

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

André Luis Borges Martins

**Alcances e limites da inserção política no Orçamento Participativo de
Porto Alegre**

Porto Alegre

2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

André Luis Borges Martins

**Alcances e limites da inserção política no Orçamento Participativo de
Porto Alegre**

Monografia apresentado como requisito parcial e final para obtenção de título de bacharel em Ciências Sociais pelo Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi.

Porto Alegre

2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

A Banca Examinadora resolveu atribuir o conceito __ ao aluno André Luis Borges Martins pelo Trabalho de Conclusão em Sociologia.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi
(Orientador)

Prof.(a) Dr.(a) Jussara Reis Prá
(Membro da banca)

Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano
(Membro da banca)

Porto Alegre, 22 de dezembro de 2011.

Para Rejane

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho foi possível pela colaboração e apoio de diversas pessoas. Menciono aqui as que se envolveram de forma mais direta em tal elaboração, com seu apoio e estímulo.

Faço um agradecimento particular ao meu orientador, Prof. Fedozzi, pelo interesse de acompanhar o desenvolvimento do estudo com observações e críticas sempre oportunas.

Meus agradecimentos são ainda extensivos aos alunos e alunas das turmas de Pesquisa Quantitativa, com quem compartilhei discussões sobre a investigação científica quando fui monitor da disciplina ministrada pela Profa. Jussara Reis Prá.

Igualmente, devo agradecer a colegas que estiveram mais próximos e com quem pude dividir dúvidas e inquietações, em especial, com a colega Ana Paula Cruz.

Agradeço, também, aos integrantes do Grupo de Pesquisa dedicado ao estudo de questões relativas à Democracia Participativa e Cidades Contemporâneas, com os quais pude ter frutíferas discussões sobre o objeto que é foco no presente trabalho.

RESUMO

Este trabalho se volta ao exame de alguns alcances e limites que demarcam o desenvolvimento da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, tendo em vista a inserção política de seus atores sociais. O estudo se fundamenta em parte da ampla literatura elaborada sobre o OP com o intuito de buscar referentes para elaborar análise empírica sobre os participantes desse processo. Apesar da diversidade de interpretações acerca do OP, delas destacam-se aspectos relativos aos condicionantes sociais e econômicos a fim de investigar a capacidade de seus integrantes para incidir nas instâncias decisórias daquele mecanismo. A investigação empírica, de abordagem quantitativa, sistematiza dados de pesquisa realizada em 2009, na cidade de Porto Alegre, realçando variáveis sócio-demográficas (escolaridade e renda) e fatores relacionados a níveis de participação política. Resultados do estudo indicam baixa inserção política no OP, com pouca influência de variáveis como escolaridade e renda. Ao lado disso, verifica-se a tendência de tal inserção aumentar de forma correspondente ao tempo de participação nesta instância decisória.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, Inserção política, Democracia Participativa e Metodologia Quantitativa.

ABSTRACT

This paper explores some of the reach and the limits that delimit the development experience of the Participatory Budget in the city of Porto Alegre, concerning the political insertion of its political actors. This study is based in part in the ample literature elaborated about on the OP with the searching goal of elaborate an empirical analysis about the participants of this process. In spite of the diversity of the interpretations concerning of the OP, stand out some aspects related to the social and economics determinants to investigate the capacity of its members in bias in the decision making of the instances of that mechanism. The empirical investigation, of quantitative approach, systematizes the research data done in 2009, in Porto Alegre city, enhancing social- demographical variables (education and income) and factors related to the level of the political participation. The results of the study indicate a low political insertion in the “OP”, with low variables levels of influence such as education and income. Besides this, it is verified the tendency of such insertion raise depending of the participation time in this decision instance.

Keywords: Participatory Budget, Political Insertion, Participative democracy and Quantitative Methodology.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
1.1 O OP como instrumento de democracia, de transformação social e de elaboração de políticas públicas.....	13
2. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	16
2.1 procedimentos metodológicos.....	16
2.2 Resultados do estudo.....	18
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	23
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	25

INTRODUÇÃO

Como traço peculiar do contexto brasileiro, a dinâmica da política de base envolve a aquisição do monopólio da representação, o que enseja maior controle pelo Estado. Também a natureza das demandas, frequentemente implicando a necessidade de regulação do Estado, impede a consolidação de uma base de ação relativamente autônoma e, conseqüentemente a institucionalização de canais intermediários duradouros entre Estado e sociedade (BOSCHI, 1987:166).

A ampliação de espaços de participação político-institucional no Brasil, ao final da década de 1980, contribuiu para fomentar o debate sobre as relações Estado e sociedade. Dito de outro modo, com a “promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a conviver com novas formas de participação nas decisões políticas” (CAVALCANTE, 2007:11). Naquele momento presumia-se que procedimentos de tal natureza, também denominados inovações democráticas, promoveriam mudanças no quadro de desigualdade e dominação existente no país (AZEVEDO; ABRANCHES, 2002; SANTOS; AVRITZER, 2002). Tal perspectiva era entendida como a possibilidade de que problemas tradicionalmente excluídos dos processos decisórios fossem considerados por gestores de políticas públicas e burocracias governamentais. Outra expectativa era a de que o novo modelo participativo promovesse a quebra dos padrões autoritários e clientelistas presentes na cultura política e nas relações entre governo e atores sociais (CÔRTEZ & SILVA, 2009). Nesse patamar, mecanismos como o do Orçamento Participativo iriam se qualificar na tarefa de controle social, mediante seu potencial de intervir na definição dos investimentos públicos em favor da população mais carente das cidades.

Entretanto, como demonstram distintas análises, tais instituições encontram limites em sua capacidade de promover a democratização do Estado e melhorar sua eficácia. As dificuldades de partilhar poder nesses espaços estão relacionadas à permanência de práticas e rotinas resistentes a mudanças, características estruturais do

Estado, e à exigência de qualificação (técnica e política) dos atores da sociedade civil (DAGNINO, 2002). Habilidade requerida pela natureza dos organismos de inovação democrática, posto demandarem de participação e negociação, sem perda de autonomia, e políticas públicas que contemplem distintos interesses (idem, p. 283). O imperativo de qualificação técnica se revela desafiador para a sociedade civil, pois requer tempo e energia para sua aquisição, restringindo os vínculos com a base representada (idem, 284).

O presente trabalho contempla este cenário e se volta ao exame de alguns dos alcances e limites da inserção política no Orçamento Participativo de Porto Alegre (doravante OP), entendida, para fins deste trabalho, enquanto um conjunto de ações que agrega a participação, a discussão política (debate e negociação) e a definição de diretrizes de investimentos públicos. Deriva daí o objetivo principal do estudo, qual seja: avaliar os limites e a capacidade de processos participativos de gerar a inserção política e ativar direitos de cidadania. Especificamente, pretende-se investigar a capacidade de seus integrantes (atores) para incidir nas instâncias decisórias do OP. A investigação empírica segue abordagem quantitativa, realçando variáveis sócio-demográficas (escolaridade e renda) e fatores relacionados a níveis de participação política, com base em resultados de pesquisa de tipo *survey*, que ouviu integrantes do OP de Porto Alegre, em 2009. Tais informações foram examinadas e sistematizadas para fins de tratamento estatísticos dos dados e análise de resultados, procedimentos estes adiante detalhados.

O estudo proposto mostra-se procedente e oportuno por trazer ao debate a dinâmica das disposições sociais que movem a ação política dos atores do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Com efeito, embora esse mecanismo tenha recebido até o momento uma soma expressiva de avaliações, seu caráter complexo e a ambiguidade de sua trajetória, de avanços e conquistas em organização política e de atrasos em investimento social, qualificam a pertinência de revisitar essa experiência participativa ouvindo seus atores. Igualmente, este estudo adquire relevância no âmbito da Sociologia, diante da oportunidade de avaliar, empiricamente e pela óptica quantitativa, os efeitos sociais e políticos daquela instituição no contexto da sociedade porto alegrense e, assim, contribuir para reflexões que tratam sobre participação política e expansão da cidadania no Brasil.

A exposição do trabalho foi dividida em duas sessões, para além desta parte introdutória e de um segmento destinado às considerações finais do estudo. A primeira sessão é dedicada ao exame de algumas das abordagens teóricas e empíricas voltadas às experiências participativas no Brasil, direcionando-se a atenção para as avaliações sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre. A segunda sessão expõe os resultados da investigação, incluindo os procedimentos metodológicos e o modelo de análise do estudo empírico.

1. REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

O Orçamento Participativo se consolidou na literatura nos anos 90 a partir de alguns desafios: a) qualifica a Democracia Representativa; b) tem efeito distributivo – a justiça distributiva é um dos elementos para a constituição da inversão de prioridades, buscando a inclusão social dos subalternos; e c) baseia-se no princípio da autonomia e na participação popular, procurando construir novas gramáticas na política (um novo modo de exercer a política) (NEVES, 2008: 28).

Análises que priorizam a relação do OP com a sociedade civil consideram que o êxito desse empreendimento resulta da existência de pré-estruturas organizativas da sociedade civil; da capacidade do Estado de induzir associativismo e práticas deliberativas, bem como da possibilidade de ampliar o acesso aos recursos públicos evitando o uso de canais corporativos. O debate sobre o desenho institucional, por sua vez, evidencia a capacidade do OP de “constituir instâncias de deliberação e troca de argumentos, instâncias essas materializadas em um conjunto de regras, normas e leis capazes de dar sustentabilidade às práticas participativas.” (AVRITZER, 2003:18). A discussão relativa aos modelos de democracia e ao aprofundamento democrático leva em conta que a experiência do OP promove “[...] um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo.” (AVRITZER, 2003: 19).

No âmbito da teoria democrática, destaca-se o impacto da participação na construção da igualdade social e da cidadania plena, relacionando-o a aspectos tais como: 1) capacidade de redistribuição e realocação dos recursos públicos dessa experiência participativa (MARQUETTI; PIRES; CAMPOS; MORAES; BIRD); 2) capacidade de promover transformações institucionais favoráveis à emergência da cidadania (FEDOZZI; 2001; OTTMANN, 2006); e 3) capacidade de desenvolver a

consciência social de seus participantes. Para Avritzer (2003), o OP, enquanto objeto empírico de muitos estudos, vem sendo discutido no interior da teoria democrática segundo: 1) a relação entre sociedade civil e democracia local, 2) o problema do desenho institucional e 3) os novos modelos de democracia.

No conjunto dessas avaliações, o Orçamento Participativo de Porto Alegre é identificado como uma das experiências mais bem sucedidas em termos de co-gestão de parte do orçamento público municipal e de reversão da distribuição e realocação de bens e serviços para setores carentes da população (AVRITZER, 2002; MARQUETTI, 2008). Consoante à competência de promover a redistribuição de recursos públicos para áreas carentes da cidade, análise referente ao período de 1990 a 2004 revelou que as regiões mais pobres receberam maior quantidade de obras e serviços por habitante. Tal constatação levou a concluir que, nesse período, o OP representou uma nova construção política quanto à hegemonia de setores sociais afetados pela mazela das desigualdades sociais (MARQUETTI, 2008).

Em termos da capacidade de gerar condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania, Fedozzi destaca transformações efetivas em direção à despatrimonialização do poder político. Tais mudanças, segundo o autor, fazem parte de “uma dinâmica operacional de co-gestão dos recursos públicos que interpõe barreiras às práticas tradicionais de gestão pública local, baseadas em critérios pessoais e/ou particularistas na alocação dos bens públicos” (FEDOZZI, 2001:187).

Ao lado disso, convém destacar avaliações sobre a questão do desenvolvimento da consciência social dos participantes do OP. Esta, considerada elemento fundamental para transformar o caráter autoritário da sociedade brasileira, exige aprendizagens relativas à capacidade cognitivo-moral dos sujeitos e dos grupos para fomentar o desenvolvimento da consciência de cidadania. Tais análises permitiram constatar “efeitos positivos na auto-estima de indivíduos e grupos [...] situados nas dimensões inferiores do espaço social”. Em contrapartida, evidenciaram que diferenças atinentes ao capital escolar e a desigualdades sócio-econômicas têm efeitos intervenientes importantes no desenvolvimento das competências prático-morais dos participantes do Orçamento Participativo (FEDOZZI, 2008: 171).

Mesmo assim, a capacidade da experiência participativa promover condições econômicas, políticas, sociais e existenciais ou formas de auto-realização parece não ser foco comum no escopo da teoria democrática. Dagnino (2004) reforça este argumento, agregando a ele os limites para o funcionamento de experiências participativas ao considerar a existência de um vínculo indissociável entre cultura e política, cujos significados requerem avaliações teóricas e empíricas. Como esclarece a autora:

O avanço da estratégia neoliberal determinou uma profunda inflexão na cultura política no Brasil e na América Latina. Assim, menos reconhecida e debatida do que a reestruturação do Estado e da economia que têm resultado na implementação desse projeto, há uma redefinição de significados no âmbito da cultura que integram a transformação que têm se operado nos nossos países (DAGNINO, 2004:98).

No contexto dessas observações, Dagnino complementa sua análise ressaltando a importância de projetos gestados pela sociedade civil, a exemplo daquele do Orçamento Participativo, como forma de enfrentar o projeto neoliberal que conforma o aparato estatal brasileiro. Conforme a autora:

No caso do Brasil, o que há talvez de específico nesse processo é que ele se defronta com um projeto político democratizante, amadurecido desde o período da resistência ao regime militar, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil. Ao contrário de outros países do continente, esse projeto, gestado no interior de uma sociedade civil bastante consolidada, encontra suporte significativo em vários dos seus setores, tendo sido capaz, como vimos, de inspirar a criação de novas instituições que abrigassem seus princípios, tais como os Conselhos gestores, os Orçamentos Participativos, etc. (DAGNINO, 2004: 99).

Nesse sentido, o presente trabalho busca problematizar o tema da participação, tendo em vista os alcances e limites de mecanismos como o do OP de promover a igualdade social, entendida como a aptidão para gerar inserção política.

1.1 O OP como instrumento de democracia, de transformação social e de elaboração de políticas públicas

Pelo exame da literatura pertinente é possível inferir que após duas décadas de promulgação da constituição cidadã (1988), o funcionamento de mecanismos de participação como o OP deu margem a uma variedade de títulos e enfoques. No plano conceitual, as indagações incluem desde reflexões sobre democracia representativa e participativa ou democracia direta até abordagens que enfatizam suas características de transformação e inovação social. Assim, o tema proposto aparece como desafio ao transcender a questão da ingerência popular na coisa pública.

Nessa direção, e que se mostra oportuna para o presente trabalho, utiliza-se a reflexão de Wampler quando conceitua mecanismos dessa natureza enquanto “a) uma força inicial de transformação social, b) uma instituição democrática e c) uma instituição de elaboração de políticas públicas” (WAMPLER, 2003:63). A vista disso interessa discorrer, brevemente, sobre cada uma das dimensões elencadas pelo autor. A primeira dimensão - força inicial de transformação - permite caracterizar o OP como *escola de cidadania*. Visão que enfatiza seu potencial de educar/socializar para o exercício de direitos (civis e políticos) e controle de ações governamentais. Essa perspectiva agrega noções como à de consciência social (FEDOZZI, 2008) e de empoderamento (DAGNINO, 2004; PRÁ e NEGRÃO, 2005; CAVALCANTE, 2007).

A perspectiva do OP como instituição democrática – segunda dimensão – pressupõem que ele seja ponto de equilíbrio entre democracia participativa e democracia representativa, agregando quatro elementos:

- a) cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local; b) reversão das prioridades de recursos públicos locais em favor das populações mais carentes; c) a auto-regulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos por seus participantes; e d) a reintrodução de elementos de participação local (assembléias regionais, conselhos etc.), combinados com métodos de democracia participativa (AVRITZER, 2003:14).

Por último, a terceira dimensão, que corresponde ao processo de constituição de políticas públicas, tem, via OP, o potencial de tornar mais eficiente o uso dos recursos escassos ao mesmo tempo em “que modifica as práticas anteriores de planejamento e de elaboração orçamentária no Brasil” (WAMPLER, 2003:65). O planejamento orçamentário é geralmente dominado por tecnocratas e aliados políticos da administração, tornando as demandas e os seus resultados obscuros e indefinidos.

Outro ponto a considerar diz respeito aos condicionantes sociais e econômicos e ao seu impacto no que compete ao processo de inserção política no OP de Porto Alegre. Inscrevem-se aí aspectos relativos à condição de renda, escolaridade, raça ou sexo/gênero. Conexões estas de inegável pertinência, porém nem sempre exploradas nas abordagens sobre o tema. Concernente a variáveis como educação e renda, Fedozzi (2009) atesta existir uma associação simétrica entre níveis de ensino e renda familiar e a ocupação de postos de representação no OP de Porto Alegre, independente deste se voltar a “setores historicamente excluídos da sociedade” (FEDOZZI, 2009:216). Como esclarece o autor, a participação plena, ancorada em representação, ação discursiva, conhecimento de regras e critérios de funcionamento, é influenciada pelo nível de ensino dos participantes. Já no que se refere à variável raça, o mesmo autor identifica que “ao longo do tempo, acentuou-se a sub-representação dos brancos e a sobre-representação dos pretos e indígenas, tanto na base do processo (assembléias), como nas instâncias eletivas do OP (COP e Delegados)” (Idem: 215).

Quanto à variável sexo/gênero, Prá e Negrão afirmam que a prática da representação política no contexto do Conselho do Orçamento Participativo persiste como uma competência masculina (PRÁ e NEGRÃO, 2005). No mesmo sentido, Gugliano et al. ressaltam que as desigualdades de gênero prosseguem no OP de Porto Alegre, apesar dos “avanços concretos que as mulheres conquistaram ao longo do século XX nos mais diversos campos” (GUGLIANO et al., 2007:14). Em sendo assim, quando se trata das mulheres é possível argumentar que mesmo a democracia participativa não tem conseguido romper com o monopólio masculino no contexto das relações de poder e dos processos decisórios.

As dimensões e variáveis revistas ganham importância teórica e empírica na medida em que produzem uma definição concisa desse mecanismo de participação na

gestão pública. Como consta da base de discussão do Orçamento Participativo de Porto Alegre:

A cidade de Porto Alegre está dividida em 17 Regiões e 6 Temáticas. Todo cidadão pode **participar da discussão** do OP na sua Região e nas Temáticas, sendo que na Região discute e **define os investimentos** e serviços específicos em sua base geográfica, nas Temáticas discute e **define diretrizes**, investimentos e serviços para toda a cidade, isto é, obras estruturais e grandes projetos (grifo meu, OP, 2011: 5).

Dessa perspectiva, entende-se que tal delimitação conceitual do OP permite explicitar algumas das dimensões e variáveis que impactam sua estrutura e, em decorrência, o seu funcionamento. Em resumo, trata-se de considerar a inserção política enquanto resultado de um conjunto de ações que incluem a participação (presença nas diferentes instâncias do OP), a discussão política (debate e negociação) e definição de diretrizes e investimentos públicos (conhecimento de critérios e regras e representatividade). Com esse pano de fundo, direciona-se a atenção para o estudo empírico do presente trabalho, dividindo a sessão dedicada à análise e interpretação dos dados à exposição dos procedimentos metodológicos da pesquisa e ao exame de seus resultados, incluindo a apresentação do modelo de análise da investigação.

2. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

2.1 Procedimentos metodológicos

A fim de examinar a inserção política dos atores sociais no Orçamento Participativo de Porto Alegre optou-se por um estudo empírico de abordagem quantitativa. Para tanto, procedeu-se a uma revisão de parte da literatura sobre o OP, pela consulta a textos de natureza teórica e empírica, na qual se buscou elementos para direcionar a avaliação ora apresentada. Por meio de tal revisão procurou-se fazer a leitura de alguns alcances e limites que demarcam o desenvolvimento da experiência do OP de Porto Alegre. Nesse sentido, foram enfatizados aspectos relativos aos condicionantes sociais e econômicos que demarcam a participação e a capacidade decisórias dos integrantes daquele mecanismo, a partir dos resultados da pesquisa “ObservaPoa”, realizada na cidade de Porto Alegre, em 2009.

O universo da pesquisa é composto de participantes das 16 Assembleias Regionais e das 6 Assembleias Temáticas realizadas durante a Rodada Única do OP, entre abril e maio de 2009. A população estudada incluiu participantes com 34 anos ou mais de idade e residentes em Porto Alegre há 20 anos ou mais. A coleta dos dados foi realizada por meio de questionário estruturado e de amostragem aleatória simples sem reposição, com erro amostral de 3% e nível de confiança de 95%. O tamanho da amostra estudada correspondeu a um total de 519 entrevistas, que foram utilizadas para fins de medição e descrição de dados relativos à inserção política e aos condicionantes (sociais e econômicos) de participação dos atores do OP

Para medir o conceito participação construiu-se um índice composto, conforme Babbie (2005). Este índice reúne os quatro procedimentos necessários à atuação plena

no OP de Porto Alegre: a) o comparecimento às assembleias regionais e temáticas, b) conhecimento das regras e critérios de funcionamento, c) discussão sobre os investimentos e d) a representação nas instâncias de planejamento, proposição, fiscalização e deliberação do OP (OP, 2011). Os critérios de seleção dos itens relacionam-se a sua validade lógica, a variância oferecida pelos itens, seguidos por uma *análise de item* (validade interna) e por uma *validação externa* do índice. Após, atribuiu-se escores às respostas específicas de cada item e procedeu-se à elaboração do modelo de análise abaixo apresentado (Quadro 1).

QUADRO 1- Modelo de análise

Conceito	Componente	Indicador	Categorias	Peso
Inserção Política	Presença	Q18. Nas reuniões do OP o(a) Sr(a) participa:	Não freqüentou	0
			Regional ou Temática	1
			Regional e Temática	2
	Conhecimento	Q22. O(a) Sr(a) conhece as regras e critérios de funcionamento do OP:	Poucas	1
			A maioria	2
			Todas	3
	Discurso	Q19. O(a) Sr(a) costuma se inscrever para falar nas reuniões que tratam do OP?	Nunca	0
			Às vezes	1
			Quase sempre	2
			Sempre	3
	Representação	Q20. O(a) Sr(a) já foi eleito delegado(a) no OP?	Não	0
			Sim	1
Q21. O(a) Sr(a) já foi eleito conselheiro(a) no OP?		Não	0	
		Sim	2	

Fonte: Elaboração própria.

Definidas as dimensões do modelo de análise, o procedimento seguido para avaliar os resultados do estudo empírico consistiu na sistematização de dados para construir o índice de inserção política. Ao lado disso, optou-se pelo uso da regressão linear, tendo em vista o potencial desse modelo matemático para estabelecer relações bivariadas ou multivariadas, estas com mais de duas variáveis. Para tanto, foram selecionadas as variáveis: tempo de permanência no OP, escolaridade, renda (quantitativas), sexo/gênero e raça/etnia (qualitativas). Sobre as duas últimas, ressalva-se que sua natureza qualitativa em princípio não comporta análise de regressão. Isso exigiu transformá-las em variáveis artificiais, com valores de 1 e 0 (zero), conferindo-

lhe um único atributo por meio de operação denominada *dummy*. Nesses termos, como esclarecem Missio e Jacobi:

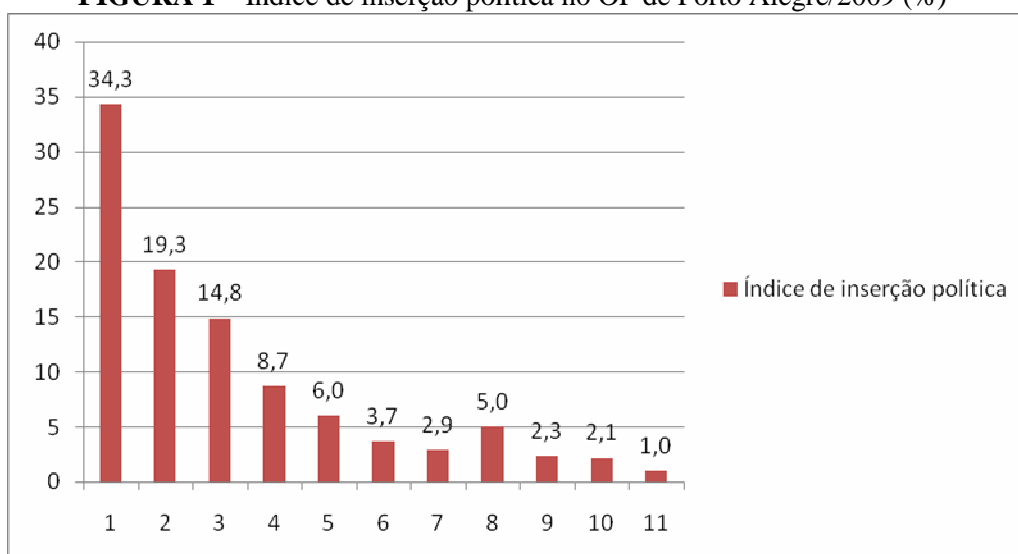
[...] variáveis dicotômicas dummy são introduzidas no modelo para representar adequadamente os efeitos diferenciais produzidos pelo comportamento dos agentes [...] devido, principalmente, a diferentes causas, dentre as quais se destacam as de tipo temporal (estacionárias, etc.), de caráter espacial (estado, país, etc.), de caráter puramente qualitativo (sexo, etc.) (MISSIO e JACOBI, 2007:112).

Estabelecidos os pontos a orientar a elaboração do estudo empírico, o foco de atenção do trabalho volta-se ao exame do índice de inserção política dos participantes do OP, de uma perspectiva descritiva.

2.2 Resultados do estudo

Na perspectiva de identificar alguns dos padrões de inserção política dos atores sociais do Orçamento Participativo de Porto Alegre, inicia-se apreciando os valores encontrados a partir da construção de indicadores, que resultou na elaboração de um índice composto para medir a incidência de tal inserção. Para tanto, levou-se em conta a ação de integrantes daquele mecanismo no debate e na negociação política, na definição das diretrizes dos investimentos públicos, bem como no que confere à sua presença nas diferentes instâncias do OP (Quadro 1). O resultado dessa associação pode ser conferido na Figura 1.

FIGURA 1 – Índice de inserção política no OP de Porto Alegre/2009 (%)*



Fonte: Elaboração própria.

* (1 = baixa inserção política; e 11 = alta inserção política)

Os valores registrados na Figura 1, conforme o modelo de análise aqui adotado (ver Quadro 1), denotam uma tendência de baixa inserção política no OP de Porto Alegre na medida em que mais de um terço da população amostrada (34,3%) situa-se na posição mais baixa do índice. Em contrapartida, no outro extremo da figura, que corresponde a uma plena inserção, encontra-se apenas 1% da amostra. No que concerne aos valores mais baixos do índice (posições 1-3), verifica-se uma concentração de quase 70% das pessoas investigadas. Já quando se considera o outro extremo do gráfico (posições 9-11) nota-se a pequena proporção de atores (5,4%) posicionados no que equivaleria a uma inserção de tipo plena.

Tendo em vista o exposto, é possível questionar em que medida tal inserção é afetada por variáveis relativas a condições sociais e econômicas. Nesse sentido, como antes mencionado, prossegue-se a análise relacionando o índice de inserção política às variáveis de escolaridade, renda, sexo/gênero, raça/etnia e tempo de permanência. Tal abordagem demandou o uso de recursos do Programa estatístico SPSS (Statistics Package for Social Science 18) para a elaboração e o teste de cinco modelos de regressão que serão apropriados se representativos.

Utilizando amostras pareadas os cinco modelos foram testados por regressão bivariada (equação funcional da reta: $y = A + Bx$), definindo-se como variável dependente o índice de inserção política. Com isso verificar, a existência de linearidade entre a variável dependente (y) e uma a uma das independentes (x).

Pela testagem dos modelos percebe-se que as variáveis de escolaridade, renda, sexo/gênero, raça/etnia não afetam o índice de inserção política, embora a primeira tenha grau explicativo na ordem dos 7% (fraca correlação). Assim das variáveis testadas apenas o tempo de permanência no OP apresenta significância (Quadro 2).

QUADRO 2 - Resumo do Modelo

Modelo	R	R-quadrado	R-quadrado Ajustado	Erro Padrão de Estimativa
1	0,623 ^a	0,389	0,388	1,98797
Variável explicativa: Tempo de OP em anos				

O Quadro 2 mostra algumas estatísticas da regressão, a mais importante delas a R^2 (R-quadrado), equivalente a 0,38, permite dizer que 38% da incidência da inserção política no OP pode ser explicada por uma relação linear com o tempo de permanência no OP. Os 62% restantes não são explicados por essa correlação e são decorrentes de uma variação provocada por outros fatores que não constam no modelo.

QUADRO 3 - Análise de variância

Modelo		Soma dos quadrados	gl	Média ao quadrado	F	Sign.
1	Regressão	1286,806	1	1286,806	325,607	0,000
	Resíduo	2023,435	512	3,952		
	Total	3310,241	513			
Variável explicativa: Tempo de OP em anos						
Variável dependente: Índice de inserção política						

A partir dos dados apresentados na análise de variância (Quadro 3), pode-se concluir que a taxa de significância de 0,01% implica na rejeição de hipótese contrárias a influência do tempo de permanência no OP no nível de inserção política de seus participantes. Em contra partida percebe-se o aumento da inserção política com maior tempo de permanência no OP.

QUADRO 4 - Coeficientes

Modelo	Resíduo não ajustado		Coeficiente padronizado	t	Sign.	
	B	Erro padrão	Beta			
1	(Constant)	1,988	0,110		18,136	0,000
	Tempo de OP em anos	0,231	0,013	0,623	18,045	0,000
Variável dependente: índice de inserção política						

O quadro 4 apresenta as estimativa dos coeficientes na primeira coluna e fornece os elementos para a equação de predição relativa a inserção política, variável dependente (Y) em função do tempo de permanência, variável independente (X): $y = 1,988 + (0,231)x$. O que significa dizer que tendo em vista um número X de tempo de

permanência no OP, pode-se fazer uma previsão do índice da inserção política, pressupondo seu crescimento. Com isso, observa-se que a cada ano de permanência no OP, espera-se um aumento de 0,231 da inserção política.

Como demonstrado por meio da regressão bivariada encontrou-se uma baixa correlação entre as variáveis: escolaridade, renda, sexo/gênero, raça/etnia; e uma correlação moderada entre as variáveis tempo de permanência no OP com a variável dependente índice de inserção política. Nesse teste verificou-se que 38% do índice de inserção política decorre do tempo de permanência no OP, o que acabou validando a hipótese alternativa, qual seja, quanto mais anos de permanência no OP maior a posição no índice de inserção política.

Em decorrência desses fatos, pode-se tirar algumas conclusões e esboçar algumas medidas que poderiam aumentar o índice de inserção política no Orçamento Participativo de Porto Alegre. Como se percebe o tempo de permanência no OP é um fator importante para a inserção nesse mecanismo de participação, o que indica a importância de gerar estratégias para aumentá-la.

CONDIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como principal objetivo examinar alguns dos alcances e limites que demarcam o desenvolvimento da experiência no Orçamento Participativo de Porto Alegre, focalizando a inserção política de seus atores sociais. Com base nos dados analisados foi possível identificar situações que servem para realçar os limites da inserção política dos atores desse mecanismo, em específico, no que compete à participação nos processos decisórios.

Nesse sentido, é possível argumentar que embora o OP seja enfocado por boa parte da literatura como instituição inovadora de participação e representação política, os dados avaliados denotam que tal encaminhamento depende da forma como determinadas variáveis interagem.

A construção de um índice de participação mostrou-se pertinente ao focar o processo de participação de forma global. O conjunto de ações pertinentes a participação no OP, agregadas em um índice composto, demonstrou uma baixa inserção política de seus participantes. Como foi demonstrado a grande maioria de seus atores não ultrapassou o nível 3 de inserção política.

Outra vantagem sobre a construção de um índice foi a de possibilitar a aplicação de técnicas de análises estatísticas mais sofisticadas (análise e regressão), a fim de verificar possíveis fatores explicativos dos níveis de inserção política. Para fins desse trabalho foi proposto relacionar condicionantes sociais e econômicos. Com isso, para além da maneira como se direcionam as negociações no interior do OP, procede considerar que sua configuração enquanto instrumento democrático encontra limites na cultura política brasileira. Esta, ancorada em raízes autoritárias, que se contrapõe ao preconizado por instâncias voltadas a gestão de políticas públicas pela via da participação popular.

Conclusões parciais dão conta que ampliação e consolidação da participação no OP, não dependem fundamentalmente de fatores relativos à escolaridade ou renda, sexo/gênero ou raça/etnia. Em contra partida, o tempo de permanência mostrou-se moderadamente significativo. A relação simétrica entre essa variável e o índice de

inserção política pode indicar uma mudança de cultura por meio de uma socialização política ao longo do tempo nas mais diversas instâncias desse mecanismo de participação.

Esse indicativo vai ao encontro de considerações sobre a função do OP como *escola de cidadania*, com possibilidades de aumento da consciência social (FEDOZZI, 2008) e empoderamento (DAGNINO, 2004; PRÁ e NEGRÃO, 2005; CAVALCANTE, 2007) dos seus participantes. Pode-se aventar a hipótese de que a permanência por tempos mais longos possibilita modificar disposições individuais (LAHIRE, 2004), estimulando atuações que exigem aprendizagens técnicas e políticas (DAGNINO, 2001).

Contudo tal hipótese só poderá ser confirmada em análises futuras por meio de metodologias que permitem identificar a transferência de disposições de um contexto a outro. Com isso avaliando o nível da heterogeneidade do patrimônio de disposições incorporadas nas trajetórias e socializações passadas dos participantes. Em suma a pesquisa deve demonstrar como práticas participativas e representativas, como as vivenciadas no OP de Porto Alegre, condicionam valores, representações e comportamentos para o exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico.** In: AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2003.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisas de survey.** Trad. Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

BOSCHI, Renato Raul. **A arte da associação: política de base e democracia no Brasil.** São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: Instituto Universitário do Rio de Janeiro, 1987.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental.** Vol. 6, Nº 2 - Jul/Dez 2007.

DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo Editorial Ltda., 2000.

_____. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo Editorial Ltda., 2001.

_____. **O Eu e os outros: Participação e transformação da consciência moral e cidadania.** Porto Alegre: Tomo Editorial Ltda., 2008.

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

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA. Ipeadata. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. Tese (Doutorado). Departamento de Ciência Política - IFCH: Universidade Estadual de Campinas, 2002.

MARQUETTI, Adalmir. Orçamento Participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência de Porto Alegre 1989 e 2004. In: MARQUETTI, Adalmir, CAMPOS,

Geraldo Adriano de, PIRES, Roberto (Orgs). **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã Editora, 2008.

MISSIO, Fabrício; JACOBI, Luciane Flores. **Variáveis dummy**: especificações de modelos com parâmetros variáveis Ciência e Natura. UFSM, 29(1): 111 - 135, 2007

NEVES, Ângela Vieira. **Cultura política e democracia participativa**: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. Orçamento Participativo 2011/2012. Porto Alegre: 2011.

PRÁ, Jussara; NEGRÃO, Telia. Protagonistas ou beneficiárias? Questões de gênero e democracia no Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: **Ciências Sociais em Perspectiva**: (4) 7: 39-56 2º sem. 2005.

SANTOS, Boaventura. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.