos sociais da Lomba do Pinheiro e a direção mantém um posicionamento mais próximo de partidos esquerda.	Opção em não estabelecer qualquer forma de convênio com a prefeitura demonstra uma possível busca de maior independência. A formação via CEB's assegura um olhar crítico sobre o social, porém, a entidade isolou-se nos últimos anos, coincidindo com a perda de seu registro jurídico.	Também participou ativamente do período de democratização do OP, elegendo Conselheiro para a Região e também elegendo vereadora por mais de um mandato.	Continuaram a participar do OP mesmo durante o processo de desdemocratização e conquistaram o posto de saúde do local durante esse período. Porém, embora participando nos últimos anos do OP, têm percebido cada vez mais a modificação negativa dessa IP.

		encontra-se não tão ativa, embora seus dirigentes estejam engajados em outros projetos e movimentos sociais que vão além da parceria institucional.				
Associação Vila Nova São Carlos (AMOVISCA), que atualmente inclui a Instituição Comunitária de Educação Infantil Arco Íris Encantado	Meados da década de 1980, devido ao surgimento dessa nova Vila na Lomba do Pinheiro, oriunda de realocação por parte do DEMHA B.	Possui prédio que foi ampliado via convênio com a PMPA para realização de Instituição de Educação Infantil no local. Realizava reuniões quinzenais ou então, mensais. Já, durante o período de desdemocratização do OP e de ampliação da Instituição de Educação Infantil, as reuniões passaram a ocorrer trimestralmente. Nesse sentido, a associação deixou de atuar mais “ativamente”, passando a focar na educação infantil.	Se relaciona com as demais associações do bairro, em especial a partir da criação do OP e do trabalho desempenhado pelo CPLP.	Auxilia na resolução dos problemas locais e do bairro. Se utiliza das janelas de oportunidades para solução desses problemas, mesmo entendendo que durante o processo de desdemocratização os métodos são menos democráticos. Sendo assim, é uma entidade que reage às necessidades locais.	A entidade participou ativamente durante o período de democratização do OP, percebendo inúmeras melhorias advindas dessa IP.	A entidade participa do OP durante o período de desdemocratização, embora perceba que as discussões e as resoluções dos problemas no bairro não ocorrem mais da forma como antes ocorriam. De maneira similar a outras associações, percebe menores investimentos para com a região durante o governo Marchezan.

Clube de mães	Surge em 2015, fundado por uma participante e ativa do OP.	Mantém uma agenda cultural e realiza atividades assistenciais. Contava com um espaço cedido pela prefeitura para realização do trabalho, porém, durante o governo Marchezan perdeu a cedência do espaço por disputa política. Não dispõe de reuniões periódicas.	Se relaciona com os demais movimentos sociais da Lomba e também com o CPLP. Por participar ativamente do OP possui relações com a via Institucional, e se aproxima em suas relações de um vereador em específico, antes ligado ao PDT e posteriormente ao PTB.	Por se tratar de uma entidade com fim assistencial e cultural, tem sua identidade bastante calcada na figura de sua fundadora e presidente.	A entidade não existia durante o período de democratização, e nem mesmo sua fundadora chegou a participar do OP à época.	Houve seguidos encaixes institucionais por parte de representante da entidade no OP desdemocratizado, tendo também determinado êxito junto ao número de demandas aprovadas. Mas cabe a observação de que boa parte dessas demandas contaram com pequenas discussões locais.
---------------	--	--	--	---	--	---

Fonte: elaborado pelo autor.

### 7.3.2 Os PAC's e os Encaixes Institucionais no OP dos movimentos sociais da Região Centro Sul

Para tratar das diferenças e similitudes dos Padrões de Ação Coletiva e dos encaixes institucionais no OP dos movimentos sociais estudados na Região Centro Sul, também iniciará-se pelos apontamentos acerca da gênese dos movimentos sociais, seguidos da organização e mobilização, das redes de relações e identidade discursiva dos movimentos, posteriormente dos encaixes institucionais dos mesmos, finalizando-se pela exposição de um quadro resumo.

#### **Gênese dos movimentos:**

Sobre o contexto de surgimento dos movimentos sociais analisados na Região Centro Sul, há também um marco temporal bastante importante e que distingue dois dos movimentos sociais analisados dos outros três. Trata-se de duas AM's surgidas durante a década de 1980, enquanto que os outros três movimentos surgiram já no OP desdemocratizado, um em 2009 e outros dois em 2016.

Novamente, convém ressaltar a assertiva de que muitos dos movimentos associativos surgidos nas décadas de 1970 e 1980, de origem comunitária, continham um caráter popular e traziam a afirmação de uma cultura de direitos, diferenciando-se dos novos movimentos surgidos na última década, muitos ligados a “propostas meramente integradoras, que buscam rearticular a coesão social, fragmentada pelos problemas sociais que extrapolam as comunidades em que atuam” (GOHN, 2011, p. 348).

### **Organização e mobilização dos movimentos:**

A Associação Recreativa e Cultural Sport Vida e a Associação Cultural e Social Vila Nova (ACSVN) são dois movimentos surgidos em 2016, e que trazem algumas similitudes em relação a suas organizações e mobilizações.

Embora a ACSVN tenha surgido a partir do fim de uma AM's, percebe-se que a mesma se assemelha mais aos novos movimentos surgidos em especial na última década e que dialogam com os campos culturais e assistenciais, do que notadamente com um viés mais reivindicativo e comunitário de afirmação de direitos que eram diretrizes mais marcantes de AM's das décadas de 1970 e 1980.

Nesse direcionamento, as duas entidades apresentam uma centralidade em seus coordenadores, e o diálogo com a comunidade se dá a partir da oferta de oficinas, estando quase que em um papel de “prestadores de serviços”, ainda que as oficinas sejam 100% gratuitas para a comunidade.

Nos dois movimentos sociais há recursos privados investidos que ajudam a manter alguns custos, embora a ACSVN esteja ocupando o Centro de Eventos do bairro e busque a parceria com a via institucional para arcar com custos de água e luz e reparos na estrutura (corte de grama, por exemplo). Já a Associação Recreativa e Cultural Sport Vida ocupa um prédio de outra associação e conta com um patrocinador maior, o qual arca com boa parte dos custos, de todo modo a mesma também está buscando captar recursos e oficinas pela via institucional.

As oficinas da ACSVN são oferecidas em horários alternativos, já as da Sport Vida ocorrem no contraturno da escola, sendo que a Sport Vida vem a oferecer almoço para as crianças e adolescentes.

Em ambos os casos não foram citadas reuniões mais abertas que envolvessem a comunidade nas discussões locais, sendo que as entidades mobilizam voluntários para as oficinas, e a participação dos pais das crianças e adolescentes para uma ou outra função necessária, geralmente de cunho assistencial ou ligada as próprias oficinas.

De todo modo, o fato de serem entidades propositivas e de utilizarem as redes sociais favorece a aceitação local quanto as suas atuações.

O Conselho Comunitário da Zona Sul (CCSUL), por sua vez, é um caso a parte, visto tratar-se de um movimento social surgido em 2009, especialmente para atuar no OP. A partir de um certo “sucesso” no OP desdemocratizado, a entidade passou a agregar outros movimentos sociais e lideranças e a realizar reuniões periódicas, visando organizar demandas e prioridades a serem buscadas através do OP. Nesse sentido, a mobilização também ocorreu em função do OP desdemocratizado.

Já as duas AM's investigadas mostraram-se organizadas de maneira mais similar a organização dos movimentos sociais oriundos das décadas de 1970 e 1980, realizando reuniões frequentes entre os dirigentes, e por vezes promovendo debates públicos com as comunidades locais, ainda que a Associação de Moradores do Bairro Vila Nova (AMBVN) venha também a adotar um caráter mais propositivo a partir dos anos 2000 estando responsável por um telecentro de informática e por oficinas culturais. De todo modo, atualmente, a AMBVN encontra-se extinta, ou no mínimo, substituída pela ACSVN.

Olhando-se então para a organização e mobilização dos movimentos sociais estudados da Região Centro Sul é possível estabelecer-se um certo “padrão”, que é justamente a ausência de ações contenciosas por parte desses movimentos sociais. Da mesma forma, há um desconsiderável engajamento por parte dos movimentos sociais em cursos de formação ou seminários locais, os quais tanto poderiam auxiliar nas formações, quanto fortalecerem os vínculos entre os movimentos dessa região. Outro fato importante é que nessa região não foi encontrado movimento social que tenha adotado ações autônomas nas suas relações com o(s) estado(s).

#### **Redes de relações e identidade discursiva dos movimentos:**

Da mesma forma que os movimentos sociais estudados e analisados na Região da Lomba do Pinheiro, os movimentos sociais da Região Centro Sul se dispuseram como apartidários, mas não apolíticos. Embora, como já dito, as ligações partidárias dos dirigentes e seus posicionamentos políticos ajudam a desenhar as redes de relações dessas entidades.

Também em comum com a Região da Lomba, os movimentos sociais da região Centro Sul dialogam e mantem uma rede, ou seja, conversam entre si, sobremaneira os que participam do OP, porém, fica perceptível que há conflitos maiores entre algumas entidades, em especial envolvendo as orientações políticas partidárias.

O CCSUL foi originalmente constituído para participar do OP na Região Sul, porém, em 2019 os Cadernos de Investimentos mostram que tal movimento dispôs demanda na Região Centro Sul. Trata-se de um movimento que não realizou registro jurídico e que trouxe como fim a participação clientelista no OP desdemocratizado, visto que se sobressai a figura de seu

criador e coordenador que atua junto ao PTB, e que por hora em 2019 estava atuando como gestor público nessa Região.

A Associação Comunitária do Bairro Teresópolis (ACBT), por sua vez, é a única das entidades estudadas que apresenta orientações política partidárias mais distintas entre seus dirigentes, e nesse direcionamento mantém-se aberta ao diálogo com os demais movimentos e com as janelas de oportunidades dispostas. Apresenta uma crítica em relação ao OP desdemocratizado, sobretudo em relação a gestão Marchezan, porém, não toma ações autônomas no sentido de denunciar ou buscar modificar a relação com a via institucional.

A Associação dos Moradores do Bairro Vila Nova (AMBVN) é uma entidade que teve mudanças drásticas no que diz respeito às suas redes de relações, visto que durante as administrações populares do PT, teve a frente da associação dirigentes ligados ao partido, e posteriormente, contou na maioria das gestões com direção ligada aos partidos governantes. Essa entidade mostra-se bastante paradigmática nas questões de conflito político local, indicando que a mesma sempre teve eleições bastante disputadas, porém, em especial a partir do processo de desdemocratização do OP, a entidade passou a ter favorecimentos ou desfavorecimentos, de acordo com os posicionamentos políticos da sua direção.

Por fim, a ACSVN e a Sport Vida são movimentos sociais mais novos que trazem a frente de suas entidades pessoas vinculadas a partidos de direita e centro em Porto Alegre, respectivamente PSB e PDT, e como já dito, atuam mais nas áreas culturais e assistenciais.

Aqui, diferentemente da Região da Lomba do Pinheiro, não seria possível apontar-se um certo “padrão” nas redes de relações e identidades discursivas dos movimentos sociais estudados da Região Centro Sul.

#### **Encaixes Institucionais no OP:**

Quanto aos movimentos sociais analisados na Região Centro Sul, a ACBT e a Sport Vida realizaram encaixe institucional nos cargos de conselheiros do OP em 2019/2020.

A ACBT participou tanto do período de democratização quanto do período de desdemocratização do OP, e embora tenha tido pouquíssimas demandas dispostas nos Cadernos de Investimentos durante o período de desdemocratização, e ainda tenha se mostrado em algumas entrevistas crítica ao processo de desdemocratização, não atuou de maneira protagonista no sentido de buscar modificar essa IP.

Já a Sport Vida, por ter sido fundada em 2016, veio a participar desde então do OP desdemocratizado conseguindo realizar o encaixe institucional em 2019/2020. A mesma também se apresenta crítica à desdemocratização do OP, em especial no que diz respeito às regras locais da Região Centro Sul, as quais vieram a aprofundar o processo de

desdemocratização local favorecendo antigos grupos participantes, em sua maioria ligados aos partidos governantes durante a centralidade do processo de desdemocratização.

Da mesma forma a ACSVL também veio a se dispor crítica em relação ao OP e aos grupos que dominam o funcionamento dessa IP na região. De todo modo, em 2019 a entidade foi a que apresentou o maior número de delegados para a Região Centro Sul indicando que haverá mudanças em relação ao protagonismo do OP na Região.

A CCSUL, no entanto, como apresentada, é sinônimo das relações clientelistas dispostas no OP desdemocratizado. Esse movimento social apresenta ligação direta com partidos atuantes nas gestões Fogaça-Fortunati e Marchezan, em especial PTB, e conforme apuraram as entrevistas, age de modo similar a outros movimentos que dominaram as demandas e as discussões do OP na Região Centro Sul, e em outras regiões da Zona Sul da Cidade, sobremaneira aquelas que não possuem um histórico associativismo de longa data.

#### **Quadro 6 – Resumo sobre PAC's, encaixes institucionais e ações autônomas da Região Centro Sul**

<b>Movimentos Sociais</b>	<b>Gênese do Movimento</b>	<b>Organização e mobilização (estrutura)</b>	<b>Redes de relações</b>	<b>Identidade (Discurso)</b>	<b>Encaixe Democratização</b>	<b>Encaixe Desdemocratização</b>
Conselho Comunitário da Zona Sul (CCSul)	O CCSul surge em 2009, a partir da atuação de um grupo de pessoas no OP. O movimento inicia essa atuação no OP na Região Sul, e posteriormente se organiza e passa a atuar em várias regiões da Zona Sul da Cidade.	Não realizou registro legal, em especial porque sua função era somente de atuação conjunta via OP. Durante seu funcionamento contou com reuniões mensais que ocorriam em prédios de entidades parceiras, sendo que algumas	A rede de relações da entidade se construiu principalmente com outros movimentos sociais interessados em construir encaixes institucionais de “sucesso” no OP desdemocratizado. Há também ligações partidárias para com os governos atuantes durante a maior parte do período de	Por ser um movimento social constituído para participar do OP desdemocratizado, perceber-se que ele esteve bastante centrado no seu fundador e nas relações partidárias que o mesmo traz consigo.	A entidade não existia durante o período de democratização, e nem mesmo seu fundador chegou a participar do OP à época.	Houve seguidos encaixes institucionais por parte de representantes da entidade no OP desdemocratizado, em diferentes regiões do OP e também com determinado êxito junto ao caderno de investimentos.

		reuniões chegaram a contar com mais de 500 pessoas, segundo relato do presidente da entidade.	desdemocratização.			
Associação Comunitária do Bairro Teresópolis (ACBT)	Criado em meados da década de 1980, em um bairro com boa estrutura física.	Realizou registro legal e mantém-se ativa, com reuniões periódicas mensais, utilizando como espaço o salão paroquial da Igreja Católica local.	A ACBT possui uma rede de relações ampla, dialogando com os demais movimentos sociais da Região, com várias entidades comerciais locais, igrejas e partidos políticos.	Trata-se de um movimento social bastante conhecido e atuante na Região Centro Sul. Também se apresenta como uma entidade apartidária, que move suas ações focados nos principais problemas locais, em especial nas áreas da segurança, saúde e cultura.	A Associação participou ativamente durante o período de democratização do OP, inclusive sendo protagonista em relação as ações tomadas no local devido a grandes obras.	Participou ativamente durante o período de desdemocratização do OP. Percebe e aponta problemas relacionados a essa IP, porém, não houve ações de contestação. Aparece contemplada em algumas poucas demandas.
Associação Recreativa e Cultural Sport Vida	Surge em 2016, em uma área com inúmeras carências sociais.	Possui registro jurídico e recebe apoio financeiro de entidade privada para manter oficinas semanais a crianças e adolescentes.	Possui relações com os demais movimentos sociais da Região Centro Sul, em especial através da participação via OP. Traz relações partidárias a partir dos membros da direção da associação, em especial com	Se dispõe como uma entidade apartidária, porém está centrado na figura do seu fundador e coordenador, tratando-se uma entidade assistencial e cultural.	A entidade surgiu somente no período de desdemocratização do OP.	Passou a participar do OP desdemocratizado na gestão Marchezan e aponta inúmeras críticas ao processo, por perceber que na Região opera uma lógica que favorece os “antigos participantes”. De qualquer modo, em

			partidos de centro-direita.			2019/2020 começou a ter êxito na participação sendo a segunda entidade com maior número de delegados.
Associação de Moradores do Bairro Vila Nova (AMBVN)	A associação surgiu no início da década de 1980, sob influência da Pastoral da juventude e da teologia da libertação.	Realizou registro legal e manteve-se ativa até 2015. Não possuía sede própria realizando encontros em diferentes locais públicos do bairro. Mantinha reuniões frequentes, atas e eleições.	Apresentou uma ampla rede de relações, tanto para com os demais movimentos sociais do bairro e da região, quanto outras instituições. Em ambos os períodos distintos do OP, se aproximou dos partidos governantes.	Também se apresentava como uma associação apartidária, porém não apolítica. Teve eleições bastante disputadas que caracterizavam o destaque da entidade na região, porém, veio a perder seu registro formal, iniciando um momento —de perda do registro legal e de conflito entre grupos que visavam comandar a entidade.	A Associação participou ativamente durante o período de democratização do OP, inclusive elegendo conselheiro por três vezes.	A AMBVN também esteve ativa e participante durante o período de desdemocratização do OP, porém não estava entre os movimentos mais favorecidos durante esse período.
Associação Cultural e Social Vila Nova (ACSVN)	Constituída em 2016, a partir da extinção da AMBVN	Realizou registro legal e opera no Centro de Eventos Vereador Ervino Besson. Propõe oficinas	Também dialoga com demais movimentos sociais da região, trazendo relações partidárias a partir do coordenador e fundador da associação, o	Se dispõe como uma entidade apartidária, porém em se tratando de um movimento social centrado no assistencialismo e nos projetos	A entidade surgiu somente no período de desdemocratização do OP.	Passou a participar do OP desdemocratizado na gestão Marchezan e aponta críticas ao processo, por perceber que na Região Centro Sul opera uma

		culturais e esportivas via trabalho voluntário dos oficineiros.	qual atua como assessor de vereadora.	culturais, acaba por ficar centrado no seu fundador e coordenador, que como dito traz relação direta com um partido de direita. Faz uso considerável e com determinada habilidade das redes sociais.		lógica que favorece os “antigos participantes” ligados aos governos Fogaça-Fortunati. Em 2019/2020 começou a ter êxito na sua participação, sendo a entidade com maior número de delegados eleitos, buscando se consolidar a partir do OP.
--	--	---	---------------------------------------	--	--	--

Fonte: elaborado pelo autor.

#### 7.4 Comparação entre os PAC's e os Encaixes Institucionais no OP das duas regiões

O primeiro fator de comparação a ser destacado seria a grande diferença entre o Conselho Popular que atua na Região da Lomba do Pinheiro e o chamado Conselho Comunitário que veio a atuar na Região Centro Sul e seus papéis em cada uma das regiões.

Em relação a Lomba do Pinheiro, trata-se de um movimento de origem popular, de construção coletiva dos movimentos sociais da região, oriundo de um período de contestação às práticas clientelistas da ditadura militar, ou seja, de um período de práticas que estão para além da relação com o Estado. O CPLP traz ainda o fato de ser um movimento central na rede de relações dos movimentos locais, e por muitas vezes ser o protagonista das ações contenciosas.

Em relação a desdemocratização do OP, o CPLP veio a adotar uma ação autônoma no confronto político extrainstitucional com o Estado, negando o funcionamento de uma IP que não mais se mostrava participativa e democrática. Por outro lado, seguiu trazendo possibilidades de formações para os demais movimentos sociais locais através de fóruns, bem como trouxe práticas propositivas para além da parceria com o Estado, caso do cursinho pré-vestibular Kilomba, por exemplo. Não tem registro jurídico, pois busca maiores possibilidades de ações autônomas quando se torna necessário negar o Estado.

Por outro lado, o chamado Conselho Comunitário da Zona Sul (CCSUL), que também não possui registro jurídico, foi criado para atuar em uma IP desdemocratizada. Calcado na figura de seu fundador e coordenador, amparou-se em relações clientelistas, e a questão de não ter registro se deve ao fato de que a atuação no OP não tornava isso necessário. Porém, o CCSUL inicialmente obteve grande êxito de participação no OP na Região Sul, dada toda a rede clientelista amparada em especial pelo PTB. Posteriormente, o principal meio de atuação do movimento se deu a partir de demandas da habitação oriundas do programa Minha Casa Minha Vida, sendo que ali, diretamente o CCSUL organizou cadastros, documentação, etc. Não que um movimento social não pudesse auxiliar na organização desse feito, mas assim, via OP desdemocratizado a ideia foi a de transparecer participação e democracia, quando na verdade o próprio movimento já tinha êxito nessa IP em função de suas redes clientelistas, então no fundo, operou significativamente uma lógica do PTB “pai da habitação” para os necessitados.

Para além dessa atuação na habitação, em 2015 o movimento já estava fixando demandas em duas Regiões distintas no mesmo ano, Região Sul e Extremo Sul. Já em 2019 a própria Região Centro Sul traz demandas efetuadas pelo CCSUL, mostrando a grande rede de relações clientelistas desenvolvidas pela entidade em toda Zona Sul da Cidade.

Os períodos de criação desses Conselhos (CPLP e CCSUL) também chamam a atenção, visto um ter se constituído ao início do período de democratização do OP, mas com heranças das décadas anteriores, e o outro ter se constituído já durante o período de desdemocratização do OP. A centralidade do CPLP é percebida pelos diferentes movimentos sociais estudados na Lomba do Pinheiro, enquanto o CCSUL não possui essa centralidade, até porque transita em diferentes regiões da zona sul da Cidade.

Um segundo fator importante a ser apontado, diz respeito aos movimentos sociais de base mais assistencial e cultural que foram analisados. Tanto o Clube de Mães da Lomba do Pinheiro, quanto a Associação Recreativa e Cultural Sport Vida e a Associação Cultural e Social Vila Nova (ACSVN) da Região Centro Sul, foram movimentos constituídos na última década, e se mostraram mais propositivos, menos críticos e menos afeitos a ações contenciosas. De todo modo, o Clube de Mães da Lomba do Pinheiro, embora mostrando redes mais ligadas ao PDT e PTB e tendo sua fundadora e presidente realizado encaixe institucional frequentemente durante o período de desdemocratização do OP, demandou na maioria das vezes de acordo com requisições ou acordos mínimos que também partiam de outros movimentos sociais da Região da Lomba, conforme atestam as entrevistas com líderes locais.

Como já relatado, na Lomba os movimentos sociais com relações clientelistas no OP não centralizaram as demandas da Região em benefício próprio, passando a realizar um

processo mais clientelista através das Áreas Temáticas, caso clássico que elucida esse fato são as demandas trazidas pela Associação dos Moradores da Chácara das Peras junto as distintas Áreas Temáticas.

Esse processo por si só, somado ao fato de o PSDB ter assumido o CRIP local na gestão Marchezan, mostram que o processo de desdemocratização teve domínio do PTB durante as gestões Fogaça-Fortunati, porém não foi tão aprofundado como na Região Centro Sul.

Como mostram os cadernos de investimentos, que a partir de 2008 evidenciam o nome das entidades demandantes, na Região Centro Sul as próprias demandas da Região tiveram maior repetição em relação a quem demandava, mas principalmente surgindo ali inúmeras denominações mais gerais que, somadas as entrevistas realizadas com líderes locais, indicam centralidade nas decisões. Em inúmeros casos se repetem “demanda de toda Região Centro Sul”, Comunidades da Região Centro Sul, Comissão de Moradores Centro Sul, FROP Centro Sul, Região Centro Sul, etc.

Já a Sport Vida e a ACSVN denunciam a desdemocratização do OP na Região Centro Sul e passam a disputar a participação nessa IP desdemocratizada. Trata-se de entidades novas, ligadas a partidos de esquerda e direita (PDT e PSD, respectivamente), porém não unidas às redes antigas da região dominadas pelo PTB. Em 2019/2020 já foram as entidades com o maior número de delegados, sendo que a Sport Vida já realizou encaixe institucional nos cargos de conselheiro do OP em 2019/2020, pois já vinha atuando com mais força em anos anteriores.

Isso, somado ao dado de que em 2019/2020 há um grande processo de renovação nos encaixes institucionais da Região Centro Sul, mostra que mesmo com o PTB a frente do CRIP da Região, há uma certa instabilidade dos processos clientelistas e do modo como ocorriam os acordos via OP nessa Região.

Um terceiro fator de comparação pode ser dado entre as AM's mais antigas, surgidas antes do processo de democratização do país. Nessa categoria, na Região Centro Sul tem-se a Associação Comunitária do Bairro Teresópolis (ACBT) e a Associação de Moradores do Bairro Vila Nova (AMBVN), enquanto que na Região da Lomba tem-se a Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro, a Associação Comunitária da Vila Santa Helena (ASCOVISAH) e a Associação de Moradores da Vila Nova São Carlos (AMOVISCA).

Na Região Centro Sul a ACBT realizou encaixe institucional no OP em 2019/2020, fator que não ocorrera antes e mostra parte do processo de renovação nos conselheiros da região, embora a ACBT já estivesse participando a mais tempo do OP desdemocratizado.

A AMBVN, por sua vez, teve disputas acirradas a respeito do controle da instituição, participando tanto do período de democratização quanto do de desdemocratização. Os relatos

trazidos revelam que a entidade se viu em processos clientelistas quando com direção alinhada aos partidos governantes no período de desdemocratização e com forte oposição institucional quando teve a frente diretoria ligada a partidos opositores. Por fim, a entidade veio a perder seu cadastro jurídico se tornando inativa devido a não pagamentos e declarações.

Na Região da Lomba do Pinheiro, a AMOVISCA é a entidade que manteve uma parceria com a via institucional na prestação de serviços de educação infantil, e que alternou-se entre padrões de cooperação e contenção, embora essas últimas estando capitaneadas pelo CPLP. A entidade também se manteve frequente no OP, mesmo entendendo que essa IP havia mudado e que as coisas não funcionavam mais do modo com um dia funcionaram.

A ASCOVISAH foi a entidade que não buscou a parceria com a via institucional, mas que demonstra experienciar uma crise jurídica por ter perdido seu cadastro devido a não prestações de conta, embora isso pareça não afetar as lideranças que estão buscando outras formas de atuação em projetos e novas entidades que atuam para além da parceria com a via institucional.

Já a São Pedro identifica essa crise após o término de convênio com a prefeitura, momento em que a entidade pode ser mais crítica e romper de vez com o OP desdemocratizado, mas que também se viu em dívidas e sem saber ao certo o que a comunidade espera da associação, visto não ter pessoas ou grupos interessados em assumir a direção do movimento.

De todo o modo, na Região da Lomba, mesmo as entidades que têm parceria pela via institucional, caso da AMOVISCA, por exemplo, podem manter ações contenciosas e ao mesmo tempo participar de cursos de formação, dado o papel que o CPLP desenvolve. Esse fato também é importante, pois garante para a Região da Lomba possibilidades de parcerias institucionais, tornando os movimentos sociais mais propositivos sem que percam de fato seu horizonte utópico.

Na Região Centro Sul, a AMBVN experimentava um papel mais propositivo com oficinas, porém calcada somente no financiamento governamental, nesse sentido acabou experimentando uma crise que levou ao fim da entidade. O fato de não contar com uma rede mais sólida de entidades com a mesma orientação crítica que por hora a associação tinha, parece ter pesado para uma total desarticulação a partir do momento em que a parceria com a via institucional não foi mais possível. Já a ACBT indica não experienciar tamanha crise, adequando sua participação no OP desdemocratizado, ainda que apontando críticas ao mesmo.

De certo modo, buscando responder a hipótese aventada pelo estudo, chegou-se a diferentes “padrões” encontrados nos movimentos sociais das Regiões da Lomba do Pinheiro e

Centro Sul. Ainda que reiterando que esse “padrão” não é homogêneo, é possível afirmar-se que:

1 – Em relação a gênese dos movimentos, por óbvio devido ao fato da Região da Lomba do Pinheiro possuir um histórico associativismo de longa data, ao contrário da Região Centro Sul, há na “Região da Lomba” mais movimentos sociais fundados durante o período de contestação das práticas clientelistas da ditadura militar e portanto, mais movimentos sociais com matrizes discursivas e identidades calcadas nas reivindicações por direitos. De todo modo, como recém-exposto acima, várias das AM’s mais antigas, muitas das quais ligadas a esse caráter mais combativo, estão experienciando certa crise, que em muito parece ser identitária, pois, entidades mais recentes que se colocam nos campos culturais e assistenciais, se lançando como mais propositivas, parecem não encarar tal crise. Nesse sentido, a adoção de novos modos de ação, caso adotado pelo CPLP com a criação de um cursinho pré-vestibular gratuito para pessoas carentes, indica caminhos para se “driblar” tal crise.

2 – Quanto a organização e mobilização dos movimentos sociais, a Região da Lomba conta com um “padrão” em que os movimentos sociais combinam ações de cooperação e ações contenciosas na relação com a via institucional, ao passo em que na Região Centro Sul não há, entre os movimentos sociais estudados, ações contenciosas. Ainda em relação a organização e mobilização, os movimentos sociais atuantes na Lomba do Pinheiro realizam periodicamente formações e cursos, muito capitaneados pelo próprio CPLP, enquanto que esse tipo de organização não ocorre na Região Centro Sul. Esse dado não só auxilia no modo de ação dos movimentos, como também influencia no fortalecimento de vínculos entre os diferentes movimentos sociais atuantes em determinada região. Por fim, na Região da Lomba do Pinheiro também encontram-se movimentos com práticas de autonomia na relação com o(s) estado(s), destacando-se o caso do CPLP, o que por sua vez não foi encontrado na Região Centro Sul;

3 – No que tange as redes de relações e identidades discursivas dos movimentos sociais estudados, a Região da Lomba do Pinheiro amparou um determinado padrão, diferentemente da Região Centro Sul. Na Região da Lomba do Pinheiro, há uma determinada centralidade do CPLP nas redes de relações dos movimentos sociais analisados, bem como um grande reconhecimento da entidade quando trata-se das lutas locais da Região. Por outro lado, na Região Centro Sul não foi possível traçar-se algo similar, se não o fato de que a maior parte dos movimentos sociais que realizaram um *continuum* nos encaixes institucionais dos cargos de Conselheiros no período de desdemocratização do OP estavam ligados aos partidos governantes, em especial o PTB;

4 – No que diz respeito aos encaixes institucionais nos cargos de Conselheiros do OP, a Região Centro Sul apresentou um índice bem maior de repetição e reeleições, que somado às regras locais dispostas que se sobreponham as regras gerais do OP, ampararam um maior processo de desdemocratização na região quando comparada à Região da Lomba do Pinheiro.

Por fim, as análises empíricas evidenciaram que na Região da Lomba do Pinheiro, um certo controle social realizado pelos movimentos sociais locais e, amparado, através das redes de relações, freou o domínio dos grupos ligados ao governo de atuarem de maneira clientelista durante o processo de desdemocratização do OP, pelo menos em se tratando de assembleias, demandas e obras para a região. Na “Lomba”, o domínio maior das redes clientelistas se manteve nas assembleias, demandas e obras das áreas temáticas realizadas, onde a participação e votação era aberta também a pessoas que não fossem moradoras daquele território. Na Região Centro Sul, por sua vez, as redes clientelistas também dominaram as assembleias, demandas e obras da região.

## 8 Considerações finais

Ao utilizar-se do conceito de democracia amparado por Tilly (2013) e adaptá-lo para a avaliação do Orçamento Participativo de Porto Alegre, o presente estudo conseguiu aferir dois períodos bastante distintos de funcionamento dessa IP na capital gaúcha. Inicialmente, um período de democratização, denominado “período de criação e consolidação”, que se estende de 1989 até 2001 e, segundo um de OP desdemocratizado, chamado de “período de crise e limites”, que se inicia em 2002 e segue até 2019, momento em que o conhecido OP de Porto Alegre completara seus 30 anos de existência. Nesse sentido, a análise empreendida percebeu o Estado, ou a via institucional, enquanto algo variável, vindo por isso a caracterizá-lo enquanto diferentes OP(s) ou diferentes Estado(s), fator de suma importância para a posterior análise empreendida pela tese acerca das relações entre os movimentos sociais e os diferentes OP(s).

Uma assertiva importante no que diz respeito a caracterização dos diferentes OP(s) é o fato de que o processo de desdemocratização se iniciou em Porto Alegre ainda durante os governos petistas. Isso ocorreu devido a questões econômicas, ou seja, à capacidade estatal, a qual trata tanto dos recursos municipais disponíveis, bem como dos recursos aportados para o próprio OP e suas demandas; mas teve seu aprofundamento drástico a partir da mudança partidária à frente da prefeitura municipal ocorrida em 2005. O sério aprofundamento do processo de desdemocratização se deu sob o novo contexto político, já nos governos Fogaça-Fortunati, com a descentralidade do OP na gestão e com as mudanças no seu desenho institucional, ou seja, em suas regras.

Os dados apresentados no capítulo 4 acerca da baixa destinação de recursos investidos no OP, bem como do aumento gradativo das demandas não realizadas, somadas as fortes modificações realizadas nas regras que definem o OP, confirmam essa descentralidade que o mesmo passou a ter a partir da mudança no contexto político. Esse processo de desdemocratização tem continuidade e aprofundamento ainda maior após a mudança política ocorrida em 2016, visto que a chegada do governo Marchezan ao poder gerou, inclusive, a suspensão das assembleias em 2017. A suspensão provisória do OP ocorreu sob a alegação de que havia muitas demandas atrasadas que deveriam ser realizadas antes de se aprovar outras novas. Porém, após o retorno das assembleias em 2018, o que se viu foi um não comprometimento do governo Marchezan, nem com as demandas antigas e tampouco com as novas que passaram a ser aprovadas nas assembleias do OP.

A presente tese centrou sua análise na relação entre movimentos sociais participantes e ex-participantes desses distintos OP(s) de Porto Alegre, levando-se em conta, porém, os

territórios de origem dos movimentos estudados, buscando-se a comparação entre duas regiões do OP com distintas tradições associativas.

As hipóteses aventadas pelo estudo sugeriam que regiões com tradição associativa de longa data apresentariam um “padrão”<sup>51</sup> diferenciado nos Padrões de Ação Coletiva (PAC’s) de seus movimentos sociais, quando em comparação com movimentos sociais de uma região que não possuísse esse histórico associativismo, e que, portanto, tivesse contado com uma indução associativa a partir da criação do OP, no início da década de 1990. Para além dos diferentes “padrões”, havia também a compreensão de que as relações entre os movimentos sociais da região de longa tradição associativa com os diferentes OP(s) se diferísse das relações entre os movimentos sociais e os diferentes OP(s) de uma região sem essa tradição associativa, esperando-se encontrar de maneira mais frequente na região com longa tradição associativa, movimentos sociais que expressassem relações de maior autonomia quanto aos diferentes Estado(s) ou OP(s).

Sendo assim, o estudo voltou o olhar para a Região da Lomba do Pinheiro, de longa tradição associativa e para a Região Centro Sul, de associativismo induzido após a criação do OP. A partir daí, as análises empíricas puderam extrair um primeiro dado bastante pertinente: a Região Centro Sul contou com um processo ainda mais aprofundado de desdemocratização do OP, como evidencia o subcapítulo 5.3.

Na Região Centro Sul, o índice de repetição dos Conselheiros eleitos no OP desdemocratizado passou a ser bem maior quando em comparação com a Região da Lomba do Pinheiro, em parte justificadas porque as regras locais passaram a se sobressair as regras gerais do OP, como forma de garantir que os conselheiros continuamente reeleitos tivessem privilégios na escolha e indicação das demandas da região, o que evidencia um maior processo de desdemocratização nessa região, pois houve maior restrição a participação. Outro dado interessante é o fato de que a maior parte dos Conselheiros do OP que realizaram esse *continuum* nos encaixes institucionais da Região Centro Sul, possuíam ligações para com os partidos governantes nas gestões Fogaça-Fortunati e Marchezan, sobremaneira o PTB.

Essa centralidade do PTB nas redes clientelistas instituídas e atuantes no OP desdemocratizado também se explica pelas posições estratégicas que o partido assumiu em boa parte das gestões Fogaça-Fortunati e Marchezan, tais como a direção da Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV), responsável direta pelas obras realizadas na Cidade, e também a

---

51 Esse “padrão”, como já explicado anteriormente, não faz referência a algo homogêneo presente em todos movimentos sociais, mas antes, busca descrever características específicas presentes em boa parte dos movimentos sociais pesquisados em determinada região.

direção do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), que a partir de 2009 passou a receber verbas federais para financiamento de habitações via Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), em Porto Alegre, também organizado, em parte, através do OP. A partir da análise aprofundada de cinco movimentos sociais e de entrevistas com atores-chave dentro do movimento associativista de cada região, foi possível extrair-se outros dados, inclusive sobre a atuação do PTB, que deu-se de maneira diferenciada em cada uma das regiões.

As hipóteses trazidas se confirmaram em ambas as sugestões, pois de fato houve um “padrão” encontrado nos PAC’s dos movimentos sociais atuantes na “Região da Lomba” diferente do “padrão” que pode ser traçado nos PAC’s encontrados na Região Centro Sul, sendo que da mesma maneira, somente na região com histórico associativismo de longa data foi possível encontrar-se movimentos sociais com alguma autonomia na relação com os diferentes Estado(s) ou diferentes OP(s). Isso não indica que a Região Centro Sul não possa apresentar movimentos sociais que estabeleçam autonomia em suas relações com os diferentes OP(s), no entanto, como sugeriu o estudo, isso possivelmente ocorre em menor grau quando em comparação com a Região da Lomba do Pinheiro.

A Região da Lomba do Pinheiro apresentou, em se tratando da organização e mobilização de seus movimentos sociais, um “padrão” nos PAC’s que aponta para a combinação de ações cooperativas e contenciosas na relação para com os diferentes Estado(s) e, ainda, uma constante atualização por parte de seus movimentos sociais, os quais se mantiveram realizando formações locais, cursos e atualizações via fóruns, “ferramentas” essas que indicam auxiliar no fortalecimento de vínculos entre os diferentes movimentos sociais da região. A Região Centro Sul, por sua vez, não apresentou nenhum movimento que realizasse ações mais contenciosas, ao passo que também não contou com formações locais organizadas.

Esse dado amparado pela tese é extremamente pertinente, visto que a pesquisa de doutorado de Carlos (2012a) havia verificado que a institucionalização dos movimentos sociais apontava para essa complementariedade de ações de cooperação e ações contenciosas dos movimentos sociais, o que contrariava, inclusive, os estudos da Teoria do Conflito Político (TCP) que não identificavam essa possibilidade dual. O que o estudo aqui traz, portanto, complementa o apontado por Carlos (2012a), pois dada a institucionalização dos movimentos sociais, verifica que os territórios, conseqüentemente os meios sociais onde estão inseridos os movimentos e as características desses, influenciam nessa combinação ou não de ações de cooperação e contenção com o Estado e seus diferentes níveis democráticos.

No caso de Porto Alegre, o estudo traz uma percepção que complementa um dos estudos iniciais referência na análise do OP. O estudo de Abers (1998) tornou-se apreciado sobretudo

por mostrar, ainda na década de 1990, período de democratização do OP, uma indução na constituição de novas associações que adotavam práticas contrárias ao clientelismo. Abers (1998) havia inclusive analisado a Região Extremo Sul do OP. O complemento dado pelo presente estudo torna-se interessante, pois evidencia que a Região Centro Sul e outras regiões da Zona Sul, incluindo-se aí a Extremo Sul, durante o período de desdemocratização, contaram com redes clientelistas muito consolidadas, evidenciando que ali a indução de constituição de entidades com práticas cidadãs durante o período de democratização se transformou de maneira mais acentuada, parecendo haver uma proliferação maior de movimentos com práticas clientelistas surgidas ou atuantes durante o período de desdemocratização.

A análise empreendida na pesquisa mostrou que uma mudança simples nas regras do OP, com possível reeleição nos cargos de conselheiros ocorrida ainda no final da última gestão petista na prefeitura, aumentou consideravelmente o processo de não renovação de Conselheiros do OP na região que não possuía longa tradição associativa e que, com o aprofundamento do processo de desdemocratização, essa não renovação se aprofundou ainda mais. Tal processo de não renovação de Conselheiros do OP também ocorreu na região de longa tradição associativa, porém, teve índices bem menores quando comparados aos da região com indução associativa, sendo que os estudos empíricos também mostraram que as decisões sobre as obras destinadas às regiões, tiveram um processo mais restrito e clientelista na Região Centro Sul, trazendo um aprofundamento do processo de desdemocratização nessa região que não possui o histórico associativista encontrado na Região da Lomba do Pinheiro.

Outra característica bastante importante que diferencia as duas regiões estudadas é o da desigualdade social, pois, embora as duas regiões apresentem um panorama de carências, a Região da Lomba do Pinheiro possui uma igualdade social bem mais intensa entre suas diferentes “vilas”, ao passo em que a Região Centro Sul apresenta bairros muitos distintos e regiões micros ainda mais desiguais nos aspectos econômicos, variando sua realidade entre classes altas e bolsões de extrema pobreza.

Esse dado também é relevante quanto a percepção de um maior processo de desdemocratização na Região Centro Sul, pois, conforme apontou Tilly (2013, p. 131), a questão do aumento da desigualdade, fator que também se adensa com o avanço sociopolítico e econômico do neoliberalismo, há maior ameaça à democracia, pois este aumento passa a formar mais centros autônomos de poder e oferecem aos membros das categorias privilegiadas incentivos para não participarem de negociações democráticas, criarem relações com agentes dos estados que gerem benefícios próprios, protegerem-se das onerosas obrigações políticas, intervirem diretamente na disposição dos recursos do Estado e usarem o Estado para extraírem

mais vantagens das relações desiguais com atores não privilegiados. Outro fator interessante extraído pelo estudo e que comprova o apontado por Tilly (2013), é o fato de que se identificou um aumento da questão conflitiva entre os movimentos sociais durante o processo de desdemocratização, e mais acentuadamente ainda na Região Centro Sul, na qual o processo de desdemocratização foi mais aprofundado.

De todo modo, essa tradição associativa de longa data da Lomba do Pinheiro faz com que os movimentos sociais da região guardem características ligadas aquele período intitulado por Doimo (1995) de a “voz e a vez do popular”. Essa época se caracterizou pela noção cidadã de luta por direitos e de contestação às práticas clientelistas exercidas durante a ditadura militar, indicando, portanto, que períodos de menos democracia, ou nesse caso de não democracia, também são propícios para o surgimento de movimentos sociais mais combativos. Soma-se ao período a atuação importantíssima das CEB’s católicas, que dentro de uma cosmologia cristã e popular da teologia da libertação, amparou aos movimentos sociais da região práticas e senso ético que denotam um olhar crítico, possibilitam o fortalecimento de vínculos entre os diferentes movimentos e auxiliam a manutenção de horizontes utópicos.

É também nesse direcionamento que, em se tratando de redes de relações e identidades discursivas, os movimentos da Região da Lomba do Pinheiro também ampararam um certo “padrão” que faz referência a “centralidade” ou destaque que o Conselho Popular da Lomba do Pinheiro abarca nessa rede, junto a um total reconhecimento de legitimidade das lutas capitaneadas por essa entidade e, ainda, uma presença maior na região, de movimentos que trazem uma identidade discursiva calcada na noção de direitos.

Diferentemente da Região da Lomba do Pinheiro, a Região Centro Sul não trouxe uma similaridade em suas redes de relações, embora o papel do Conselho Comunitário da Zona Sul (CCSUL), diametralmente oposto ao exercido pelo Conselho Popular da Lomba do Pinheiro (CPLP), tenha auxiliado na elucidação de um certo “modo de agir”, dado por entidades com redes clientelistas com partidos governistas, durante o OP desdemocratizado. Nesse caso, há constantes encaixes institucionais nos cargos de delegados e conselheiros do OP, conquistados, em especial, em função do êxito das entidades clientelistas no ganho e na execução de suas demandas durante um período em que boa parte delas não é executada (vide capítulo 4). As análises empíricas evidenciaram que na Região da Lomba do Pinheiro, também houvera encaixes institucionais frequentes desempenhados através de relações clientelistas, porém, o ganho de demandas desses movimentos ocorridos na região, se deu fortemente nas assembleias e áreas temáticas, as quais permitiam a participação e votação de público que não fosse exclusivamente morador da região. Em relação as assembleias e prioridades da região, nas quais

até 2016 somente moradores locais votavam, as análises indicam que a Região da Lomba do Pinheiro teve um certo “controle social” efetivado por diferentes movimentos sociais, os quais mantiveram uma participação minimizada nessas definições, o que não aconteceu na Região Centro Sul.

Enfim, a presente pesquisa, que se centrou na relação entre movimentos sociais e os diferentes OP(s) de Porto Alegre, teve a oportunidade de olhar para uma Instituição Participativa (IP) bastante estudada, mas entende-se que ainda assim, conseguiu apontar inúmeras contribuições válidas, tanto para os estudos dos movimentos sociais e do neoinstitucionalismo, quanto para possíveis avaliações e compreensões acerca dessa IP mundialmente difundida. Ainda hoje, muitos pesquisadores e cidadãos mundo afora indagam: o que houve com o Orçamento Participativo de Porto Alegre? Acredita-se ainda, que essa tese também auxilie nas possíveis compreensões e respostas que essa pergunta suscita.

### Referências bibliográficas

- ABERS, R. “Do Clientelismo à Cooperação: Governos Locais, Política Participativas e Organização da Sociedade Civil em Porto Alegre” Traduzido por Alberto Lourenço. **Cadernos Ippur**, p. 47, 1998.
- ABERS, R. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. **Cadernos da Cidade**, v. 5, n. 7, 2000.
- ABERS, R.; BÜLOW, M. VON. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 52–84, 2011.
- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência da era Lula. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, v. 57, p. 325–357, 2014.
- ALFONSIN, B. DE M. **Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre - século XX**. [s.l.] Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2000.
- ALMEIDA FILHO, N. (ORG. . **Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini**. Brasília: IPEA, 2013.
- ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 76, p. 49–86, 2009.
- AMENTA, E. et al. The political consequences of social movements. **Annual Review of Sociology**, v. 36, p. 287–307, 2010.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43–64, 2008.
- AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
- AVRITZER, L. (ORG. . **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BAIERLE, S. G. **Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80**. [s.l.] Universidade Estadual de Campinas, 1992a.
- BAIERLE, S. G. Crise da Uampa. Movimentos populares urbanos; crise e perspectivas. **FASE/CIDADE**, p. 43–65, 1992b.
- BAIERLE, S. G. Lutas Urbanas em Porto Alegre: Entre a Revolução e o Transformismo. **Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos**, p. 1–109, 2007.
- BAIERLE, S. G. Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo. v. 12, n. 15, 2009a.
- BAIERLE, S. G. Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo. **Coleção Cadernos da CIDADE**, v. 12, n. N.15, p. 43, 2009b.
- BAIOCCHI, G. **Militants and citizens: the politics of participation in Porto Alegre**. Stanford: Stanford University Press., 2005.
- BANERJEE, A.; IEHAUS, P.; SURJ, T. **WORLD INEQUALITY LAB, WORLD INEQUALITY REPORT, 2018**. [s.l.] National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2019.
- BORBA, J. Participação política como resultado de instituições participativas:

oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. C. C. (Ed.). . **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v. 7 ed. Brasília: IPEA, 2011. p. 65–76.

BRINGEL, B. A busca de uma nova agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais e o confronto político: diálogos com Sidney Tarrow [Comentários ao artigo de Sidney Tarrow]. **Política & Sociedade**, v. 10, n. 18, p. 51–74, 2011.

BRUM, R. F. **Uma casa nas costas: análise do movimento social urbano em Porto Alegre 1975-1982**. Porto Alegre: Editora Animal, 2014.

BULMER, M. Introduction: Problems, Theories and Methods in Sociology--(How) Do They Interrelate? **Sociological Research Methods: An Introduction**, 1984.

CARLOS, E. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos. **Tese de Doutorado apresentada ao Doutorado em Ciência Política da FFLCH/USP**, p. 398, 2012a.

CARLOS, E. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **Anais do 36º Encontro anual da AMPOCS**, p. 1–36, 2012b.

CARLOS, E. Movimentos Sociais e Instituições Participativas - Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 83–99, 2015a.

CARLOS, E. Movimentos Sociais e Sistema Político nas Teorias dos Movimentos Sociais. **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 17, n. 1, p. 15–53, 2015b.

CARLOS, E. Movimentos Sociais e Instituições Participativas: Efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição. **1ª ed. Minas Gerais: Ed. Fino Traço**, p. 468, 2015c.

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. DO C. A. Os movimentos sociais afetam as políticas públicas? Respostas (não) encontradas nas principais abordagens. **Anais do 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência política**, n. Belo Horizonte, 30 de ago. a 2 de set., AT:Participação Política., p. 22, 2016.

CARNEIRO, R. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. **São Paulo: Editora UNESP**, p. 423, 2002.

CARVALHO, J. M. DE. **Cidadania no Brasil – o longo caminho**. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTELLS, M. **Redes de Indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CIDADE. Boletim. **ano VI**, n. n. 39, p. 1- 8., 2007.

CIOCCARI, D.; PERSICHETTI, S. A política e o espetáculo em Jair Bolsonaro, João Doria e Nelson Marchezan. **IMAGOFAGIA - Revista virtual de la Asociación Argentina de Estudios de Cine y Audiovisual**, v. 18, 2018.

COELHO, G. **Entre a representação e a participação, entre o clientelismo e a autonomia: associações de bairro e política municipal em Porto Alegre (1962-1968)**. [s.l.] Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, 2009.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia / Robert A. Dahl: tradução de Beatriz Sidou**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAMASCENO, M. O. **Entre ruínas e resistências: (r)emoções em porto alegre de 2013 a 2015**. [s.l.] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

DIANI, M. The concept of social movement. **The sociological review**, 1992a.

DIANI, M. The concept of social movement. **The Sociological Review**, v. 40, p. 1–25, 1992b.

DIANI, M. Networks and social movements: a research programme. In: **Social Movements and networks. Relational approaches to collective action**. Oxford: Oxford University Press, 2003a. p. 298–319.

DIANI, M. Introduction: social movements, contentious actions, and social networks: ‘from metaphor to substance’? In: **Social Movements and networks. Relational approaches to collective action**. Oxford: Oxford University Press, 2003b. p. 1–18.

DIANI, M.; MCADAM, D. Social Movements and Social Networks. In: [s.l: s.n.].

DIAS, M. R. **Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

DOIMO, A. M. **A voz e a vez do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.

DOS SANTOS, T. **Imperialismo y dependencia**. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2011.

DOWBOR, M. A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006). **Tese de Doutorado apresentada ao Doutorado em Ciência Política da FFLCH/USP**, p. 288, 2012.

EMIRBAYER, M. Manifesto for a relational sociology. **American Journal of Sociology**., v. 103, n. n. 2, p. 281- 317., 1997.

EMIRBAYER, M.; MISCHÉ, A. What is Agency? **American Journal of Sociology**, v. 103, p. 962–1023, 1998.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho Institucional: Variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (ORG. ). (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 125–136.

FAUSTO, B. **História Concisa do Brasil**. [s.l: s.n.].

FEDOZZI ET AL. **Orçamento Participativo De Porto Alegre: Perfil, Avaliação E Percepções Do Público Participante**. [s.l: s.n.]. v. 43

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 1997.

FEDOZZI, L. Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Ensaio FEE**, v. 19, n. 2, p. 236–271, 1998.

FEDOZZI, L. **O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. 3 ed. ed. Porto Alegre: IPPIR, 2001a.

FEDOZZI, L. Práticas Inovadoras de Gestão Urbana : o paradigma participativo. **Revista paranaense de desenvolvimento**, v. 100, n. 1997, p. 93–107, 2001b.

FEDOZZI, L. A invenção permanente da democracia. In: **Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Guayí, 2002.

FEDOZZI, L. **O eu e os outros: participação e transformação da consciência moral e cidadania**. Porto Alegre: Tomo Editorial e Observatório das Metrópoles, 2008.

FEDOZZI, L. Orçamento Participativo de Porto Alegre: Gênese, avanços a limites de uma idéia que se globaliza. **Cidades- Comunidades e Territórios**, v. 18, p. 41–57, 2009.

FEDOZZI, L. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre - análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas**. [s.l: s.n.].

FEDOZZI, L. **Três décadas de participação em Porto Alegre: Projetos de Lei atacam Conselhos Municipais e aprofundam a desdemocratização**. Disponível em: <<https://democraciaeparticipacao.com.br/index.php/mais/radar-da-participacao/296-radar-da-participacao-8-tres-decadas-de-participacao-em-porto-alegre-projetos-de-lei-atacam-conselhos-municipais-e-aprofundam-a-desdemocratizacao>>. Acesso em: 1 abr. 2021.

FEDOZZI, L.; MARTINS, A. L. B. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 35, p.

181–224, 2015.

FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. DE. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, 2020.

FERREIRA, C. DA S. **Orçamento Participativo e Governança Solidário Local na Prefeitura Municipal de Porto Alegre**. [s.l.] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FONSECA, R. O. **Dos fins aos meios, da história ao discurso - Enquadramento e ampliação no Orçamento Participativo de Porto Alegre**. [s.l.] PUC - Rio, 2005.

FONTOURA, D. V. **Orçamento participativo de Porto Alegre: a emergência do clientelismo como limitador da participação social**. [s.l.] PUCRS, 2019.

FREIRE, E. D. et al. **Memória dos Bairros: Lomba do Pinheiro**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal - Secretaria Municipal da Cultura, 2000.

FUNG, A. **Empowered participation: reinventing urban democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institucional innovations in empowered participatory governance**. London - New York: Verso, 2003.

GENRO, T.; SOUZA, U. DE. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GOHN, G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Rev. Bras. Educ.**, p. 333–361, 2011.

GOHN, M. DA G. Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. **1ª ed. São Paulo: Edições Loyola**, 1997.

GOHN, M. DA G. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. **Caderno CRRH, Salvador**, v. 21, p. 439–455, 2008.

GOLDSTONE, J. A. **States, Parties and Social Movements**. Cambridge: Cambridge University Press., 2003.

GURZA LAVALLE, A. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. In: PIRES, R. R. C. (ORG. ). (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011a. p. 372.

GURZA LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. **Lua {Nova}**, v. 84, p. 13–23, 2011b.

GURZA LAVALLE, A. et al. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: GURZA LAVALLE, A. et al. (Eds.). **Movimentos sociais e institucionalização políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018. p. 410.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. A construção política das sociedades civis. In: **O Horizonte da Política - Questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: UNESP, 2011. p. 185–236.

HOUTZAGER, P. P. **Os últimos cidadãos. Conflito e Modernização no Brasil Rural**. São Paulo: Globo, 2004.

HUNTINGTON, S. P. **The third wave - democratization in the late twentieth century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

IANONI, M. Para uma abordagem ampliada das coalizões. **Sinais Sociais**, v.11 n. 33 | janeiro - abril, p. 131–201, 2017.

IBGE. **Censo Demográfico**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>.

JACOBI, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Orçamento participativo: corresponsabilidade na

gestão das cidades. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, p. 119–128, 1996.

LARANJEIRA, S. M. G. Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, p. 129–137, 1996.

LASSANCE, A. Resenha - Charles Tilly – Democracy Cambridge: Cambridge University Press, 2007. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 1, p. 372–378, 2008.

LEAL-LAHORGUE, M.; CABETTE, A. A cidade e a Copa do Mundo: projetos e transformações urbanas em Porto Alegre - Brasil. **EURE (Santiago)**, v. 39, n. 117, p. 5–24, 2013.

LEVISTKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as Democracias Morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOCKS FILHO, P. **Regimes Políticos e Ação Coletiva: um estudo sobre o associativismo em Porto Alegre (1930-2012)**. [s.l.] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

LÖWY, M. **A guerra dos deuses: religião e política na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

LÜCHMANN, H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 167–197, 2014.

MAGNI, C. T. Caracterização antropológica da Lomba do Pinheiro. **SPM - Porto Alegre**, 1996.

MARICATO, E. **Brasil, cidades : alternativas para a crise urbana**. 2. ed. Petrópolis, RJ: [s.n.].

MARKOFF, J. Democracia: transformações passadas, desafios presentes e perspectivas futuras. **Sociologias**, v. 15, p. 18–50, 2013.

MARQUETTI, A. O orçamento participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre. **I Encontro de Economia Gaúcha**, 2002.

MASCARELLO, R. S. **Preservação do cenário urbano espacial e sociocultural do Bairro Teresópolis / Porto Alegre / RS: análise crítica da evolução imposta frente à morfologia urbana preexistente**. [s.l.] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. **Dynamics of contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. **American Journal of Sociology**, v. 82, n. 6, p. 1212–1241, 1977.

MELUCCI, A. Getting involved: identity and mobilization in social movements. **International Social Movements Research**, v. 1, p. 329–348, 1988.

MELUCCI, A. The process of collective identity. In: **Social movements and culture**. Minneapolis/London: University of Minnesota Press/UCL Press, 1995. p. 41–63.

MELUCCI, A. **Challenging codes**. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 1996.

MEYER, D.; TARROW, S. A movement society: contentions politics for a new century. In: **The Social Movement Society: Contentions Politics for a New Century**. Lanham: Rowman & Littlefield., 1998.

MISCHE, A. CROSS-TALK IN MOVEMENTS: RECONCEIVING THE CULTURE-NETWORK LINK. In: DIANI, M.; MCADAM, D. (Eds.). **Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action**. Oxford/New York: Oxford University Press, 2003.

MISCHE, A. **Partisan Publics: communication and contention across Brazilian youth activist networks**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

MONTEIRO, C. Porto Alegre no século XX: crescimento urbano e mudanças sociais. In: Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e**

- como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- MUNDIAL, B. **Rumo a um orçamento participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre**. Washington (DC), 2008. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP\\_port.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP_port.pdf)>
- NEVES, A. V. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.
- NOGUEIRA, F. S.; FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo e seus efeitos no tecido associativo: o caso de Porto Alegre [1989 – 2012]**. GT02 – Comportamento Político. *Anais...Águas de Lindóia - SP: 36º Encontro Anual da ANPOCS*, 2012
- NUÑEZ, T. **Participação e mudança política: A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre**. [s.l.] UFRGS, 2010.
- NUÑEZ, T. Porto Alegre, from a role model to a crisis. In: DIAS, N. (ORG. . (Ed.). . **Hope for democracy - 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide**. [s.l.] Epopeia Records, 2018. p. 517–535.
- OBSERVAPOA. **Observando: revista do Observatório da cidade de Porto Alegre**. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Governança Local, 2016a.
- OBSERVAPOA. Perfil e percepção dos participantes das assembleias do Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Observando - Revista do Observatório da Cidade de Porto Alegre**, p. 39, 2016b.
- OLIVEIRA, G. M. DE; DOWBOR, M. Dynamics of Autonomous Action in Social Movements: From Rejection to Construction. **Latin American Perspectives**, v. 47, n. 5, 2020.
- OTTMANN, G. Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil. **Novos Estudos**, v. 74, n. 1, p. 155–175, 2006.
- PESAVENTO, S. J. **O imaginário da cidade: visões literárias do urbano - Paris, Rio de Janeiro, Porto Alegre**. Porto Alegre: UFRGS, 1999.
- PEYRÉ TARTARUGA, I. G. **O Orçamento Participativo de Porto Alegre – lugar e território do cidadão?** [s.l.] UFRGS, 2003.
- PIRES, R. R. C. **Orçamentos Participativos e planejamento municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte**. [s.l.] Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2001.
- PLEYERS, G. A “Guerra dos Deuses” no Brasil: Da Teologia da Libertação à eleição de Bolsonaro. **Educ. Soc.**, v. 41, 2020.
- PMPA. Relatórios do Sistema de Gerência Orçamentária. **Porto Alegre 2018. Acesso restrito.**, 2018.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro - Construindo a Lomba do futuro**. Disponível em: <[http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/publi\\_lomba\\_ordenado.pdf](http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/publi_lomba_ordenado.pdf)>. Acesso em: 19 jan. 2020.
- PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. DE. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- RAMBO, R. A. **FORMAÇÃO POLÍTICA E EDUCAÇÃO POPULAR: Um estudo da formação de líderes na Lomba do Pinheiro - Porto Alegre/ RS**. [s.l.] Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2017.
- RANCIÈRE, J. **O Ódio a Democracia; Tradução Mariana Echalar**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- RENNÓ, L.; SOUZA, A. A metamorfose do Orçamento Participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 235–252, 2012.
- RODRIK, D. **Depois do Neoliberalismo, o Quê?** Seminário Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo. *Anais...Rio de Janeiro: BNDES*, 2002

- ROLNIK, R. Cidades: O Brasil e o Habitat II. **Revista Teoria e Debate**, n. 32, 1996.
- ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP, Studio Nobel, 1997.
- ROMÃO, W. DE M. Muito além da sociedade civil: o sentido do OP para governos e partidos políticos. **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS - Caxambú - MG**, v. 35, 2010.
- SÁ, A. Á. B. RESENHA - TILLY, C. Democracy, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 227 págs. **Teoria & Pesquisa**, v. XVI, n. 01, p. 217–220, 2007.
- SÁ E SILVA, F. C. “De cada um conforme suas capacidades”: Participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. In: PIRES, R. R. C. (ORG. ). (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 187–196.
- SANTOS, B. DE S. **Democracia e participação: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto: Edições Afrontamento (Coleção Histórias e Ideias)., 2002.
- SANTOS, B. DE S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS JUNIOR, L. G. Os Estados Unidos e o Golpe militar de 64 no Brasil pela ótica do documentário O dia que durou 21 anos. **ANAIS XI SEPESQ**, v. 11, p. 1–8, 2015.
- SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: [s.n.].
- SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Revista Sociedade e Estado, UNB**, V. 21, n. 1, p. 109–130, 2006.
- SCHUMPETER, J. A. Capitalismo, Socialismo e Democracia. **Editado por George Allen e Unwin Ltd**, p. 487, 1961.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA. **História dos Bairros de Porto Alegre**. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/historia\\_dos\\_bairros\\_d\\_e\\_porto\\_alegre.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/historia_dos_bairros_d_e_porto_alegre.pdf)>.
- SILVA, M. K. Construção da “Participação Popular”: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre / RS . **Tese de doutorado apresentada ao Doutorado em Sociologia do IFCH/ UFRGS**, p. 295, 2001.
- SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v. 7 ed. Brasília: IPEA, 2011. p. 233–246.
- SILVA, M. K. et al. **Dinâmicas da Contestação: transformações nos repertórios de manifestação pública de demandas coletivas no Rio Grande do Sul - 1970 e 2010**. Porto Alegre: XVII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2015
- SILVA, M. K.; ZANATA JR., R. DESIGUALDADE E ASSOCIATIVISMO: PROXIMIDADE ESPACIAL E DISTÂNCIA SOCIAL NA CONFORMAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL. **R. B. ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS**, v. 10, n. 2, p. 115–131, 2008.
- SINGER, A. Brasil, Junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. **Novos Estudos - CEBRAP Dossiê: mobilizações, protestos e revoluções**, v. 97, p. 23–40, 2013.
- SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas. **Novos Estudos**, v. 102, p. 43–71, 2015.
- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G. Participatory Budgeting Worldwide - Updated Version. n. 25, 2013.
- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias**, v. 14, n. 30, p. 70–116, 2012.

SIQUEIRA, L. F. A questão da moradia em tempos de Copa do Mundo. In: **Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014**. Porto Alegre: Deriva, 2015. p. 65–111.

SKOCPOL, T. **Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States**. [s.l.: s.n.]. v. 22

SKOCPOL, T. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. 1992b.

SOARES, P. R. R. Del presupuesto participativo a los megaproyectos: la producción del espacio urbano en Porto Alegre en el siglo XXI. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 14, n. 331, 2010.

SPADA, P. The Diffusion of Participatory Governance Innovations: A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil. **Disponível em: <https://www.spadap.com/research-interests/the-adoption-and-survival-of-democratic-innovations>** . Acesso em: 24 setembro 2017., 2014.

TARROW, S. O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político. **Vozes**, 2009.

TEIXEIRA, A. C.; ALMEIDA, C.; MORONI, J. A. (ORG. . **A democracia necessária e desejada: dilemas e perspectivas**. Marília: Lutas Anticapital - UNESP, 2020.

TILLY, C. **Democracia**. Raquel Wei ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

TILLY, C.; GOODIN, R. It Depends. In: TILLY, C. (ORG. . (Ed.). . **The Oxford Handbook os Contextual Political Analysis**. New York: Oxford University Press, 2006. p. 6–25.

VIVIAN, M. M. **Transformações Urbanas no Século XXI: trajetórias e produção institucional das políticas de waterfront regeneration no Brasil**. [s.l.] UFRGS, 2019.

WAMPLER, B. Instituições Participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. C. (ORG. . (Ed.). . **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 151–158.

WEISSHEIMER, M. Conselho Municipal denuncia ‘desmonte total’ na Assistência Social em Porto Alegre. **Sul21**, 10 dez. 2019.

ABERS, R. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. **Cadernos da Cidade**, v. 5, n. 7, 2000.

ABERS, R.; BÜLOW, M. Von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 52–84, 2011.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência da era Lula. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, v. 57, p. 325–357, 2014.

ALFONSIN, B. de M. **Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre - século XX**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2000.

ALMEIDA FILHO, N. (Org.). **Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini**. Brasília: IPEA, 2013.

ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 76, p. 49–86, 2009.

AMENTA, E. et al. The political consequences of social movements. **Annual Review of Sociology**, v. 36, p. 287–307, 2010.

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

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L. (Org). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. São Paulo: Cortez, 2003.

BAIERLE, S. G. **Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 1992a.

BAIERLE, S. G. Crise da Uampa. Movimentos populares urbanos; crise e perspectivas. **FASE/CIDADE**, p. 43–65, 1992b.

BAIERLE, S. G. Lutas Urbanas em Porto Alegre: Entre a Revolução e o Transformismo. **Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos**, p. 1–109, 2007.

BAIERLE, S. G. Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo. **Coleção Cadernos da CIDADE**, v. 12, n. N.15, p. 43, 2009.

BAIOCCHI, G. **Militants and citizens: the politics of participation in Porto Alegre**. Stanford: Stanford University Press., 2005.

BANERJEE, A.; IEHAUS, P.; SURI, T. **World inequality lab, world inequality report, 2018**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2019.

BORBA, J. Participação política como resultado de instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. C. C. (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 7. ed. Brasília: IPEA, 2011. p. 65–76.

BRINGEL, B. A busca de uma nova agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais e o confronto político: diálogos com Sidney Tarrow [Comentários ao artigo de Sidney Tarrow]. **Política & Sociedade**, v. 10, n. 18, p. 51–74, 2011.

BRUM, R. F. **Uma casa nas costas: análise do movimento social urbano em Porto Alegre 1975-1982**. Porto Alegre: Editora Animal, 2014.

BULMER, M. Introduction: Problems, Theories and Methods in Sociology - (How) Do They Interrelate? **Sociological Research Methods: An Introduction**, 1984.

CARLOS, E. **Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos**. Tese de Doutorado apresentada ao Doutorado em Ciência Política da FFLCH/USP, p. 398, 2012a.

CARLOS, E. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **Anais do 36º Encontro anual da AMPOCS**, p. 1–36, 2012b.

CARLOS, E. Movimentos Sociais e Instituições Participativas - Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 83–99, 2015a.

CARLOS, E. Movimentos Sociais e Sistema Político nas Teorias dos Movimentos Sociais. **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 17, n. 1, p. 15–53, 2015b.

CARLOS, E. **Movimentos Sociais e Instituições Participativas: Efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição**. Minas Gerais: Ed. Fino Traço, 2015c.

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. DO C. A. Os movimentos sociais afetam as políticas públicas? Respostas (não) encontradas nas principais abordagens. **Anais do 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência política**, Belo Horizonte, 30 de ago. a 2 de set., AT: Participação Política., p. 22, 2016.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

CARVALHO, J. M. DE. **Cidadania no Brasil – o longo caminho**. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTELLS, M. **Redes de Indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CIDADE. Boletim. **ano VI**, n. 39, p. 1- 8, 2007.

CIOCCARI, D.; PERSICHETTI, S. A política e o espetáculo em Jair Bolsonaro, João Doria e Nelson Marchezan. **IMAGOFAGIA - Revista virtual de la Asociación Argentina de Estudios de Cine y Audiovisual**, v. 18, 2018.

COELHO, G. **Entre a representação e a participação, entre o clientelismo e a autonomia: associações de bairro e política municipal em Porto Alegre (1962-1968)**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, 2009.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAMASCENO, M. O. **Entre ruínas e resistências: (r)emoções em porto alegre de 2013 a 2015**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, 2018.

DIANI, M. The concept of social movement. **The Sociological Review**, v. 40, p. 1–25, 1992.

DIANI, M. Networks and social movements: a research programme. In: DIANI, M; MCADAM, D. **Social Movements and networks. Relational approaches to collective action**. Oxford: Oxford University Press, 2003a. p. 298–319.

DIANI, M. Introduction: social movements, contentious actions, and social networks: ‘from metaphor to substance’? In: DIANI, M; MCADAM, D. **Social Movements and networks. Relational approaches to collective action**. Oxford: Oxford University Press, 2003b. p. 1–18.

DIAS, M. R. **Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

DOIMO, A. M. **A voz e a vez do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.

DOS SANTOS, T. **Imperialismo y dependencia**. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2011.

DOWBOR, M. **A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)**. Tese de Doutorado apresentada ao Doutorado em Ciência Política da FFLCH/USP, p. 288, 2012.

EMIRBAYER, M. Manifesto for a relational sociology. **American Journal of Sociology**., v. 103, n. n. 2, p. 281- 317., 1997.

EMIRBAYER, M.; MISCHÉ, A. What is Agency? **American Journal of Sociology**, v. 103, p. 962–1023, 1998.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho Institucional: Variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 125–136.

FAUSTO, B. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial/EDUSP, 2002.

FEDOZZI et al. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: Perfil, Avaliação e Percepções do Público Participante**. Porto Alegre: Gráfica e Editora Hartmann, 2013.

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 1997.

FEDOZZI, L. Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Ensaio FEE**, v. 19, n. 2, p. 236–271, 1998.

FEDOZZI, L. **O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. 3. ed. Porto Alegre: IPPIR, 2001a.

FEDOZZI, L. Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo. **Revista paranaense de desenvolvimento**, v. 100, n. 1997, p. 93–107, 2001b.

FEDOZZI, L. A invenção permanente da democracia. In: VERLE, J; BRUNET, L. **Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Guayí, 2002.

FEDOZZI, L. **O eu e os outros: participação e transformação da consciência moral e cidadania**. Porto Alegre: Tomo Editorial e Observatório das Metrôpoles, 2008.

FEDOZZI, L. Orçamento Participativo de Porto Alegre: Gênese, avanços a limites de uma ideia que se globaliza. **Cidades- Comunidades e Territórios**, v. 18, p. 41–57, 2009.

FEDOZZI, L. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre - análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

FEDOZZI, L. **Três décadas de participação em Porto Alegre: Projetos de Lei atacam Conselhos Municipais e aprofundam a desdemocratização**. Disponível em: <<https://democraciaeparticipacao.com.br/index.php/mais/radar-da-participacao/296-radar-da-participacao-8-tres-decadas-de-participacao-em-porto-alegre-projetos-de-lei-atacam-conselhos-municipais-e-aprofundam-a-desdemocratizacao>>. Acesso em: 1 abr. 2021.

FEDOZZI, L.; MARTINS, A. L. B. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 35, p. 181–224, 2015.

FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. DE. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, 2020.

FERREIRA, C. da S. **Orçamento Participativo e Governança Solidário Local na Prefeitura Municipal de Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, 2007.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FONSECA, R. O. **Dos fins aos meios, da história ao discurso - Enquadramento e ampliação no Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social da Cultura do Departamento de História do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio, 2005.

FONTOURA, D. V. **Orçamento participativo de Porto Alegre: a emergência do clientelismo como limitador da participação social.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Escola de Humanidades da PUCRS, 2019.

FREIRE, E. D. et al. **Memória dos Bairros: Lomba do Pinheiro.** Porto Alegre: Prefeitura Municipal - Secretaria Municipal da Cultura, 2000.

FUNG, A. **Empowered participation: reinventing urban democracy.** Princeton: Princeton University Press, 2004.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institucional innovations in empowered participatory governance.** London - New York: Verso, 2003.

GENRO, T.; SOUZA, U. DE. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre.** 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GOHN, M. da G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Rev. Bras. Educ.**, p. 333–361, 2011.

GOHN, M. da G. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** 1. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOHN, M. da G. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. **Caderno CRRH, Salvador**, v. 21, p. 439–455, 2008.

GOLDSTONE, J. A. **States, Parties and Social Movements.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GURZA LAVALLE, A. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011a. p. 372.

GURZA LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, v. 84, p. 13–23, 2011b.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. A construção política das sociedades civis. In: GURZA LAVALLE, A. (org.) **O Horizonte da Política - Questões emergentes e agendas de pesquisa.** São Paulo: UNESP, 2011. p. 185–236.

GURZA LAVALLE, A., DOWBOR, M., CARLOS, E., & SZWAKO, J. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In A. GURZA LAVALLE, E. CARLOS, M. DOWBOR, & J. SZWAKO (Eds.), **Movimentos sociais e institucionalização políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018. p. 410.

HOUTZAGER, P. P. **Os últimos cidadãos. Conflito e Modernização no Brasil Rural.** São Paulo: Globo, 2004.

HUNTINGTON, S. P. **The third wave - democratization in the late twentieth century.** Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

IANONI, M. Para uma abordagem ampliada das coalizões. **Sinais Sociais**, v.11 n. 33 | janeiro - abril, p. 131–201, 2017.

IBGE. **Censo Demográfico**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 06/02/2020.

JACOBI, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Orçamento participativo: corresponsabilidade na gestão das cidades. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, p. 119–128, 1996.

LARANJEIRA, S. M. G. Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, p. 129–137, 1996.

LASSANCE, A. Resenha - Charles Tilly - Democracy Cambridge: Cambridge University Press, 2007. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 1, p. 372–378, 2008.

LEAL-LAHORGUE, M.; CABETTE, A. A cidade e a Copa do Mundo: projetos e transformações urbanas em Porto Alegre - Brasil. **EURE (Santiago)**, v. 39, n. 117, p. 5–24, 2013.

LEVISTKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as Democracias Morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOCKS FILHO, P. **Regimes Políticos e Ação Coletiva: um estudo sobre o associativismo em Porto Alegre (1930-2012)**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, 2016.

LÖWY, M. **A guerra dos deuses: religião e política na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

LÜCHMANN, H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 167–197, 2014.

MAGNI, C. T. **Caracterização antropológica da Lomba do Pinheiro**. Porto Alegre: SPM, 1996.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2. ed. Petrópolis, RJ: 2002.

MARKOFF, J. Democracia: transformações passadas, desafios presentes e perspectivas futuras. **Sociologias**, v. 15, p. 18–50, 2013.

MARQUETTI, A. O orçamento participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre. **I Encontro de Economia Gaúcha**, 2002.

MASCARELLO, R. S. **Preservação do cenário urbano espacial e sociocultural do Bairro Teresópolis / Porto Alegre / RS: análise crítica da evolução imposta frente à morfologia urbana preexistente**. Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Mestrado Profissionalizante da Escola de Engenharia da Universidade Federal do rio Grande do Sul -

UFRGS, 2005.

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. **Dynamics of contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. **American Journal of Sociology**, v. 82, n. 6, p. 1212–1241, 1977.

MELUCCI, A. Getting involved: identity and mobilization in social movements. **International Social Movements Research**, v. 1, p. 329–348, 1988.

MELUCCI, A. The process of collective identity. In: Johnston, H; Klandermans, B. **Social movements and culture**. Minneapolis/London: University of Minnesota Press/UCL Press, 1995. p. 41–63.

MELUCCI, A. **Challenging codes**. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 1996.

MEYER, D.; TARROW, S. A movement society: contentions politics for a new century. In: **The Social Movement Society: Contentions Politics for a New Century**. Lanham: Rowman & Littlefield., 1998.

MISCHE, A. Cross-talk in movements: reconceiving the culture-network link. In: DIANI, M.; MCADAM, D. (Eds.). **Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action**. Oxford/New York: Oxford University Press, 2003.

MISCHE, A. **Partisan Publics: communication and contention across Brazilian youth activist networks**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

MONTEIRO, C. Porto Alegre no século XX: crescimento urbano e mudanças sociais. In: DORNELLES, B. **Porto Alegre em destaque: história e cultura**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MUNDIAL, B. **Rumo a um orçamento participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre**. Washington (DC)., 2008. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP\\_port.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP_port.pdf)>. Acesso em: 15/06/2020.

NEVES, A. V. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

NOGUEIRA, F. S.; FEDOZZI, L. Orçamento Participativo e seus efeitos no tecido associativo: o caso de Porto Alegre [1989 – 2012]. **Anais do 36º Encontro Anual da ANPOCS**, Águas de Lindóia – SP, 2012

NUÑEZ, T. **Participação e mudança política: A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em

Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, 2010.

NUÑEZ, T. Porto Alegre, from a role model to a crisis. In: DIAS, N. (Org.). **Hope for democracy - 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide**. Vila Ruiva, Cuba: Epopeia Records, 2018. p. 517–535.

OBSERVAPOA. **Observando: revista do Observatório da cidade de Porto Alegre**. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Governança Local, 2016a.

OBSERVAPOA. Perfil e percepção dos participantes das assembleias do Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Observando - Revista do Observatório da Cidade de Porto Alegre**, p. 39, 2016b.

OLIVEIRA, G. M. de; DOWBOR, M. Dynamics of Autonomous Action in Social Movements: From Rejection to Construction. **Latin American Perspectives**, v. 47, n. 5, 2020.

OTTMANN, G. Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil. **Novos Estudos**, v. 74, n. 1, p. 155–175, 2006.

PESAVENTO, S. J. **O imaginário da cidade: visões literárias do urbano - Paris, Rio de Janeiro, Porto Alegre**. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

PEYRÉ TARTARUGA, I. G. **O Orçamento Participativo de Porto Alegre – lugar e território do cidadão?** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia no Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, 2003.

PIRES, R. R. C. **Orçamento Participativos e planejamento municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2001.

PLEYERS, G. A “Guerra dos Deuses” no Brasil: Da Teologia da Libertação à eleição de Bolsonaro. **Educ. Soc.**, v. 41, 2020.

PMPA. Relatórios do Sistema de Gerência Orçamentária. **Porto Alegre 2018**. Acesso restrito, 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro - Construindo a Lomba do futuro**. Disponível em: <[http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/publi\\_lomba\\_ordenado.pdf](http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/publi_lomba_ordenado.pdf)>. Acesso em: 19 jan. 2020.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. DE. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMBO, R. A. **Formação política e educação popular: um estudo da formação de líderes na Lomba do Pinheiro - Porto Alegre/ RS**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade

Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2017.

RANCIÈRE, J. **O Ódio a Democracia**. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2014.

RENNÓ, L.; SOUZA, A. A metamorfose do Orçamento Participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 235–252, 2012.

RODRIK, D. Depois do Neoliberalismo, o Quê? **Anais Seminário Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo**, Rio de Janeiro: BNDES, 2002

ROLNIK, R. Cidades: O Brasil e o Habitat II. **Revista Teoria e Debate**, n. 32, 1996.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP, Studio Nobel, 1997.

ROMÃO, W. DE M. Muito além da sociedade civil: o sentido do OP para governos e partidos políticos. **Anais do 34º encontro anual da ANPOCS - Caxambú - MG**, 2010.

SÁ, A. Á. B. Resenha - TILLY, C. *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 227 págs. **Teoria & Pesquisa**, v. XVI, n. 01, p. 217–220, 2007.

SÁ E SILVA, F. C. “De cada um conforme suas capacidades”: Participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 187–196.

SANTOS, B. DE S. **Democracia e participação: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto: Edições Afrontamento (Coleção Histórias e Ideias), 2002.

SANTOS, B. DE S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. DE S. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JUNIOR, L. G. Os Estados Unidos e o Golpe militar de 64 no Brasil pela ótica do documentário O dia que durou 21 anos. **ANAIS XI SEPESQ**, v. 11, p. 1–8, 2015.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Revista Sociedade e Estado**, UNB, V. 21, n. 1, p. 109–130, 2006.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Editado por George Allen e Unwin Ltd, p. 487, 1961.

SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA. **História dos Bairros de Porto Alegre**. Disponível em:

<[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/historia\\_dos\\_bairros\\_d\\_e\\_porto\\_alegre.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/historia_dos_bairros_d_e_porto_alegre.pdf)>. Acesso em: 15/01/2020.

SILVA, M. K. **Construção da “Participação Popular”**: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre / RS. Tese de doutorado apresentada ao Doutorado em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, p. 295, 2001.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v. 7 ed. Brasília: IPEA, 2011. p. 233–246.

SILVA, M. K. et al. Dinâmicas da Contestação: transformações nos repertórios de manifestação pública de demandas coletivas no Rio Grande do Sul - 1970 e 2010. **Anais do XVII Congresso Brasileiro de Sociologia**, Porto Alegre, 2015

SILVA, M. K.; ZANATA JR., R. Desigualdade e associativismo: proximidade espacial e distância social na conformação da sociedade civil. **R. B. ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS**, v. 10, n. 2, p. 115–131, 2008.

SINGER, A. Brasil, Junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. **Novos Estudos – CEBRAP**, Dossiê: mobilizações, protestos e revoluções, v. 97, p. 23–40, 2013.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas. **Novos Estudos**, v. 102, p. 43–71, 2015.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G. **Participatory Budgeting Worldwide - Updated Version. n. 25**. Bohn: Global Civic Engajament, 2013.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias**, v. 14, n. 30, p. 70–116, 2012.

SIQUEIRA, L. F. A questão da moradia em tempos de Copa do Mundo. In: SOARES, P.R.R. (org.) **Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014**. Porto Alegre: Deriva, 2015. p. 65–111.

SKOCPOL, T. **Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States**. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press. 1992.

SOARES, P. R. R. Del presupuesto participativo a los megaproyectos: la producción del espacio urbano en Porto Alegre en el siglo XXI. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 14, n. 331, 2010.

SPADA, P. **The Diffusion of Participatory Governance Innovations: A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil**, 2014  
Disponível em: <<https://www.spadap.com/research-interests/the-adoption-and-survival-of-democratic-innovations>>. Acesso em: 24 setembro 2017.

TARROW, S. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

TEIXEIRA, A. C.; ALMEIDA, C.; MORONI, J. A. (Orgs.). **A democracia necessária e desejada: dilemas e perspectivas**. Marília: Lutas Anticapital - UNESP, 2020.

TILLY, C. **Democracia**. Tradução de Raquel Wei. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

TILLY, C.; GOODIN, R. It Depends. In: TILLY, C. (Org.). **The Oxford Handbook os Contextual Political Analysis**. New York: Oxford University Press, 2006. p. 6–25.

VIVIAN, M. M. **Transformações Urbanas no Século XXI: trajetórias e produção institucional das políticas de waterfront regeneration no Brasil**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, 2019.

WAMPLER, B. Instituições Participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 151–158.

WEISSHEIMER, M. **Conselho Municipal denuncia ‘desmonte total’ na Assistência Social em Porto Alegre**. Sul21, 10 dez. 2019. Disponível em: <[https://sul21.com.br/poaz\\_areazero/2019/12/conselho-municipal-denuncia-desmonte-total-na-assistencia-social-em-porto-alegre/](https://sul21.com.br/poaz_areazero/2019/12/conselho-municipal-denuncia-desmonte-total-na-assistencia-social-em-porto-alegre/)>. Acesso em: 20/09/2020.

## **Apêndice 1 – Entrevista semiestruturada**

### **ASSOCIAÇÕES E OS OP(S):**

#### **Primeiras perguntas relacionadas a um período anterior ao OP:**

- 1 - Como se deu e quando ocorreu o surgimento da Entidade?
- 2 – Quem fundou (grupos ou pessoas) e com quais objetivos?
- 3 – Quais eram as principais reivindicações na época?
- 4 – Como a entidade se organizava internamente no início de sua existência?
- 5 – Como se dava a mobilização das pessoas para participarem da entidade?
- 6 – Quais tipos e formas de ação a entidade utilizava para a busca de seus objetivos?
- 7 – A entidade realizava outros tipos de atividades sociais, além das reivindicações?
- 8 – Como a entidade se relacionava com o governo municipal e os vereadores na época?
- 9 – Antes de participar do OP, havia relações ou articulações da entidade com outros movimentos sociais, organizações religiosas, com governos (municipal, estadual, nacional), vereadores, deputados, partidos políticos, etc.? E qual a razão dessas relações?
- 10 – Como você avalia essas relações da época?

#### **Falando sobre a entidade em outro momento: primeiro período do OP durante as gestões do PT (1989-2004):**

- 11 – Com a participação no OP, houve mudanças na organização da entidade? Quais?
- 12 – Com a participação no OP, ocorreram mudanças nos tipos e nas formas de ação adotadas pela entidade na busca de seus objetivos?
- 13 – Nesse período sob gestão do PT, além da participação no OP a entidade realizava outras atividades sociais? De que tipo eram ou são essas atividades?
- 14 – Após ingresso no OP, houve mudanças nas relações ou articulações com outros grupos sociais (Movimentos, associações, representantes políticos, ent. Religiosas, ongs, etc.)? Como elas aconteceram e por quê?
- 15 – E na identidade ou discurso público da entidade, mudou alguma coisa após a participação no OP? Se sim, qual seria a razão da mudança?

#### **Por fim, falando sobre a entidade no segundo período do OP (governos Fogaça, Fortunati e Marchezan):**

- 16 – São perceptíveis algumas mudanças ao longo da trajetória do OP? Se sim, de que maneira mudou a participação?
- 17 – Nesse segundo período, como se deu a participação da entidade no OP?
- 18 – Nesse novo período do OP, houve mudanças na organização interna da entidade?
- 19 – E nas formas utilizadas para mobilização das pessoas nas atividades da entidade, houveram mudanças?
- 20 – Houve alteração nas formas de ação da entidade? Se sim, quais as novas formas de ação que foram adotadas?
- 21 – Nesse novo período, houve mudanças na identidade da entidade?
- 22 – A entidade fornece algum tipo de serviço?
- 23 – Atualmente, qual é a área de atuação (missão) da entidade? Na época de sua fundação a área de atuação era a mesma?
- 24 – A entidade ou seus dirigentes têm apoiado algum candidato político ou recebido algum apoio mais específico de alguém? Como isso ocorre?
- 25 – Sobre as relações: no momento atual a entidade mantém relações com outros movimentos sociais, associações, ongs, parlamentares, partidos políticos, entidades religiosas? Quais? E qual a razão das relações?
- 26 – Quais efeitos você acha que o OP causou na vida de sua entidade e dos movimentos sociais que dele participam ou participaram?
- 27 – É identificável alguma mudança significativa no OP a partir do governo Marchezan?

**Apêndice 2 – Pessoas entrevistadas pela pesquisa empírica de acordo com seus pseudônimos e vínculo associativo**

<b>Pseudônimo e data da entrevista</b>	<b>Vínculo Associativo</b>
Gabriel (Entrevista 1) 09/10/2019	Conselho Popular da Lomba do Pinheiro
Gabriel (Entrevista 2) 22/01/2020	Conselho Popular da Lomba do Pinheiro
Jonas 13/01/2020	Associação Comunitária da Vila Santa Helena (ASCOVISAH)
Tamires 22/01/2020	Conselho Popular da Lomba do Pinheiro
Tânia 22/01/2020	Associação de Moradores da Vila Nova São Carlos (AMOVISCA)
Carmem 06/02/2020	Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro
Ronaldo 06/02/2020	Sociedade dos Moradores da Vila São Pedro
Rosana 06/02/2020	Clube de Mães da Lomba do Pinheiro
Maria 01/03/2021	Associação Comunitária da Vila Santa Helena (ASCOVISAH)
Patrick 14/07/2020	Associação Comunitária do Bairro Teresópolis (ACBT)
João 14/07/2020	Associação Recreativa e Cultural Sport Vida
Marcelo (Entrevista 1) 23/07/2020	Conselho Comunitário da Zona Sul (CCSUL)
Marcelo (Entrevista 2) 23/11/2020	Conselho Comunitário da Zona Sul (CCSUL)

Viviane 17/09/2020	Associação Cultural e Social Vila Nova (ACSVN)
Alessandra 20/10/2020	Associação de Moradores do Bairro Vila Nova (AMBVN)
Nícolas 03/04/2021	Associação Comunitária do Bairro Teresópolis (ACBT)