

ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

DANIELY VOTTO FONTOURA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: A EMERGÊNCIA DO CLIENTELISMO
COMO LIMITADOR DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Porto Alegre
2019

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

DANIELY VOTTO FONTOURA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: A EMERGÊNCIA DO
CLIENTELISMO COMO LIMITADOR DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

**PORTO ALEGRE
2019**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

DANIELY VOTTO FONTOURA

**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 Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa:

Orientador: Prof. Dr. Emil A. Sobottka

**PORTO ALEGRE
2019**

FICHA CATALOGRÁFICA

Catálogo elaborado na fonte
Bibliotecário Marcelo Votto Texeira CRB14/1633

F684o Fontoura, Daniely Votto

Orçamento participativo de Porto Alegre: a emergência do clientelismo como limitador da participação social / Daniely Votto Fontoura. – 2019.
99 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Emil A. Sobottka.

1. Orçamento municipal – Porto Alegre (RS) 2. Porto Alegre (RS). Prefeitura Municipal. 3. Participação social – Porto Alegre (RS). I. Título.

AGRADECIMENTOS

Sou grata.

Sou grata ao meu marido, Alberto Tesheiner Bessil, que sempre está ao meu lado, sempre me dá a mão para seguirmos juntos e fortes. Sem o seu afeto, força e compreensão, tudo ficaria mais difícil. Ele me faz uma pessoa melhor a cada dia. Sou grata ao meu irmão, Marcelo Votto Texeira, que me ajudou muitíssimo em todos os passos, esclarecendo dúvidas, revisando textos e, principalmente, não me deixando esmorecer.

Sou grata também ao meu Professor e Orientador, Prof. Dr. Emil Sobottka, que me incentivou e me guiou nessa caminhada. Suas aulas foram inspiradoras para que eu me aprofundasse mais nos temas que são tão preciosos para a vida em sociedade. Observar, compreender e transformar talvez tenham sido os verbos mais utilizados em suas aulas. E esses são os verbos que devem nortear aqueles e aquelas que buscam um mundo mais justo e solidário. Sou grata aos meus queridos colegas de Mestrado, principalmente Matheus, Bruna, Oscar, Debora, Daniela e Josiane, vocês foram minhas fontes de inspiração e de força. Sou grata a todos os professores que tive o prazer de conhecer nesse percurso, mas também sou grata aos professores e professoras que conheci desde o Jardim de Infância, todos e todas foram muito importantes e tenho um carinho enorme por cada um e cada uma. Sou grata à Rosane Andrade, secretária da Pós-Graduação, que sempre foi muito atenciosa e generosa em seu relacionamento com os alunos.

Sou grata, fundamentalmente, à minha avó-mãe, Elza da Silva Trindade, que sempre me incentivou a estudar, que se sacrificou tanto para que eu pudesse ter a melhor educação formal possível. Ela sempre foi meu maior exemplo de força e determinação. Nestes trezes anos desde a sua partida, a dor se transformou em saudades e minha gratidão somente fez aumentar. Para muitos, finalizar um curso de graduação e, agora, Mestrado, pode parecer corriqueiro, mas para nós que lutamos tanto, chegar aqui é atingir um sonho que julgávamos impossível. Adoraria ver teu sorriso agora. Obrigada, mãe!

Sou grata.

Nevertheless, she persisted.
(Mitch McConnell)

RESUMO

A democracia participativa torna a população de um município em agentes ativos nos mais variados aspectos da organização pública, incluindo o orçamento municipal. Diante disso, a presente pesquisa apresenta o resultado de entrevistas promovidas com integrantes e ex-integrantes do Orçamento Participativo de Porto Alegre, respondendo assim à questão sobre a emergência do fenômeno clientelista no processo de inversão de prioridades já consolidado há três décadas. O método aplicado para a constituição do corpus desta pesquisa é a técnica de entrevista semiestruturada e a análise dos discursos faz uso do método clínico piagetiano. O referencial teórico é distribuído nos temas centrais Teorias de Democracia Representativa e Participativa e Clientelismo, apresentando as relações entre os conceitos teóricos dos fenômenos político-sociais e os discursos dos entrevistados. Como resultado, demonstra-se que há espaço dentro da Democracia Representativa para a Participação Social e que o Orçamento Participativo de Porto Alegre vem sofrendo, desde 2005, uma gradual perda de importância como elemento balizador de políticas públicas e investimentos da cidade. As relações clientelistas desenvolvidas entre conselheiros do OPPA e Administração Municipal se mostraram ser relevantes para esse processo de enfraquecimento do poder da comunidade na tomada de decisão sobre os destinos de Porto Alegre.

Palavras-chave: Democracia Representativa. Democracia Participativa. Orçamento Participativo. Clientelismo.

ABSTRACT

Participatory democracy makes the population of a municipality active agents in various aspects of public organization, including the municipal budget. Given this, the present research presents the result of interviews conducted with members and former members of the Participatory Budgeting of Porto Alegre, thus answering the question about the emergence of the clientelist phenomenon in the process of reversal of priorities already consolidated for three decades. The method for the constitution of the corpus of this research is the semi-structured interview technique and the discourse analysis makes use of the Piagetian clinical method. The theoretical framework is distributed in the central themes Theories of Representative and Participatory Democracy and Clientelism, presenting the relations between the theoretical concepts of political-social phenomena and the speeches of the interviewees. As a result, it is demonstrated that there is space within the Representative Democracy for Social Participation and that the Porto Alegre Participatory Budget has been suffering, since 2005, a gradual loss of importance as a cornerstone of public policies and investments of the city. The clientelistic relations developed between OPPA councilors and the Municipal Administration proved to be relevant for this process of weakening the power of the community in decision making about the destinies of Porto Alegre.

Keywords: Representative Democracy. Participatory Democracy. Participatory Budgeting. Clientelism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo do Orçamento Participativo 2017/2018	34
Figura 2 – OP em Porto Alegre: 1994 e 2004	71
Figura 3 – OP em Porto Alegre: 2005 e 2016	72
Figura 4 – Linha temporal sobre enfraquecimento do OPPA	73
Figura 5 – Prefeito Marchezan anuncia suspensão do OPPA em 2017.....	83
Figura 6 – Diagrama da origem história do PP.....	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação de Prefeitos de Porto Alegre entre 1989 e 2005	60
Quadro 2- Relação de Filiados ao Partido dos Trabalhadores.....	61
Quadro 3 - Relação de vereadores por partido político em 1988.....	63
Quadro 4 - Tipos de Relações Interpessoais	67
Quadro 5 - Relação de Prefeitos Eleitos em Porto Alegre entre 2004 e 2016 .	70
Quadro 6 - Relação de gestores dos Centros de Relações Institucionais e Participativas em 2019.....	85
Quadro 7 - Relação de Filiados ao Partido Progressista entre 2003 e 2018.....	86
Quadro 8 - Relação de Filiados ao Partido Trabalhista Brasileiro entre 2003 e 2018.....	87

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 AS HIPÓTESES DA PESQUISA.....	17
1.2 ESTRUTURAÇÃO DA PESQUISA	17
1.3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO	18
1.3.1 Acesso às fontes de dados para a pesquisa.....	19
1.3.2 A organização e desenvolvimento das entrevistas realizadas ...	20
2 AS TEORIAS DEMOCRÁTICAS: REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO	23
2.1 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	25
2.1.1 Os representantes são eleitos pelos governados	26
2.1.2 Os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores	27
2.1.3 A opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independente do controle do governo.....	28
2.1.4 As decisões políticas são tomadas após debate.....	29
2.2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	30
2.2.1 Democracia participativa na visão de Macpherson	31
2.2.2 Democracia participativa na visão de Carole Pateman	36
2.3 A (R)EVOLUÇÃO DA REPRESENTAÇÃO NO BRASIL.....	38
2.4 UMA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA RENOVADA.....	43
3 ANÁLISE SOBRE O FENÔMENO POLÍTICO E SOCIAL DO CLIENTELISMO.....	47
3.1. AS ESTRUTURAS AUTORITÁRIAS NO BRASIL: MANDONISMO, CORONELISMO E CLIENTELISMO.....	48
3.2 CARACTERÍSTICAS DO NOVO CLIENTELISMO	51
3.3 O CLIENTELISMO COMO FENÔMENO MICROSSOCIOLÓGICO.....	54
3.4 O POPULISMO NAS FILEIRAS DO OPPA	55
4 GÊNESE E O DESENVOLVIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE.....	57
4.1 O INÍCIO DO PROCESSO DO OPPA NA GESTÃO DA FRENTE POPULAR.....	58

4.1.1 A luta pela legitimidade do OPPA perante a Câmara de Vereadores	63
4.1.2 O sistema clientelista diádico.....	65
5 ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2004 E A PERDA DE IMPORTÂNCIA DO OPPA	69
5.1 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA GESTÃO FOGAÇA.....	74
5.2. GESTÃO FORTUNATI E A CRISE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	78
5.3 A CRISE INSTITUCIONAL DO OPPA NA GESTÃO MARCHEZAN JR.	81
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS.....	93
APÊNDICE A – IDENTIFICAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	101

1 INTRODUÇÃO

Simone de Beauvoir (2017) declara em suas memórias que *a verdade de uma cidade são seus habitantes*, como forma de descrever a Paris efervescente de sua juventude. Certamente, são as pessoas que tornam as cidades agitadas ou apáticas, vívidas ou sombrias. Beauvoir, ao referir-se às pessoas como a verdade da cidade, ousamos pretender interpretar, queria dizer que a cidade é o reflexo de seus cidadãos e de suas decisões.

A cidade de Porto Alegre, *locus* da dissertação ora apresentada, já foi uma cidade também efervescente por conta de sua incensada cidadania participativa. Considerada como um expoente da participação social, tendo como pano de fundo a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA), e sede das primeiras edições do Fórum Social Mundial (FSM), Porto Alegre passou a ser reconhecida nacional e internacionalmente como lugar das novas ideias, espaço onde “Um outro mundo é possível”.

Porto Alegre sempre se orgulhou em ser o local onde a experiência do OPPA se consagrou e foi difundida para o mundo todo (NAVARRO, 2003), portanto, trata-se de elemento importante do capital social e político da cidade. Até mesmo aqueles porto-alegrenses que não participavam do processo, tinham conhecimento mínimo sobre o OPPA como instrumento de cidadania ativa.

Em 23 de março de 2017, porém, o Prefeito Nelson Marchezan, do Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB), anunciou a suspensão do Orçamento Participativo de Porto Alegre por dois anos, alegando falta de condições financeiras de se comprometer com novas demandas e a necessidade de rever o passivo de demandas que estão represadas por questões técnicas e/ou de orçamento. Essa decisão foi anunciada oficialmente perante os delegados e conselheiros do OPPA, após algumas negociações internas, durante evento comemorativo à Semana de Aniversário de Porto Alegre.

Após quase três décadas de existência do OPPA e de forte atuação de seus delegados e conselheiros, era esperado que esses representantes fossem contrários a tal anúncio e se manifestassem fortemente suas opiniões quando do anúncio, mas apenas um membro do OPPA levantou a voz contra essa decisão: os demais presentes, cerca de duzentas pessoas no auditório do Cine

Capitólio, aparentavam apenas acatar o anúncio feito pelo Prefeito recém empossado no cargo.

Essa suspensão, no mínimo, causa certo espanto. Criado para ser uma ferramenta de conexão e pressão política direta da sociedade com o Poder Executivo Local, através dos delegados e conselheiros, o OPPA se mostra enfraquecido e não responsivo às ameaças que sofre. Como explicar a subserviência dos membros do OPPA? Seguramente não surgida em apenas três meses do novo governo, mas construída por diversos fatores, atores sociais, governos e pelo próprio processo do Orçamento Participativo (OP). Com o passar dos anos, esse processo se transformou em um emaranhado burocrático que somente os operadores profissionais conseguiam manejar.

Estando como pano de fundo a questão da subserviência dos membros do OPPA, a presente dissertação busca analisar quais foram os fatores que culminaram com a suspensão do OPPA sem uma resistência significativa de seus delegados e conselheiros. Para tanto, a hipótese aventada é a da emergência de relações clientelistas entre conselheiros, administração municipal e Câmara de Vereadores. Além disso, verificamos se há o comprometimento da Democracia Participativa em virtude desses acontecimentos. Para responder a esses pontos, foi necessário um retorno à história do Orçamento Participativo em Porto Alegre, resgatando seus principais momentos e desafios e entrevistar conselheiros que participaram desde o início do processo, traçando um comparativo entre o período no qual a cidade era governada pela Frente Popular, a transição para um governo mais localizado no campo político de centro-direita e, por fim, a ascensão de governo de forte tendência à direita. Com isso, nosso objetivo foi de verificar se realmente tivemos o ressurgimento de relações clientelistas e, caso positivo, tentar compreender como esse fenômeno enfraqueceu o OPPA e a própria democracia participativa na cidade.

Este trabalho apresenta os resultados de entrevistas promovidas com integrantes e ex-integrantes do OPPA que vivenciaram diversas fases do processo, desde sua gênese até o momento atual, analisando seus discursos para investigar sobre a ocorrência ou não de relação clientelista e de cooptação entre lideranças locais, Prefeitura Municipal e partidos políticos da base governista. Além disso, analisa se esse fenômeno do clientelismo acabou por levar ao enfraquecimento do OPPA e, conseqüentemente, culminando na

suspensão do Orçamento Participativo sem que os participantes tenham oferecido qualquer resistência.

O período histórico selecionado para a pesquisa, entre 2005 e 2018, se deve pelo fato de que depois da mudança de grupo político nas eleições municipais de 2004, com a derrota da Frente Popular e eleição de novo grupo político liderado pelo Partido Popular Socialista (PPS) e pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), os estudos e pesquisas sobre o tema OPPA tiveram um grande decréscimo, sendo, portanto, relevante analisar esse momento.

Iniciaremos colacionando os conceitos de Democracia Representativa e Democracia Participativa para melhor compreensão de suas características e princípios. Por meio dessa revisão de conceitos e autores, é possível traçar paralelos entre a teoria política e as dificuldades enfrentadas quando da efetiva aplicação dos modelos na prática. A conclusão que se estabelece é de que a Democracia Representativa tem um papel preponderante e recebe influência da Participativa, sendo que são incorporadas características e ações tipicamente encontradas na Democracia Participativa. Igualmente, quando se questiona se a Democracia Participativa seria o ideal para o Brasil, a resposta que possa ser a mais confiável é a de que o país ainda não está preparado para um regime de total participação direta, sendo necessário, ainda, a manutenção da Democracia Representativa, com o contínuo aprofundamento das políticas de participação e transparência.

Após essa análise teórica, é necessário fazer uma breve retomada histórica do Orçamento Participativo em Porto Alegre, colacionando seus elementos constitutivos, os desafios identificados pelos estudiosos e as mudanças políticas ocorridas desde sua implementação no final dos anos oitenta. A pesquisa discorrerá também sobre a proposta do novo grupo político que assume a Prefeitura Municipal de Porto Alegre em 2005, e como este se organiza para dar continuidade - como prometido em campanha eleitoral - ao OPPA, porém buscando dar suas cores ao processo.

Aprofundando o tema, serão retomados os conceitos de democracia representativa e participativa sob a análise do caso de Porto Alegre, o debate sobre a institucionalização do Orçamento Participativo como esfera pública não-estatal e a idealização da participação. Analisando a problemática trazida pela

dissertação, teremos a apresentação do conceito de clientelismo, abarcando seus diferentes significados e formas de atuação dentro da cultura política brasileira. Por fim, serão apresentadas as entrevistas semiestruturadas com membros atuais e antigos do OPPA nas quais poderemos analisar a ocorrência ou não dos fenômenos do clientelismo e cooptação das lideranças do OPPA.

Além da revisão de bibliografia sobre os temas, utilizamos a técnica de entrevista semiestruturada e analisamos os discursos a partir do método clínico piagetiano, tendo a pesquisa se debruçado sobre o período entre 2005 e 2018 para verificar a hipótese de emergência de um *neoclientelismo* ou do clientelismo clássico dentro do OPPA. O método clínico piagetiano considera que o pensamento adulto, por sua complexidade, leva a vários percursos do discurso e distintos estados de significação (SILVA e FREZZA, 2011). As entrevistas foram realizadas com pessoas que vivem a complexidade do mundo político, sendo, por vezes, necessária uma análise mais profunda de seus discursos, levando em consideração não apenas o que relatavam, mas como se dava esse relato e quais eram as histórias por trás dos mesmos. Considerando o método clínico piagetiano de análise das entrelinhas e das condições dos entrevistados, foi possível formular perguntas para tentar compreender melhor certas atitudes e convicções. Entrevistados que mantêm laços com partidos de oposição ao atual governo tendem a responder as perguntas com mais potência nas críticas, sendo necessárias perguntas adicionais para poder clarificar melhor as respostas.

Em detrimento da gênese democrática e inclusiva que deveria nortear todo o processo de participação, o fenômeno do Clientelismo teria feito com que lideranças (conselheiros e delegados) passassem a representar não mais suas comunidades, mas sim partidos políticos e interesses individuais.

Retomando o fato da suspensão do OPPA por dois anos, a dissertação busca, ao final, verificar a relação entre a passividade dos conselheiros e delegados diante desse momento inédito com a possível existência de um clientelismo que retirou das mãos da sociedade civil a propriedade e a autonomia sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre.

1.1 AS HIPÓTESES DA PESQUISA

Buscando problematizar o tema de estudo, as seguintes hipóteses são apresentadas:

- a) O processo de implementação do OPPA, apesar de ter por base princípios da democracia participativa, teve seu alcance limitado pelo florescimento de um novo tipo de clientelismo ou o ressurgimento do clientelismo clássico;
- b) O florescimento de um sistema clientelista dentro do OPPA, bem como de relações permissivas entre delegados, conselheiros e administração municipal e partidos políticos, foi decisório para o enfraquecimento do OPPA e, conseqüentemente, sua suspensão sem oferecimento de resistência por parte das lideranças.

Tendo como principal objetivo verificar os motivos que levaram à uma apatia por parte dos conselheiros do OPPA, levantamos a hipótese do surgimento de relações clientelistas entre conselheiros e políticos que estavam – e estão - à frente do Executivo Municipal. Indo além, investigamos as implicações do Clientelismo no âmbito da democracia participativa na cidade de Porto Alegre.

Essas hipóteses são apresentadas com base na percepção empírica dos fatos e são utilizadas para buscar compreender como um fenômeno da participação social, amplamente estudado e difundido globalmente, não resistiu aos novos arranjos políticos na cidade de Porto Alegre e ao antigo sistema cultural-político brasileiro.

1.2 ESTRUTURAÇÃO DA PESQUISA

O Orçamento Participativo tem sido objeto de muitos estudos e pesquisas, mas ao propor uma análise sobre a questão, é necessário que se recorra a conceitos *a priori* que preparem melhor a argumentação da pesquisa. Para tanto, resgatou-se os ensinamentos de autores consagrados que, a partir da segunda metade do século passado, se dedicaram aos temas correlatos ao Orçamento Participativo.

Para fins de melhor apresentar a pesquisa proposta, relacionamos de forma estruturada e individualizada os principais temas, dentro os quais destacamos:

- a) Retorno ao conceito de Democracia Representativa como forma de contextualizar os caminhos iniciais que culminaram no fenômeno do OPPA;
- b) O desenvolvimento do conceito de Democracia Participativa;
- c) Modelo Tradicional de Clientelismo de acordo com a cultura brasileira;
- d) O novo modelo de Clientelismo como forma de autoritarismo no Brasil;
- e) Gênese do Orçamento Participativo em Porto Alegre, seu arcabouço teórico e a sua prática local;
- f) Breve contexto histórico recente das administrações de Porto Alegre.

Ao iniciar a pesquisa já restou comprovado que o tema e seus referenciais teóricos não estarão completamente exauridos. O resultado que ora se busca, todavia, é trazer a problemática à tona por meio da devida pesquisa e coleta de dados, com análise para a construção de uma conclusão que possa abrir novas possibilidades de estudo sobre o OPPA.

1.3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Nesta seção detalharemos os procedimentos metodológicos escolhidos e aplicados à pesquisa. Apresentaremos as etapas que constituíram a pesquisa realizada, desde logo estabelecendo o estudo possui natureza qualitativa e exploratória. Serão descritos os procedimentos metodológicos, os sujeitos da pesquisa e a organização do das entrevistas realizadas. Posteriormente, teremos a exposição da construção dos dados e as principais reflexões feitas pelos entrevistados relativas à problemática abordada pelo estudo. A base teórica empregada nas entrevistas foi o Método Clínico Piagetiano (DELVAL, 2002). Por fim, apresentaremos a Análise Textual Discursiva (MORAES; GALIAZZI, 2011), utilizada para análise do estudo.

1.3.1 Acesso às fontes de dados para a pesquisa

A partir de bibliografia sobre o Orçamento Participativo em geral e o caso do OP em Porto Alegre em particular, foi possível repassar por todas as fases experimentadas pelo processo. A pesquisa bibliográfica realizada sobre o tema tanto buscou embasamento em textos considerados clássicos sobre o Orçamento Participativo em Porto Alegre, como também identificou autores de teses e artigos que colacionam estudos de casos e aspectos específicos do OP, inclusive apresentando problemáticas similares de outras localidades com a temática do clientelismo que ora apresentamos. Encontrar estes textos foi fundamental para compreender que o objeto da pesquisa é realmente válido e traduz um desafio atual a ser enfrentado não apenas por Porto Alegre, mas também por outras cidades.

Além da bibliografia, tivemos a oportunidade de manter contato profissional com autores como Brian Wrangler, Yes Cabannes, Rebecca Abers e Giovanni Alegretti, entre outros, todos estudiosos do tema e que estiveram conectados à experiência de Porto Alegre. Essas interlocuções diretas foram importantes para traçar um paralelo entre o OPPA antes e depois de 2005, as principais características nesses distintos períodos e a percepção dos estudiosos acerca do futuro possível em Porto Alegre. Participamos, ainda, de congressos e *workshops* sobre Orçamento Participativo e nessas oportunidades tivemos a chance de conhecer experiências como as de Portugal (PAZ, 2018), Estados Unidos (GOLDFRANCK e LANDES, 2018), Espanha (FRANCÉS, CARRATALÁ e GANUZA, 2018), Eslovênia (PRIMC, 2018), Itália (STORTONE e ALLEGRETTI, 2018) e China (FAN, 2018). Diferentemente do processo atual de Porto Alegre, que permanece muito semelhante ao iniciado em 1989, esses países inovaram e diversificaram os formatos de OP. Para fins de exemplificação, citamos a experiência de OP em prisão na cidade italiana de Milão (STORTONE e ALLEGRETTI, 2018), o processo de OP para jovens desenvolvido em Portugal (PAZ, 2018) e o modelo online apresentado na Espanha (FRANCÉS, CARRATALÁ e GANUZA, 2018). Em Porto Alegre, a simples menção de haver alguma atualização no Regimento Interno do OPPA

ou mesmo a participação digital juntamente com a presencial deu início à várias batalhas políticas internas entre conselheiros e gestores públicos entre os anos de 2006 e 2013. Cumpre destacar que a Prefeitura de Porto Alegre, desde 2018, está tentando colocar em prática o orçamento participativo digital, nos moldes desenhados pela Prefeitura de Madri, Espanha. Analisando essas discussões, é possível afirmar que o grande receio por parte dos conselheiros era o da perda do protagonismo das pessoas de mais baixa renda e da entrada no processo de outras camadas da sociedade fazendo com que as prioridades eleitas também sofressem modificações.

Por fim, a partir do início de 2019, estivemos em várias reuniões do OPPA, mesmo que não oficialmente reconhecidas pela Prefeitura de Porto Alegre ou sem demandas novas a serem postuladas, para observar como está sendo dada continuidade ao processo ainda que suspenso para novas demandas. Toda essa experiência acumulada faz com que tenhamos a capacidade de identificar as fragilidades do processo e, a partir do que foi explicitado, compreender os motivos que levaram a esse declínio e verificar formas para a retomada do OPPA.

1.3.2 A organização e desenvolvimento das entrevistas realizadas

Tendo como ponto de partida o Método Clínico Piagetiano (DELVAL, 2002), as entrevistas foram conduzidas de forma aberta, sendo utilizado um questionário básico apenas para dar início ao diálogo entre entrevistadora e entrevistados. O método piagetiano se baseia na conversa livre não estruturada, não ficando o entrevistado restrito a um grupo limitado de perguntas. Esse método permitiu que as pessoas se sentissem mais à vontade, com isso, houve uma maior riqueza nas informações prestadas. De acordo com Silva e Frezza (2011), o método desenvolvido por Piaget

“(...) é um procedimento de coleta e análise de dados que fornece ao pesquisador uma possibilidade de compreensão do pensamento e dos comportamentos dos sujeitos. Ele é **flexível para suprir as inúmeras possibilidades que podem surgir ao longo de uma experiência ou entrevista, ao mesmo tempo em que exige uma organização muito rápida das hipóteses e do pensamento do pesquisador** para que seja aplicado da maneira mais adequada.” Grifos nossos. (p.48)

Quanto aos meios, as entrevistas qualitativas realizadas são de caráter exploratório e com observação participante da entrevistadora. O critério para seleção dos entrevistados foi o de iniciar com pessoas reconhecidamente pertencentes ao processo do OPPA. Em seguida, essas mesmas indicaram outros participantes e ex-participantes. O único critério do qual a entrevistadora utilizou estritamente foi o de gênero, sendo que parte dos entrevistados são mulheres líderes de suas comunidades.

Ao todo, dez entrevistas foram realizadas durante o processo de elaboração da presente dissertação com pessoas entre 33 e 65 anos de idade, sendo todas reconhecidas lideranças da sociedade civil que fizeram ou fazem parte do processo do Orçamento Participativo em Porto Alegre em diferentes épocas, incluindo o período inicial e o atual do OPPA. Essas entrevistas foram realizadas nos locais de trabalho, na sede da Prefeitura de Porto Alegre ou nas residências dos entrevistados de forma individual. Por meio do Método Clínico Piagetiano (DELVAL, 2002) foi possível o mapeamento das falas proferidas, a construção do diálogo interativo entre entrevistados e entrevistador, gerando uma relação de confiança e, em alguns momentos, confessional pois alguns entrevistados relataram situações desconfortáveis que sofreram dentro do Orçamento Participativo.

Os entrevistados discorreram sobre fatos ligados ao OPPA de forma livre, o que acarretou longas entrevistas, todas com mais de sessenta minutos de duração. Durante as entrevistas, foi possível constatar um grande apreço pelo processo do OPPA, o reconhecimento da partidarização do processo e uma grande preocupação pelo momento atual. Para todos, a eleição do Prefeito Marchezan Júnior em 2016 foi o ápice do desmonte do OPPA, após anos de um lento, porém contínuo, enfraquecimento da democracia participativa na cidade.

De um total de dez entrevistas, oito foram com conselheiros e ex-conselheiros de diversas Regiões do Orçamento Participativo. Além dessas, foram entrevistados dois conselheiros da Temática de Desenvolvimento Econômico, Tributação, Turismo e Trabalho e um conselheiro da Temática de Saúde e Assistência Social que também é Delegado da Região da Lomba do Pinheiro. A identificação de cada entrevistado será feita da seguinte forma: será atribuída letra C, seguida por um numeral associado de 01 a 10, conforme Apêndice A.

Como anteriormente indicado, as entrevistas foram longas e ricas em termos de resgate histórico de acontecimentos dentro do OPPA vivenciados e contados a partir da perspectiva da cidadania. Durante muito tempo, as experiências do OPPA foram objeto de estudo pela academia e de propaganda por parte dos governos, havendo pouco espaço para que o participante fosse realmente escutado e suas palavras fossem transcritas diretamente, sem passar por uma lente político-partidária. Dessa forma, buscamos salientar a experiência das pessoas que realmente sofrem as consequências do processo. Passemos agora aos resultados da pesquisa bibliográfica realizada, iniciando pelas teorias democráticas da representação e participação.

2 AS TEORIAS DEMOCRÁTICAS: REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

O sistema político denominado Democracia foi estabelecido na cidade-estado de Atenas no final do século VI a. C. (DIAS, 2002; REIS, 2018), após governos de tiranos, ou seja, governantes com exagerada autoconfiança, que acabavam por desonrar outras pessoas, promovendo injustiças (VIRGOLINO, 2018). A igualdade era um dos pilares da Democracia Ateniense, cuja definição persiste até nossos dias como um sistema de governo que permitia o debate e a deliberação direta dos cidadãos. Cabe ressaltar que em Atenas o conceito de cidadania era restritivo e apenas uma parcela pequena da população estava incluída nesse grupo. Por volta de 430 a. C., Atenas possuía uma população ao redor de trezentas mil pessoas. Destas, somente de trinta a quarenta mil eram consideradas cidadãs atenienses (FERREIRA, 1989).

O exemplo de Atenas guiou a cultura ocidental e até hoje é considerado como o primeiro caso de democracia direta - na maioria dos casos - e participativa. Como fez Sartori (1994), todavia, é importante salientar que a democracia ateniense desconhecia a problemática de verticalização, pois foi concebida de forma horizontal, de participação direta de seus cidadãos. Nisso se difere da sociedade atual, pois devido à complexidade do mundo em que vivemos, há a necessidade de construir uma representatividade dos indivíduos, conforme destaca Schumpeter (1994):

A filosofia da democracia do século XVIII pode ser expressa da seguinte maneira: o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade. (SCHUMPETER, 1994, p. 300)

Partindo desse conceito mais clássico de democracia, destacamos os elementos básicos que permitem sua identificação (SARTORI, 1994). Primeiramente, iniciamos pela premissa de que a democracia deve observar que seus efeitos emanam do poder restrito de uma maioria. Poder restrito em face do respeito pelos direitos de uma minoria. Na história temos exemplos de governos ditos democráticos que observavam aquilo que era vontade da maioria, todavia essa vontade era viciada e minorias étnicas, religiosas, sociais e tantas outras foram - ainda são - massacradas ou sofreram graves violações em seus direitos humanos (SCHUMPETER, 1994). Portanto, com a evolução dos direitos

difusos, também se evoluiu no sentido de compreender que nem sempre a maioria detém o monopólio da decisão, é preciso o comprometimento da proteção dos direitos das minorias.

Em segundo lugar, a democracia necessita de procedimentos eleitorais. As democracias modernas - representativas - necessitam estabelecer eleições para a escolha de seus representantes. O voto tem grande valia nesse sistema de governo, isso porque, oficialmente, cada pessoa com capacidade de votar tem o mesmo valor, não havendo diferenças sociais, religiosas, de castas, de gênero, entre outras. De acordo com Manin (1995), o voto é a única arma impositiva da cidadania perante seus representantes. Alguns autores criticam a importância demasiada dada à ação de votar, argumentando que na massa de votantes que temos atualmente nas democracias, o valor do voto de cada um teria perdido poder diante da força dos votos totais, principalmente no momento posterior à votação, quando da potencial cobrança - *accountability* - feita por algum eleitor perante o representante eleito. Apesar disso, o voto ainda deve ser considerado como um direito inexorável do cidadão, não tendo a comunidade global ainda encontrado outra forma de eleger seus representantes.

Finalmente, nas democracias modernas temos o fator de transmissão do poder dos representantes. Esse ponto auxilia na distinção de outros sistemas de governo, tais como ditadura e monarquia, pois na democracia há um mandato com período pré-estabelecido. O representante recebe temporariamente o poder de governar e legislar das mãos dos cidadãos. A alternância no poder possibilita que o cidadão busque por melhores representantes e gera, ou deveria gerar, uma forma pressão pelo desempenho durante o curso do mandato.

Atualmente, o conceito de Democracia está cercado de tantas ambiguidades que tornou quase impossível aos estudiosos sua utilização sem a adição de adjetivos qualitativos, como explica Schmitter (1996). Na tentativa estreitar a noção de democracia e diminuir as contradições internas do termo, há que se salientar os ensinamentos de Held (1995),

...dentro da história da teoria democrática há um conflito muito importante sobre se a democracia deveria significar um tipo de poder popular (uma forma de política na qual os cidadãos estão engajados em um autogoverno e em auto regulação) ou se um apoio na tomada de decisão (um meio de conferir autoridade para aqueles

periodicamente eleitos), este conflito tem gerado três variantes ou modelos básicos de democracia. Primeiro, temos a democracia direta ou participativa (...). Em segundo lugar, temos a democracia liberal ou representativa (...). Em terceiro, existe uma variante da democracia baseada no modelo de um partido apenas (apesar de que há aqueles que duvidam que esta seja uma forma de democracia válida)." (HELD, 1995, p. 05, tradução nossa)

Para os objetivos propostos para essa pesquisa, nos deteremos a apresentar os pontos destacados por autores reconhecidos no âmbito da democracia representativa e participativa. A intenção final é verificar, ainda que superficialmente, os desafios e as possibilidades de uma democracia representativa que possua também características participativas, tendo como pano de fundo o Orçamento Participativo. No que tange esta pesquisa, ter clareza nesses conceitos é fundamental para melhor sedimentar as bases nas quais serão apresentadas suas evidências e conclusões.

2.1 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Norberto Bobbio (1989) caracteriza a democracia representativa como o conjunto de regras primárias ou fundamentais que estabelece quem possui a autorização outorgada pela maioria de tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. Sobre essa *autorização outorgada*, apesar de não ser o foco desta pesquisa, cabe uma reflexão. Na obra de Dias (2002), a autora traduz sucintamente a teoria do consentimento – autorização outorgada: o representado delega absolutamente ao representante o poder de decisão. A outorga de poder do povo para seus representantes está fundamentada no clássico *Leviatã* de Hobbes e seu constructo de representação política (DIAS, 2002). Na Democracia Representativa, portanto, temos a passagem do poder de decisão do povo para um grupo de representantes eleitos por certo período. Entretanto, os fundamentos da Representação foram elaborados no século XVIII (DIAS, 2002) e a sociedade vem passando por profundas mudanças sociais desde então, o que, fatalmente, acarreta transformações no modelo democrático pretendido pela população, como veremos na seção que tratará sobre Democracia Participativa.

Iniciando a análise da Democracia Representativa, foquemos nos quatro princípios explorados nas obras de Sartori (1994), Manin (1995) e Dias (2002)

para que possamos analisar o impacto de uma política participativa no âmbito da Representação.

2.1.1 Os representantes são eleitos pelos governados

O processo de seleção dos governantes pelos governados nada mais é do que uma procuração outorgando o poder decisório aos eleitos (DIAS, 2002). É possível afirmar que o princípio da eleição dos representantes pelos governados seja o mais importante para a definição da Democracia Representativa, ou, ao menos, seja o mais reconhecido pela população em geral. Esse princípio é destacado por Sartori (1994) como *Democracia Eleitoral*, isto é, uma democracia indireta onde a população elege seus governantes. Para este autor, a Democracia Eleitoral é componente necessário da Democracia Representativa, não sendo o inverso verdadeiro.

Segundo Manin (1995), a possibilidade de eleger seus representantes legitima esse conceito de Democracia, levando a crer que o poder de decisão está realmente nas mãos dos representados. Entretanto, Sartori (1994) não concorda totalmente com essa última afirmação, pois, em sua visão, as eleições não têm o condão de resolver os problemas da sociedade, apenas de definir quem será a elite política que terá esse poder por certo período. Ainda refletindo sobre as eleições, o papel do cidadão fica muito restrito, restando separados governantes de governados (DIAS, 2002).

Esta lacuna de poder da população entre uma eleição e outra é a crítica que também faz Sartori (1994) sobre o efetivo poder que o cidadão tem quando está inserido em uma Democracia Representativa. Em realidade, apenas o voto não é o suficiente para o pleno exercício da cidadania: de acordo com os participativistas, a participação eleitoral não é participação e nem o local adequado para a participação (SARTORI, 1994).

Com a evolução do pensamento político sobre a complexidade do governar, Urbinati (2006) sintetiza que o fator “eleição dos representantes”, ainda que primordial a Democracia Representativa, não repassa totalmente a soberania popular aos representantes. Aos cidadãos ainda restam poderes concretos de pleito e opiniões, inclusive para rever decisões tomadas pelos

representantes – por exemplo: remédios constitucionais e projetos de lei de iniciativa popular -, fazendo com que passe a existir um incipiente equilíbrio de forças entre as instituições políticas e a população (URBINATI, 2006, p. 193).

Assim sendo, podemos identificar neste primeiro princípio um espaço para gênese da participação direta da sociedade, após um amadurecimento da Democracia Representativa, como se estivéssemos verificando uma evolução na forma de pensar a política por parte dos cidadãos: em síntese muito apertada, após séculos de governantes com poderes divinos e absolutistas, passamos a regimes mais democráticos, como o da Representação, e, desde o século passado, há uma nova inquietação social no sentido de poder decidir mais diretamente questões governamentais.

2.1.2 Os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores

A constatação desse segundo princípio de Democracia Representativa revela uma anomalia no sistema, ainda de acordo com Manin (1995): ao serem eleitos, os representantes, tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo, deveriam observar e considerar as opiniões daqueles que os elegeram. Porém, isso não se verifica na prática; durante muito tempo, o que temos na Democracia Representativa é uma procuração com folhas em branco, outorgada pelos representados e que somente pode ser substituída ou renovada a cada novo período eleitoral. Os eleitores não teriam o direito de promover mudanças ou realizar cobranças no ínterim do mandato eleitoral. Veremos que esta impossibilidade não é absoluta ao analisarmos as novas tendências da Democracia Representativa e, em especial, o terceiro princípio da Representação.

De acordo com Hirst (1991), a Democracia Representativa não obriga a prestação de contas por parte do governo à população sobre seus feitos. Segundo o mesmo autor, tampouco a Democracia Representativa abre espaço para que os governantes sejam influenciados pela cidadania. Por conta disso, há um afastamento natural entre os políticos eleitos e seus eleitores, ocasionando também um desinteresse e uma apatia por parte da sociedade que pode ser muito lucrativa para os representantes. Muito apropriada a analogia

teatral colacionada por Dias (2002), na qual as interpretações dos atores, governantes, não precisam traduzir na íntegra as características do personagem, a vontade dos governados. Os atores tão somente devem manter uma verossimilhança com o personagem para ter legitimidade, não precisando prestar satisfação ao eleitorado. Essas práticas descoladas da vontade dos governados também abrem espaço para que se busque um regime democrático mais participativo, que atenda os principais anseios da população.

2.1.3 A opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independente do controle do governo

Apesar da independência parcial que os representantes guardam dos seus representados, aqueles não estão imunes a estes no que tange a opinião pública. Ainda de acordo com Manin (1995) a liberdade de opinião é parte fundamental de um governo representativo. Dessa forma, o terceiro princípio da Democracia Representativa é a existência de uma liberdade de opinião política.

Sartori (1994) afirma que, se as eleições livres são a garantia objetiva da ocorrência da democracia, o acesso à informação para a constituição de opinião pública é a garantia essencial para a existência da mesma democracia. Eleições livres sem direito à informação e opinião pública não têm efeitos práticos e ferem o conceito da soberania popular.

O autor afirma que no momento da eleição, a população utiliza das informações para formar uma opinião pública de consenso que leva à escolha realizada pela maioria. Então, é possível afirmar que há opiniões públicas pré-eleitorais que passam pelo crivo das urnas, para que sejam acordadas pela maioria dos votos; e existem opiniões públicas que podem ser manifestadas durante os mandatos eleitorais, o que não descaracteriza a democracia representativa. (SARTORI, 1994).

Para que a liberdade de opinião independente de governo seja efetiva, há que se considerar a existência de acesso à informação política e a liberdade de expressar opiniões políticas como dois elementos básicos na formação do princípio (MANIN, 1995). O acesso à informação política pode ser traduzido pelo vocábulo “transparência” que atualmente está presente no discurso da maioria

democracias representativas, consubstanciada na Declaração de Governo Aberto firmada por setenta e cinco países, incluindo o Brasil (OGP, 2011).

Considerando a liberdade de expressar opinião como o outro requisito do princípio exarado, destacamos o artigo de Casarin (2008) que refere ao conceito estudado por Berlin (2002): trata-se aqui de uma *liberdade negativa*, pois é vedado ao governo limitar a prerrogativa da cidadania em se expressar livremente. Com base nisso, os governados estão protegidos contra qualquer tentativa de cerceamento de liberdade de expressão. Como bem observa Manin (1995), os representantes não são legalmente obrigados a acatar as opiniões da população, mas como dependem do voto dessa mesma população para continuidade no poder, há o reconhecimento de que é vital que haja essa oitiva, sob pena de serem substituídos nas próximas eleições.

O governo representativo, portanto, não possui poder ilimitado durante sua legislatura, mas sim relativo, devendo buscar o equilíbrio de forças entre o mandato recebido e a opinião pública dos governados. Esse equilíbrio - ou mesmo essa tensão constante - entre o segundo e o terceiro princípios, pode ser compreendido como um sistema de freios e contrapesos dentro do esquema da Representação.

2.1.4 As decisões políticas são tomadas após debate

O debate é instrumento central à constituição da Democracia Representativa. As decisões políticas somente podem ser tomadas após ampla deliberação entre as partes, partindo do pressuposto de que nenhum dos debatedores possui a verdade absoluta (DIAS, 2002).

Para Manin (1995), este princípio não está tratado com a mesma profundidade que os primeiros, mas sim se apresenta como uma condição *a priori* do sistema em tela. O interessante é notar que não há a exigência do consenso, mas sim do convencimento de uma maioria de representantes sobre determinado tema por meio do debate. No texto de Dias (2002), questão da unanimidade também é abordada, sobretudo para desmistificar a necessidade da existência dela. Segundo a autora, e com a qual concordamos, a representação política na democracia é diversa, os representantes eleitos são

de vertentes distintas, sendo o verdadeiro debate de ideias na assembleia que leva à persuasão e, como consequência, à construção de um consenso – ainda que frágil.

Os quatro princípios que compõem a Democracia Representativa apresentados acima demonstram que este sistema em muito se afastou do ideal democrático. Apesar de ter como requisito a liberdade de opinião pública, a Democracia Representativa não permite um governo do povo, mas sim a formação de uma elite político-profissional. Esta elite acredita ter maior e melhor capacidade para decidir o futuro dos representados (DIAS, 2002; FEDOZZI e MARTINS, 2015). Resta instalada, portanto, a chamada “crise da representação política”, a qual pode ser enfrentada a partir da inclusão de soluções de participação direta no sistema representativo. O Orçamento Participativo, há 30 anos, vem sendo considerado uma das soluções mais exitosas para abrir os espaços públicos de decisão (ANDRADE 2000; FEDOZZI e MARTINS, 2015).

2.2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Com o advento da Constituição Federal de 1988, não há espaço para se debater sobre a necessidade ou não da participação popular na tomada de decisão. A Soberania Popular está no cerne da CF/88 e o desafio era – e continua sendo – como colocar em prática tal Soberania. Democracia brasileira passa a ser entendida como Democracia Representativa e Participativa. E, diferentemente de Atenas, todos e todas têm a capacidade de participar e não apenas um grupo pequeno considerados *cidadãos atenienses*. É nessa realidade ainda incipiente que surge o Orçamento Participativo, como uma nova forma de governar.

Nesta seção analisaremos, ainda que de forma superficial, conceitos de autores renomados sobre a Democracia Participativa, como aplicá-la dentro do Sistema de Representação. Diferentemente da corrente elitista promovida por Schumpeter (1984), na qual o povo não teria condições e nem interesse em compreender, em se envolver e decidir sobre todas as questões da vida política, devendo ficar restrito à escolha de uma minoria da elite que teria as verdadeiras condições para dirigir a sociedade, veremos como Pateman (1992)

e MacPherson (1978) se posicionam como os expoentes da Teoria Participacionista (FEDOZZI, 2012).

Seguindo parcialmente o exemplo de Pateman em sua obra (1992), ao dar início à análise da Democracia Participativa, é importante ressaltar o fenômeno dos movimentos sociais reivindicatórios ocorridos no final da década de 1960. Esses movimentos sociais tinham características e referências culturais próprias, mas o grande tema comum a todos era a exigência de uma nova ordem mundial. Sonhavam e lutavam por um novo tipo de sociedade, mais aberta aos marginalizados e aqueles considerados minorias. Portanto, a participação da sociedade na tomada de decisão políticas também passou a ser um dos eixos de mobilização dos movimentos de forma quase que natural. É possível afirmar que, a partir da emergência desses movimentos sociais, o ímpeto *participacionista* ganha forma no contexto da política ocidental.

A seguir analisaremos as ideias de Macpherson e Pateman como os autores essenciais ao estudo da teoria da democracia participativa, não obstante estes autores promovam mais uma crítica ao sistema capitalista que uma verdadeira construção de um conceito de Democracia Participativa. Nossa tentativa resta em compreender melhor a ascensão do Orçamento Participativo como instância de participação direta.

2.2.1 Democracia participativa na visão de Macpherson

O teórico canadense C. B. Macpherson (1978) em seu livro *A Democracia Liberal: origens e evolução*, perpassa pela história de democracia liberal, abordando concretamente a problemática do profissionalismo do ser político e apontando como desdobramento para o sistema democrático sua perspectiva participativa. Para Macpherson (1978), o chamado representante eleito está exercendo sua responsabilidade muito mais como um burocrata, ou um *expert* no processo político em si, do que dentro do papel de alguém que representa os anseios da sociedade. Há um distanciamento do que é pretendido pelos representados e o que é, por fim, realizado pelos representantes. Ao constatar tal fato, o autor se aproxima dos princípios explicitados por Manin (1995), em

especial o que versa sobre a parcial independência que os representantes guardam dos eleitores.

Quando o autor explicita que irá analisar os modelos de democracia, é necessário tomar cautela sobre o que essa afirmação realmente significa. Macpherson (1978) menciona que democracia não é apenas um modelo político que legitima as decisões e as legislações; é uma forma de se pensar a sociedade, um modo de vida que interfere em toda a organização social, não somente na esfera política. Portanto, Democracia vai além da esfera política e está mais próxima da ideia de moral e de ética de determinado grupo social.

Já sociedade, para Macpherson, é entendida como "...um conjunto inteiro de relações recíprocas entre as pessoas que constituem a nação ou outra unidade" (1978, p.13). Portanto, o modelo de democracia perseguido pelo autor inclui uma conformação política e um tipo de sociedade associada. Assim sendo, não basta uma transformação política com vistas a maior participação, mas também é preciso promover uma mudança na sociedade com vistas a incorporar o pensar e o agir participativo em todas as condutas. A tamanha complexidade de mudanças no status quo torna essa teoria quase que inviável (FEDOZZI, 2012).

Ao apresentar sua teoria sobre a Democracia Participativa, o autor destaca que deve ocorrer uma mudança radical na postura da sociedade. Abandonar o vetor *obter* e perseguir o vetor *agir* como postulado da verdadeira sociedade democrática. Nessa nova proposição, as desigualdades sociais e a apatia muitas vezes enfrentadas deverão ser, gradativamente, suprimidas.

A essência da democracia, segundo MacPherson (1978), não está alicerçada no ideal de direitos individuais iguais, da igualdade formal perante a lei, da preservação das liberdades civis básicas, do direito de voto igual para todos os cidadãos, do sistema de partidos concorrentes e da representação política. Forte na busca de um embasamento para a democracia mais coerente com seu pensamento, entende o autor que é mais importante "... prestar atenção à relação entre instituições democráticas e estrutura subjacente da sociedade" (MACPHERSON, 1978, p.16).

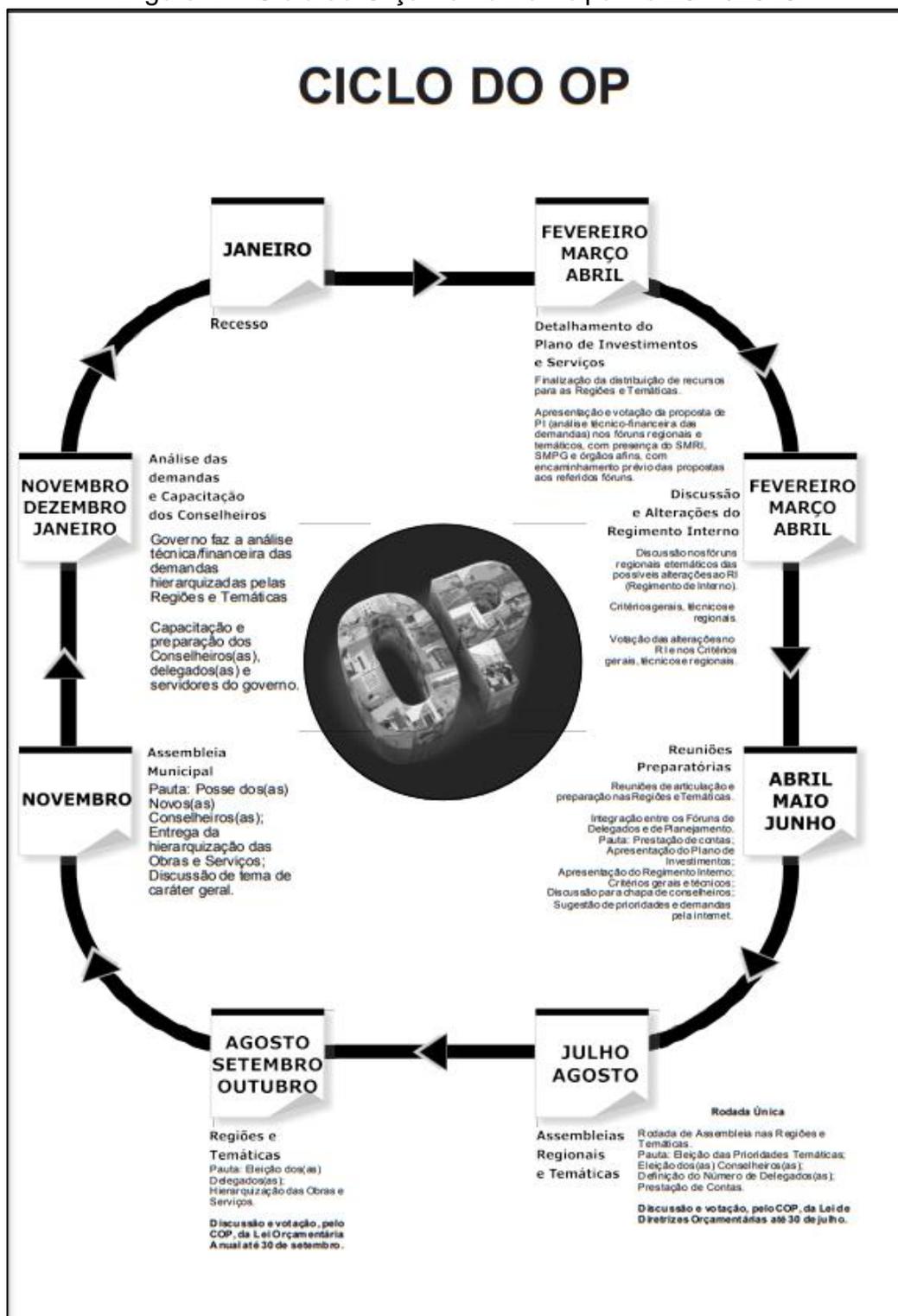
De acordo com MacPherson, é possível haver interferências da Democracia Participativa (WOOD, 1978) no âmbito da Democracia Representativa. Para o autor, a democracia participativa é a resposta para o

afastamento das externalidades negativas do liberalismo e do capitalismo na sociedade. Assim, enquanto a complexidade da sociedade atual inviabiliza um sistema totalmente direto de tomada de decisão, segundo o autor, promover a Democracia Participativa dentro da Representação é um modo de aproximar a sociedade da política. Vale reprimir que a Constituição Federal de 1988 segue essa mesma linha conceitual quando aborda a Soberania Popular e busca diminuir as diferenças sociais também por meio da participação efetiva da sociedade. Essa característica híbrida que pode ser adicionada à Democracia Representativa é um dos alicerces que fundamenta o surgimento de processos participativos diretos como o OP sem que seja necessário romper com o conceito de Representação.

Conforme destacado por Andrade (2005), MacPherson concebeu um sistema piramidal de partido único, cuja base é a decisão direta e que, conforme se eleva o nível decisório, passamos a ter a chamada representatividade. Esse sistema piramidal pode ser comparado com o processo do Orçamento Participativo desenhado em Porto Alegre. De acordo com o Regimento Interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre 2018-2019 (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2018), entre os meses de julho e agosto são realizadas as Assembleias Regionais e Temáticas nas dezessete Regiões da cidade. Essas assembleias equivalem à base da pirâmide no processo descrito por MacPherson (1978), pois é nesse momento que há a participação direta do cidadão na eleição das prioridades temáticas e regionais e na eleição dos conselheiros para o Conselho do Orçamento Participativo (COP). A partir de agosto, há eleições dos delegados do OPPA e a hierarquização das obras e serviços, ou seja, se desloca a participação direta para um nível acima de representatividade, ainda que não seja uma representação composta por políticos, mas sim por cidadãos, o instituto da Representação está presente, como se pode verificar na Figura abaixo.

Formalmente OPPA não há no âmbito do OPPA a participação de partidos políticos, o modelo proposto por MacPherson se encaixa ao processo estipulado para o Orçamento Participativo. Posteriormente, analisaremos se a afirmação da não existência de partidos políticos nas estruturas de poder do OPPA realmente se verifica como realidade de fato.

Figura 1 – Ciclo do Orçamento Participativo 2017/2018



A crítica que é feita a este modelo de Democracia Participativa de MacPherson é justamente a inexistência de múltiplos partidos políticos. No tabuleiro político da sociedade ocidental não há democracias em que não existam diversos partidos se revezando no poder e assumindo posições ora de

governo, ora de oposição, portanto, a proposta do autor canadense é de difícil implementação fora da seara de programas como o OPPA, no qual, em tese, somente deveria haver um “partido”, o “partido do OP”, sem a ingerência de outras agremiações.

Para fins de pesquisa, necessário se faz também expor um segundo modelo de democracia participativa. Neste modelo temos a inclusão do sistema multipartidário para a realização de processo de decisão. Portanto, essa segunda perspectiva de MacPherson (1978) é mais aderente ao sistema adotado pela sociedade ocidental. A estrutura de governo - afastada no primeiro modelo - permanece como já estabelecida, mas se agrega à base de cada instância partidária de decisão um elemento de participação direta da cidadania. Os mandatos continuariam a existir, mas teriam muito mais controle social direto com a ocorrência das deliberações por parte da população dentro da estrutura dos partidos políticos.

Na reflexão promovida pelo autor, a operacionalização da participação é o grande desafio nesse tipo de democracia (MACPHERSON, 1978). A desigualdade de classes, a opressão dos trabalhadores, a falta de direitos sociais, entre outros, são os obstáculos a serem superados para que a sociedade possa migrar para uma forma de governo mais participativa e inclusiva. Como o próprio autor explica, a Democracia Participativa não será uma realidade enquanto não houver uma mudança no sistema liberal-capitalista adotado pelo ocidente.

“[...] até que tenhamos grandemente diminuído as atuais desigualdades sociais e econômicas. É certo que isto só será possível na medida em que a relação entre capital e trabalho que prevalece em nossa sociedade tenha sido fundamentalmente mudada, porque as relações capitalistas produzem e reproduzem classes antagônicas [...]” (MACPHERSON, 1978, p. 112).

Finalizando a análise, ainda que incompleta, da teoria de Macpherson (1978) que alia a participação dentro da Democracia Representativa com um viés liberal-socialista, é importante salientar que a implementação das ações participativas não é considerada um desafio pelo autor. Para esta teoria, passado o momento de compreensão da necessidade de mudança social e uma nova pactuação em favor da diminuição das desigualdades e da aceitação da

Democracia Participativa como uma evolução no sistema de governo, a mera construção das formas de participação será um elemento secundário e de fácil conquista. Entretanto, essas mudanças sociais sustentadas pelo autor se mostram cada vez mais distantes de nossa realidade, em especial no Brasil.

2.2.2 Democracia participativa na visão de Carole Pateman

A obra *Participação e Teoria Democrática* (PATEMAN, 1992) é considerada leitura obrigatória para o entendimento do conceito de Democracia e do espaço que a participação ocupa em um sistema democrático. Publicada originalmente em 1970, aborda o trabalho de diversos autores consagrados da Democracia Representativa para refutar seus argumentos, expor as fragilidades de suas teorias e buscar fortalecer a ideia de que a verdadeira Democracia será alcançada quando a sociedade tiver poder de decisão e não depender apenas dos representantes eleitos.

Diferentemente de MacPherson (1978), Pateman (1992) não pretende apresentar um modelo de Democracia Participativa a ser implementado. A filósofa britânica apresenta e analisa sociologicamente os espaços que a Participação integra nas relações de trabalho e seus reflexos na vivência política. Portanto, o ponto central da obra de Pateman (1992) é refletir sobre o lugar que a participação deve ocupar em uma Teoria da Democracia (ANDRADE, 2005; FEDOZZI et al, 2012). No âmbito dessa obra, é possível analisar a participação por diversos aspectos, mas para fins desta dissertação, o estudo será focado no que tange os aspectos pedagógicos inerentes ao participar da esfera política.

Refutando o entendimento dos autores que defendem a Representação como forma de proteção do sistema democrático vigente, em face da alegada falta de capacidade e de vontade da cidadania em participar das decisões governamentais, Pateman (1992) reafirma que o treinamento social para a participação ocorre no próprio processo de participação. Há na Democracia Participativa um viés educativo e pedagógico muito forte: o cidadão aprende as nuances, os jargões e os processos políticos ao fazer parte da construção governamental. Suas habilidades se desenvolvem à medida que participa e se engaja, ou seja, quando mais a pessoa participa, mais e mais bem preparada ela estará para participar.

Esse é o que podemos chamar de círculo virtuoso da participação e, na tentativa de exemplificar minimamente os conceitos de Pateman (1992), temos o Orçamento Participativo como modelo. Dentre tantas formas de participação e engajamento no debate político, o OP demonstra ser um dos mais efetivos mecanismos no Brasil. Com o objetivo principal de inverter prioridades no orçamento público municipal, realizando a justiça redistributiva dos recursos públicos, por meio da participação da população, o OP proporcionou que os participantes tivessem acesso a conceitos, processos e informações que, anteriormente, ficavam em poder dos servidores públicos e dos políticos eleitos.

As cidades que implantaram OP tiveram que compartilhar seu conhecimento sobre orçamento público e o seu processo de constituição com pessoas que, em sua grande maioria, nunca tinham tido contato com essa nomenclatura, vinham de uma classe trabalhadora com acesso restrito à educação formal e cultura. Líderes comunitários, membros de associações de bairros periféricos, moradores de assentamentos irregulares, donas-de-casa, esse é o público básico do Orçamento Participativo. Portanto, realizar o Orçamento Participativo é proporcionar uma transformação na relação política da cidade como um todo, pois, o cidadão aprende sobre questões orçamentárias de fundo econômico, jurídico e social, aprende a operar a máquina estatal a favor de seus pleitos e aprende a trabalhar colaborativamente com os demais para alcançar os objetivos desejados. E, como afirma Pateman (1992), cada vez que o cidadão participa, ele consegue aprender mais, solidificando seu conhecimento, compartilhando com os que se engajaram posteriormente e tornando-se mais consciente de sua importância no tabuleiro político, aprendendo a negociar e se posicionar em relação ao poder público constituído.

Uma das grandes falácias da Teoria Contemporânea da Democracia (PATEMAN, 1992) é afirmar que a cidadania não possui capacidade e nem interesse em participar da tomada de decisão. Fedozzi (2000) e Wampler (2003) destacam a característica pedagógica do OP e reafirmam o caráter de transformação social que ele possui ao contribuir para a construção de uma cidadania mais ativa e influente, refutando o pensamento mais ortodoxo.

Portanto, voltando aos ensinamentos de Pateman (1992) sobre a participação na esfera pública, há razão na afirmação da autora: a participação na tomada de decisão política dá ensejo a sujeitos políticos mais capacitados e

conscientes, que irão se engajar - e promover o engajamento de outros - cada vez mais e melhor, promovendo uma sociedade participativa e, por fim, um sistema de governo mais democrático.

MacPherson e Pateman foram as vozes mais contundentes em contraposição às teorias hegemônicas da Representação (FEDOZZI et al., 2012) na segunda metade do século XX. Em suma, Pateman (1992) faz a crítica contra a utilização do argumento de normatividade para a limitação da Soberania Popular, pois o Estado Democrático não é tão-somente suas instituições formais, mas também sua cidadania, sua população. Macpherson (1978) argumenta que a participação é um desafio a ser perseguido, pois entende que as grandes desigualdades sociais, entre outros problemas, enfraquecem o sistema de representação, fazendo com que ele esteja à mercê de elites econômicas e políticas. Esses autores foram – e ainda são - muito importantes na construção dos estudos posteriores sobre Orçamento Participativo e sua legitimação.

Concluindo, é possível estarmos em um Estado Democrático baseado no sistema da Representação e, ainda sim, haver participação direta da sociedade na tomada de decisão? De acordo com os autores visitados e com base na experiência empírica vivenciada na própria cidade de Porto Alegre, entre outras, a resposta somente pode ser afirmativa. A Representação cumpre seu papel ao organizar o Estado politicamente, mas não acompanhou a evolução do papel da cidadania. Para atualizar esse sistema, a Participação surge como a possibilidade de ventilar a política, tornando o Estado mais responsivo aos anseios e prioridades da sociedade. A existência de políticas de participação efetivas, como o OPPA, flexibiliza o sistema político e tende a produzir os efeitos desejados pelo cidadão, especialmente no que tange a cogestão pública e a definição de prioridades políticas.

2.3 A (R)EVOLUÇÃO DA REPRESENTAÇÃO NO BRASIL

Os conceitos e estudos apresentados por Bobbio (1989), Hirst (1991) e Manin (1995), dentre muitos outros, não dão conta das mudanças sociais ocorridas no Brasil e mundo desde a década de 1970. Apesar da previsão de que os representantes deveriam considerar as opiniões políticas dos

representados, aqueles preferiram apoiar-se no fator da outorga de poder para consolidar um sistema que já não atendia mais os anseios sociais.

Na mesma esteira ortodoxa, as instituições políticas aceitas até a redemocratização brasileira na década de 1980 eram apenas as rigorosamente constituídas e de cunho conservador (AVRITZER, 2008). Algumas instituições políticas possuíam regras informais internas, mas essas não interessavam ao mundo externo e, por isso, não eram objeto de estudo da literatura clássica. Avritzer (2008), ao investigar as instituições políticas e seus desenhos institucionais, apontou duas críticas ao modo convencional como elas eram conceituadas e propôs uma revisão e uma nova conceituação a fim de incluir a vertente da participação no bojo da Democracia Representativa.

A primeira crítica está fundamentada no fato de que as instituições políticas no Brasil, muitas vezes, não possuem a constituição formal exigida por lei. O sistema brasileiro para registro de instituições é caro e burocrático, o que pode inviabilizar que associações - como as de bairro, por exemplo - tenham condições de se tornarem legalmente constituídas. Para Avritzer (2008), esse fato não impede que essas instituições produzam seus efeitos, tenham influência no cotidiano dos atores sociais envolvidos e, portanto, mereceriam ser estudadas sob pena de ignorar uma importante parcela social dentro do instituto da Representação.

A segunda crítica recai sobre o próprio conceito de instituições políticas. Seguindo o modelo restritivo de Representação, de acordo com Avritzer (2008), os autores negam as práticas participativas existentes, considerando como legítimas unicamente aquelas que advêm do formato institucionalizado e que, muitas vezes, não representam os interesses dos representados. Se insistíssemos nessa cegueira institucional, processos como o Orçamento Participativo de Porto Alegre seriam inócuos, não teriam qualquer efeito, pois nunca houve uma institucionalização do OP, todavia não se pode negar a importância que essa instituição tem - ou teve - na organização dos investimentos a serem feitos na cidade.

Mas como no Brasil se deu a inserção do instituto da Participação em resposta à essa crise de representatividade? O Brasil, dentro de um contexto global que caminhava no mesmo sentido, iniciou seu mais recente processo de democratização no final da década de 70 do século passado. No início dos anos

80, temos o Movimento Diretas Já e, após a transição do Regime Militar para o Governo Sarney, foi iniciado o processo de elaboração da sétima Constituição Brasileira. Promulgada em 1988, esta Constituição inovou e transformou o sistema jurídico e institucional do país ao declarar que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, ampliando as liberdades civis e os direitos e garantias individuais.

Muitos artigos da Constituição de 1988 poderiam ser destacados como inovações importantes, mas faremos uma breve citação de alguns, para fins de exemplificação: direito ao voto aos analfabetos e aos jovens de dezesseis e dezessete anos, direito à greve e liberdade sindical, criação dos mandados de segurança coletivo e de injunção, o restabelecimento do *habeas corpus* e a criação do *habeas data*.

No que tange a temática ora abordada, a Constituição Federal de 1988 provou ser uma profunda modernização do arcabouço jurídico brasileiro. Em seu Parágrafo Único do Artigo Primeiro determina “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988). Com isso, o Constituinte de 1988 tornou legítima a emergência de novos atores sociais e de novas práticas de participação no sistema brasileiro. A participação política passa a ser característica da nova democracia representativa que se estabelece no Brasil (ALMEIDA, 2014) pela primeira vez em sua história.

Nesse ponto, cabe ressaltar o ineditismo do Constituinte de 88. As Constituições anteriores não trouxeram à baila a participação direta da sociedade. Através da obra *Curso de Direito Positivo Brasileiro* (SILVA, 2014) passaremos, ainda que tangencialmente, pelas seis Constituições Federais para verificarmos como cada uma se posiciona sobre o tema da Representação. Nossa primeira Constituição (BRASIL, 1824) foi outorgada pelo Imperador D. Pedro II em 1824 e tinha cunho extremamente centralizador, especialmente com o Poder Moderador exercido pelo Imperador. Apesar disso, garantias e direitos individuais foram previstos, alguns ainda persistem em nosso ordenamento jurídico, especialmente nos incisos do Artigo 179. Como se tratava de um regime totalitário, nem Representação e nem Participação eram conceitos presentes no texto.

No Brasil República, tivemos a Constituição de 1891 (BRASIL, 1891) a qual manteve os direitos e garantias individuais e avançou ao declarar que o país passa a ser uma República Federativa sob o regime representativo e com a instituição do *Habeas Corpus*. Entretanto, não há qualquer menção à participação direta da sociedade na política do Brasil seja na esfera nacional, estadual ou municipal. Na denominada Segunda República, com o advento da Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), as mulheres obtiveram o direito ao voto, bem como diversos direitos trabalhistas foram garantidos no texto constitucional. Nas disposições preliminares assim temos:

“Disposições Preliminares

Art 1º - A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, **sob o regime representativo**, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889.

Art 2º - **Todos os poderes emanam do povo e em nome dele são exercidos.**” (BRASIL, 1934, p. 01, grifos nossos)

Pela primeira vez em uma Constituição Brasileira está escrito que o poder emana do povo, o que pode ser considerado um avanço, mas na sequência verificamos que escolher os representantes ainda é a única forma de exercemos este poder.

Seguindo ainda a obra de Silva (2014), chegamos ao Estado Novo e sua Constituição de 1937. Getúlio Vargas é eleito e dissolve a Câmara e o Senado, promulga esta nova Carta e institui uma ditadura no Brasil. Nesse período, o Poder Executivo legisla fundamentalmente por Decreto-Lei e pouca importância teve essa Constituição. Em um período ditatorial como esse, não há qualquer ambiente político para que exista a participação da sociedade.

Na redemocratização pós-Estado Novo, há a chance da promulgação de uma nova Constituição com olhar mais voltado ao futuro (SILVA, 2014). Todavia, o que temos em 1946 é uma nova Carta Constitucional que retoma a democracia, destacando o sistema da Representação, mas com fulcro nas Constituições passadas, como bem esclarece Silva (2014):

“Serviu-se, para sua formação, das Constituições de 1891 e 1934. Voltou-se, assim, às fontes formais do passado, que nem sempre estiveram conformes com a história real, o que constituiu o maior erro daquela Carta Magna, que nasceu de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores, que provaram mal. Talvez isso explique o fato de não ter conseguido realizar-se plenamente. **Mas, assim mesmo, não deixou de cumprir sua tarefa de redemocratização,** propiciando condições para o desenvolvimento do país durante os vinte anos em que o regeu.” (SILVA, 2014, p.87, grifo nosso)

Finalmente, temos a Constituição de 1967, dentro Regime Militar imposto no Brasil. Nesta Carta temos um grande retrocesso em direitos e garantias individuais, sociais e coletivos. Segundo Silva (2014), este período fora mais regulado pela publicação de Atos Institucionais do que propriamente o que estava determinado na Carta. Portanto, democracia e participação não fizeram parte desse momento histórico.

Com a Constituição de 1988, segundo Urbinati (2006), todo o sistema político sofreu uma inovação institucional. Passamos a contar com os preceitos da igualdade de todos perante a lei, o sufrágio universal, o reconhecimento de direitos sociais e políticos, a pluralização partidária, direito de apresentar projeto de lei de iniciativa popular, de participar de referendo e plebiscito. Além desses, passa a ser exigido que o governo administre o país sob os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

São avanços democráticos que revelam a necessidade de se pensar numa nova forma de Representação que não seja apenas através da delegação de autoridade por meio do voto. A proclamada Soberania Popular do artigo primeiro da CF/88 determina que a vontade popular deve ser observada, há uma qualificação do papel da cidadania perante o Estado (SILVA, 2014).

As eleições ainda são importantes e fundamentais para o exercício da democracia (URBINATI, 2006), mas já não são o fato exclusivo do sistema, como anteriormente abordado na seção sobre a teoria da democracia representativa. A sociedade tem outras formas de se engajar e de se fazer ouvir pelos governantes, ou seja, há uma democratização da representação para além da mera formalização eleitoral. Essa democratização implica também na revisão da legitimidade, não sendo mais exclusividade do status eleitoral, mas sim um processo cuja precariedade é permanente pois dependente da percepção social e das instituições (ALMEIDA, 2014), ou seja, estamos diante de um processo

legitimador mais que de uma legitimidade regulada em lei das novas facetas da Representação.

É confiável afirmar, portanto, que o Brasil possui uma Democracia Representativa que respeita a Soberania Popular através da aceitação de princípios e ferramentas advindas da Democracia Participativa.

2.4 UMA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA RENOVADA

Analisando esta nova face da Representação, Almeida (2014) identifica três direções tomadas como forma de classificar o instituto a partir das transformações democráticas ocorridas na relação Estado e Sociedade: pluralização partidária, espaços de expressão para grupos e existência de instituições distintas do Estado ou de grupos. Na pluralização partidária, o florescimento de partidos de massa no tabuleiro político brasileiro é um exemplo dessa abertura da Representação mais tradicional. A segunda direção tomada pelo instituto da Representação no Brasil foi a de permitir espaços de expressão para grupos plurais que contam com recursos de poder e de organização (ALMEIDA, 2014). Esses grupos são sindicatos, federações e organizações representativas que dispõem de legitimidade legal e recursos para a promoção de suas agendas e políticas.

Ainda em Almeida (2014), a autora aborda a terceira direção como aquela composta por instituições diversas do poder público ou de grupos associativistas. É nesta terceira via que nos aprofundaremos um pouco mais, pois aqui é o solo fértil para a emergência do Orçamento Participativo. Entendido como um avanço no instituto da Democracia Representativa, esse novo representar é legitimado e democratiza o próprio instituto, dentro da teoria política. Ao analisar a experiência nacional, Almeida (2014) afirma que essa terceira direção é representada pelo surgimento de instituições da sociedade, chamadas Instituições Participativas, IPs, as quais promovem uma interação que extrapola a influência denominada informal que é comumente aceita por teóricos da ciência política (CASTIGLIONE e WARREN, 2006): as IPs têm caráter deliberativo e buscam uma efetiva contribuição na construção de políticas públicas no Brasil. As IPs fazem parte das respostas encontradas para burlar o rigor

positivista contido no conceito de instituições políticas e Representação, cuja crítica expusemos anteriormente (AVRITZER, 2008).

O Orçamento Participativo é dos exemplos dessas Instituições Participativas, nascidas da inovação política produzida pelo Constituinte de 1988, assim como os conselhos de políticas públicas (AVRITZER, 2011). Para fortalecer este argumento, cabe destacar que cinco principais características das IPs são também claramente identificadas no arcabouço teórico do Orçamento Participativo, como seguem destacadas do texto de Avritzer na obra *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, organizada por Pires (2011):

“Ainda que boa parte da literatura sobre teoria democrática contemporânea tenha sido erigida, nos últimos anos, a partir da hipótese de que a ampliação das formas de participação política tem papel fundamental no aprofundamento de regimes democráticos, as formas pelas quais IPs podem cumprir esse desiderato são múltiplas: **i) atuando na formação de cidadãos mais capacitados para ação política e coletiva; ii) estimulando a formação e ativação de novos atores na sociedade civil; iii) contribuindo para maior transparência, racionalidade e eficiência da administração pública; iv) direcionando políticas públicas ao cumprimento de funções distributivas e inclusivas; e v) contribuindo para a formação de novas elites políticas, dentre muitas outras possibilidades.**” (AVRITZER, 2011, p. 30. Grifos nossos)

Portanto é relevante a presença e destaque das IPs nesta dissertação para que seja compreendido a problemática da legitimação desses novos atores sociais em contraponto a aqueles que argumentam que essa participação ativa desautoriza a delegação aos representantes eleitos pelo voto. A alegação de desautorização dos representantes eleitos é frágil e não se sustenta no cenário de um mundo hiperconectado deste novo século. A representação continua sendo observada, todavia, novas regras são introduzidas no tabuleiro político-democrático e, para sobreviver, o instituto da Representação deve se renovar e absorver a participação direta e as deliberações que emergem dessas novas instâncias.

De acordo com Hendriks (2006), as IPs se situam no campo das esferas discursivas mistas porque possuem uma relativa porosidade com os interesses das esferas denominadas Estado e sociedade, permitindo a troca de experiências com essas, porém não ao ponto de transformar ou viciar seu objetivo principal. Se as IPs e seus representantes passam a defender interesses

individuais ou do Estado, gerando conflito de interesses, perdem a legitimidade, voltam-se ao clientelismo, objeto de nossa presente pesquisa no caso concreto do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Ainda no campo de análise das IPs, ressaltamos o trabalho de Avritzer (2008) que identificou, categorizou e proveu exemplos concretos o quais, até então, eram compreendidos como intervenções voluntárias e meramente consultivas. Primeira forma de Instituição Participativa descrita pelo autor é aquela em que há a entrada livre de qualquer cidadão no processo de participação (AVRITZER, 2008, pg. 45) e a institucionalidade se dá de modo *bottom-up*, ou seja, de baixo para cima. O exemplo clássico dessa IP é o processo do Orçamento Participativo (AVRITZER, 2008): há uma institucionalidade que é construída de baixo para cima, pelos cidadãos, tendo a administração pública papel meramente de facilitador (ALMEIDA, 2014).

Na segunda forma de Instituição Participativa, se destacam as chamadas IPs com desenho *power-sharing*, que se constituem a partir do compartilhamento de poder entre o Estado e o cidadão, nas quais os dois atores dividem responsabilidades (ALMEIDA, 2014). Os Conselhos de Políticas Públicas são os exemplos desse tipo de instituição, sendo que mais duas características são relevantes nesse contexto: o número de atores sociais na presente categoria é mais restritivo e há a previsão legal para sua constituição, sob pena de o Poder Público sofrer sanção se não observar essa necessidade de instauração (AVRITZER, 2008).

Por fim, a terceira classificação de Instituições Participativas é a denominada *ratification* (ALMEIDA, 2014). Estamos diante do chamado referendo, pois os participantes apenas podem ratificar ou rejeitar as diretrizes da Administração Pública, sendo vedada a hipótese de proposição de políticas (AVRITZER, 2008).

Os autores, ao proporem a existência das IPs, estão enfrentando o problema da nova Democracia Representativa do final do século XX. Embora não tendo sido eleitos para cargos políticos, os conselheiros, delegados, membros de fóruns e tantas outras formas de representação da sociedade civil são os novos atores sociais que funcionam como guardiões e defensores das demandas da sociedade civil e que passam a compor o jogo democrático. Os políticos eleitos não detêm mais o monopólio da Representação e nem da

tomada de decisão. São os novos agentes sociais que representam os interesses da sociedade e que, muitas vezes, trabalham em parceria com os governos, de forma salutar, para resolver as demandas.

Não entraremos no debate sobre a existência de uma democracia deliberativa por conta IPs, ainda que seja uma discussão necessária. Tendo em conta um entendimento mais positivista, para fins desse trabalho, compreendemos que as IPs são momentos de deliberação e participação dentro de uma nova forma de Democracia Representativa (GOODIN, 2008 e AVRITZER, 2011).

Nessa nova face da Democracia Representativa, o governo e a sociedade não são dois entes antagônicos, mas sim complementares (ALMEIDA, 2014). A dinâmica da Representação passa a ser mais orgânica, expandindo seus limites e reconhecendo a necessidade da participação do representado para além do voto, passando a fazer parte da construção de políticas públicas. A partir dessa ótica, processos como do Orçamento Participativo se tornaram possível no âmbito da Democracia Representativa. Diante do supracitado, cabe perguntar se estaria a crise da Democracia Representativa sanada com a introdução de elementos de participação social em seu bojo? Há autores que entendem que apenas uma Democracia Participativa poderá responder aos anseios da nova sociedade do final do século XX e início do século XXI, enquanto outros indicam que essa abertura estabelecida na Democracia Representativa daria conta desse novo mundo. Passaremos, a seguir, a analisar o instituto da Democracia Participativa para verificar se é possível que seus elementos possam conviver em uma Democracia constituída como Representativa.

3 ANÁLISE SOBRE O FENÔMENO POLÍTICO E SOCIAL DO CLIENTELISMO

Anteriormente à análise do caso concreto colacionado neste estudo, é necessário compreender o conceito de clientelismo enquanto um fenômeno existente na política e diferenciá-lo de outros que ocorrem dentro do espectro da relação de poder estabelecida entre políticos e cidadãos. Demonstraremos as características de Clientelismo como uma relação de poder e sua ocorrência – ou não - nos níveis micro, meso e macrosociais, fazendo paralelos com outros fenômenos, tais como compra de votos, corrupção e apadrinhamento político. Indubitavelmente, a presente pesquisa não contempla um estudo exaustivo sobre o assunto, mas pretende diferenciar conceitos e características para poder avançar no tema proposto.

Os primeiros estudiosos a formularem teorias acerca de uma *antropologia social* assim o fizeram tendo como fundamento a pesquisa dos fenômenos políticos e sociais de civilizações tradicionais localizadas na Ásia, Oceania e África. De fato, antropólogos tais como Radcliff-Brown e Leach estudaram e analisaram o cotidiano dessas culturas e o aspecto social e político acabou por emergir como uma das causas de conflitos e, muitas vezes, de solução dos problemas internos e externos desses povos. Nestes casos, e guardadas as diferenças culturais de cada um dos povos estudados, havia um sistema rudimentar de trocas de favores entre os líderes e seus comandados. Talvez o exemplo de mais fácil compreensão seja a relação entre o aldeão e o senhor feudal. Na estrutura do feudalismo, o senhor feudal fornecia aos seus aldeões segurança contra os ataques de outros feudos e de outros povos, bem como arrendava terras para a sobrevivência das famílias. Em contrapartida, o aldeão lutava por seu senhor e prestava sua total lealdade. Não havia regras formalmente escritas, mas o pacto socialmente firmado entre essas duas figuras deveria ser observado sob pena de forte repressão que poderia chegar à execução do aldeão. Assim sendo, o Clientelismo fora identificado pelos estudiosos como um fenômeno recorrente em contextos sociais menos complexos, nos quais não havia o devido processo legal e nem um sistema de freios e contrapesos para monitorar as ações cometidas. Com a evolução das relações sociais na cultura ocidental, incluindo a criação de um sistema

normativo para regular crimes, penas e demais contendas existentes na sociedade mais complexa, se idealizou que tal fenômeno – o Clientelismo - não aconteceria em um contexto de maior burocracia, baseado nos princípios democráticos da isonomia e participação cidadã. Como veremos, tal ideal não se concretizou na prática.

Nas palavras de Jonathan Hopkin (2006), temos o antigo Clientelismo retratado como:

“(...) Clientelismo é uma forma de descrever o padrão de inequidade e de troca de favores entre hierarquias distintas de uma sociedade feudal, na qual patrões e clientes estão unidos em relacionamentos duradouros por meio de um senso de obrigação e dever.” (HOPKIN, 2006, p. 2, tradução nossa)

Para compreendermos melhor esse fenômeno social, foi também necessário pesquisa, ainda que resumidamente, o conceito de Clientelismo dentro da retórica brasileira, como a seguir passamos a expor.

3.1. AS ESTRUTURAS AUTORITÁRIAS NO BRASIL: MANDONISMO, CORONELISMO E CLIENTELISMO

No contexto brasileiro, para explicitar a ocorrência do Clientelismo, é necessário que se faça a diferenciação entre este fenômeno, o Mandonismo e o Coronelismo. Para tanto, utilizaremos como base teórica o artigo Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual (CARVALHO, 1997), primeiramente apresentado na Holanda em 1995 no Simpósio *Nation-Building in Latin America: Conflict Between Local Power and National Power in the Nineteenth Century* e também a obra mais recente de Lília Moritz Schwarcz, *Sobre o Autoritarismo Brasileiro* (2019).

Interessante destacar que todas essas formas de autoritarismo no Brasil, abordados aqui de forma muito superficial, advêm da colonização do país. Baseada no regime escravocrata de negros traficados e indígenas, a sociedade brasileira “nasceu” de um arranjo brutal idealizado por uma minoria branca, europeia, a qual concentrava todo o poder político e econômico (SCHWARCZ, 2019). Essa realidade foi introduzida na forma como se desenvolveram as relações sociais do Brasil desde então. Diferentemente do que o mito da

democracia racial apregoa, a sociedade brasileira se molda extremamente hierarquizada e, para a manutenção do *status quo*, é necessário eternizar práticas que não permitam a independência social e política das camadas mais vulneráveis. Mandonismo, coronelismo e clientelismo formam os pilares das relações político-sociais do Brasil-colônia e se perpetuam até a atualidade, em maior ou em menor grau, de acordo com a realidade.

De acordo com Carvalho (1997), é necessário, primeiramente, reconhecer que o Mandonismo é uma característica da política tradicionalmente realizada desde a colonização do Brasil. Basicamente, Mandonismo se configura quando temos estruturas locais de poder personalizadas. O sujeito “mandante” possui o controle de algum recurso necessário para a população no seu entorno. Por conta desse controle, ele consegue exercer dominação de forma pessoal do grupo social afetado. No Mandonismo, os chefes locais, geralmente os donos de terras, possuem o poder de dominação de seus “protegidos”, influenciando fortemente suas decisões.

Para o autor supracitado, o Mandonismo surge com a colonização do Brasil, mas vem realizando uma curva sempre descendente e tende a ser eliminado na mesma velocidade e proporção em que os direitos sociais sejam mais efetivos e cheguem a todos os rincões do país. Neste ponto, o autor se filia ao entendimento anteriormente mencionado de que quanto mais institucionalizado estiver o *locus*, menor é a chance de persistirem os fenômenos de cunho autoritários. Retomando nossa história, essa prática tem início com a decisão de colonizar o Brasil por meio das Capitânicas Hereditárias concentradas nas mãos de poucos que foram se transformando em grandes fazendas-latifúndios. Nesse sistema que perpassou os ciclos da cana-de-açúcar e do café, ocorreram poucas mudanças nas relações sociais entre os proprietários de terras e seus dominados (SCHWARCZ, 2019), havendo um profundo personalismo e uma quase ausência total do Estado. Ao senhor cabia cuidar de sua família biológica e de sua família estendida, ou seja, as demais pessoas que estavam sob sua proteção e, por consequência, sob seu comando. De um modo muito simples, podemos afirmar que o Mandonismo consistia na obediência cega ao senhor dono de terras, que detinha direito de vida e de morte de seus subalternos. Com o fim do regime escravocrata e, posteriormente, o fim do

Império, o Mandonismo deu lugar ao Coronelismo, outra maneira de manter o poder da elite e subjugar a maioria da população. De acordo com Schwarcz (2019), a imagem de um senhor provedor permaneceu intacta e, portanto, era necessário continuar a agir com lealdade e submissão.

Sobre o Coronelismo, Carvalho (1995) e Schwarcz (2019), afirmam que essa prática política nasce com a Primeira República por conta de dois fatores primordiais que criaram o ambiente para a emergência do fenômeno: início do Federalismo e a decadência econômica dos coronéis. Com o Federalismo, temos um novo ator relevante no jogo político nacional, o Governador do Estado.

Diferentemente do antigo regime, os Estados agora passam a ter essa figura a ser eleita pela população e que, em princípio, seria independente do governo federal. Os coronéis, nesse momento, enfrentam a decadência econômica de suas vastas áreas rurais e precisam manter seu poder local. Assim surge uma rede de relações desde o coronel do mais distante latifúndio chegando até o Presidente da República, que possibilita barganhas para obter o apoio dos donos das terras, ou seja, garantia de votos, em troca de cargos públicos. O Coronelismo surge em 1889 e, após seu apogeu, encontrou sua queda ao redor de 1930.

Interessante notar que o autor colaciona o entendimento contido na obra *Coronelismo, Enxada e Voto* (LEAL, 1948) de que o Coronelismo é um tipo de Mandonismo, apesar de não ser essa sua compreensão sobre o tema. Para o autor, o Coronelismo

“(...) é, então, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. **O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos**, desde o delegado de polícia até a professora primária. **O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos**. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado. **O coronelismo é fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo**. O coronelismo não existiu antes dessa fase e não existe depois dela. Ele morreu simbolicamente quando se deu a prisão dos grandes coronéis baianos, em 1930.” (CARVALHO, 1997, grifos nossos)

Nesta seara, ousamos nos posicionar ao lado de Leal no sentido de que o Coronelismo seria uma espécie de Mandonismo, ocorrido em determinado

período histórico. Seguindo a mesma linha de pensamento, não entendemos o Coronelismo como um sistema político, mas como uma característica da política brasileira. Isso porque sistema político é a forma como se organiza um Estado, com todo o seu conjunto de instituições políticas legitimamente constituídas para governar. Coronelismo, todavia, deve ser determinado como uma estrutura de poder culturalmente estabelecida, uma característica da política praticada no período da Primeira República.

Passando para a visão do Clientelismo no Brasil, ainda que de forma resumida, é possível identificar sua existência desde o início da colonização do Brasil pelos portugueses. Novamente utilizando a obra de Carvalho (1995) e os conceitos acima explicitados, o Clientelismo dispensa a figura do mandante ou coronel e busca, principalmente, o vínculo direto entre políticos e população mais vulnerável, ou seja, os eleitores das camadas mais pobres da sociedade. Não deve ser confundido com o Coronelismo pois não há a figura do intermediário-chefe entre os atores e podemos afirmar, tal como fez Carvalho (1995) que Clientelismo possui um conteúdo variável levando sempre em conta os recursos que são controlados pelo ator político.

Diferentemente do Coronelismo, o fenômeno do Clientelismo não desapareceu, havendo momentos históricos onde está mais fortalecido e outros momentos em que as instituições democráticas estão mais equipadas e, portanto, há um decréscimo em sua imposição. De qualquer forma, Clientelismo sempre foi uma realidade na política brasileira.

3.2 CARACTERÍSTICAS DO NOVO CLIENTELISMO

O chamado novo Clientelismo ressurgiu como um fenômeno social a ser inserido no estudo das ciências políticas e sociais a partir das décadas de 1960 e 1970 (HILGERS, 2011, HOPKIN, 2006), contrariando o entendimento anterior de que o mesmo não aconteceria em sociedades consideradas “mais desenvolvidas”. A seguir, apresentaremos as principais características deste novo Clientelismo - incluindo sua existência no contexto brasileiro - e, na

sequência, o conceito moderno do fenômeno que permeia grande parte das relações político-sociais da atualidade.

O conceito de Clientelismo tem sido estendido e utilizado para informar diversos fenômenos sociais dentro do estudo de ciências políticas e sociais. Entretanto, de acordo com Graziano (1983), tornar o conceito muito difuso implica em confundirmos ações distintas entre si, acarretando uma disfunção terminológica que pode trazer malefícios ao estudo científico sobre o tema. Para chegarmos a um conceito que seja adequado, necessitamos inicialmente investigar, ainda que superficialmente, as características básicas que formam o Clientelismo.

Há autores que afirmam que uma das características do Clientelismo é o *voluntarismo*, ou seja, em ser uma tomada de decisão voluntária do indivíduo (HILGERS, 2009). Em síntese, as pessoas não poderiam ser forçadas a participar desse fenômeno social, pois ele não é regulado e, portanto, não poderia ser compelido às pessoas. Ousamos aqui discordar desse entendimento. Enquanto objetivamente ninguém pode ser impelido a se engajar em uma relação clientelista, não podemos deixar de lado o fato de que o Clientelismo apenas se instala quando há inequidade nas relações de poder. A existência de uma diferença social, econômica e/ou política entre “patrão” e “cliente” é o que faz com que essa relação venha a acontecer, pois o sujeito dominado compreende que somente terá suas demandas atendidas se estiver submetido ou sob as asas de determinada pessoa. Temos, na verdade, é uma relação abusiva, de exploração dos sujeitos, impedindo a vigência de uma vontade genuína. E tal como se dá em outras formas de relações abusivas, muitas vezes nem mesmo a vítima tem consciência de que está sendo dominada. Assim sendo, o fator voluntarismo deve ser descartado do conceito de Clientelismo: se a única saída verificada pela pessoa é a de se submeter – ainda que inconscientemente - à uma relação de poder desigual não há que se falar de vontade do indivíduo (RONIGER, 1990). Este entendimento também encontra fundamento nas entrevistas realizadas para a presente pesquisa. Oito entrevistados fizeram referências explícitas ao fato de que os conselheiros do OPPA entendem – e entendiam em gestões passadas – que suas demandas

terão mais chances de serem atendidas se estiverem ao lado do governo da ocasião e/ou sob a proteção de algum vereador.

Portanto, além de concluirmos que voluntarismo não é uma característica do Clientelismo, pelos mesmos motivos acima exarados podemos afirmar que *inequidade* faz parte desse conjunto de adjetivos que auxiliam na identificação e conceituação do fenômeno ora em estudo. O Clientelismo está baseado em uma relação contínua entre pessoas de diferentes níveis sociais (HILGERS, 2011), ou seja, essa relação justamente se deve ao fato de uma das partes estar em uma posição socialmente considerada mais vantajosa que as demais. Por estar nessa posição, ela tem a possibilidade de fornecer benefícios e/ou vantagens à outra parte, que se compromete em dar seu apoio e conseguir novos apoiadores. A inequidade reside justamente no desequilíbrio social entre as partes envolvidas (GRAZIANO, 1983). Quando as partes se identificam como iguais, ou seja, são membros do mesmo grupo social, ainda que momentaneamente, a troca de favores pode acontecer, mas o que temos não é Clientelismo, mas sim um movimento de parceiros, não havendo hierarquia entre as partes.

Além da inequidade, o Clientelismo também possui como propriedades a *longevidade*, seu *caráter difuso* e o *contato direto entre as partes*. A principal característica para identificação do fenômeno do Clientelismo está no terceiro elemento: o relacionamento direto entre as partes. Diferentemente do suborno ou da compra de votos, o Clientelismo não é apenas um ato específico, mas sim estamos tratando de um relacionamento social, algo que leva tempo para ser construído, trata-se de haver certo grau de confiança entre as partes. Para tanto, há o contato *vis a vis* entre os envolvidos, muitas vezes incluindo momentos privados, e.g. presença em aniversários, funerais e outras ocasiões de cunho familiar. Essa relação beira à amizade, porém há ainda a diferença hierárquica e social, fatores que impossibilitam a existência de um relacionamento sincero de afeto.

O Clientelismo se mantém como algo que perdura por tempo razoável, que traz vantagens muitas vezes intangíveis, dificultando a visualização concreta da troca de favores entre as partes. Novamente, destacamos que todos os entrevistados confirmaram a existência de relações de interesse entre agentes políticos – executivo e legislativo municipais – e conselheiros, mas que é difícil

comprovar objetivamente os frutos advindos desses apoios prestados. Aqui chegamos no caráter difuso do Clientelismo: a dificuldade de quantificar sua existência e seu espectro de alcance, assim como os danos causados. Longevidade, como já mencionado, é outra característica formadora desta prática que, longe de ser considerada ilegal, pode ser classificada como imoral ou ilegítima. Diretamente conectado ao fator denominado contato direto entre as partes, a longevidade vem a comprovar um relacionamento que vai além de um mero favorecimento pontual. Ao estudarmos relações de Clientelismo, é possível depreender que a troca de favores entre os envolvidos nem sempre é imediata, mas o relacionamento de confiança fora estabelecido há algum tempo. Portanto, o Clientelismo não é uma estratégia específica a ser utilizada pelos envolvidos, mas sim se baseia em um relacionamento duradouro entre as partes envolvidas.

3.3 O CLIENTELISMO COMO FENÔMENO MICROSSOCIOLÓGICO

Seguindo o pensamento de Hilgers (2011), Hopkin (2006) e Piattoni (2001), o Clientelismo se baseia em um relacionamento longo, com interações pessoais entre indivíduos de níveis hierárquicos distintos. Envolve uma ampla gama de bens e serviços que são negociados pelo agente público em troca de apoio político. Não obstante, Clientelismo não deve ser compreendido como arcabouço conceitual mais abrangente que congregue outros fenômenos percebidos nas relações políticas e sociais, tais como suborno, compra e venda de votos, tráfico de influência e *pork-barreling*. Ainda que todos esses sejam atividades humanas que pretendam burlar as práticas socialmente aceitas e promover o ganho político de forma incorreta, o conceito de Clientelismo não serve como guarda-chuva para todos desses fenômenos, conforme alguns autores tentam classificar (HOPKIN, 2006).

De acordo com os autores supramencionados, o Clientelismo, ainda que não tipificado como crime na legislação penal nacional, é um dos fenômenos sociais dentro de um espectro maior que poderia ser classificado *lato sensu* como Corrupção. Tomando como exemplo a compra e venda de votos e fazendo um paralelo com o Clientelismo, podemos afirmar que a primeira é uma ação muito pontual, que não perdura no tempo, não requer uma relação de confiança

entre os envolvidos. Deixando de lado a tipicidade penal, podemos tratar a compra e venda de votos como um simples contrato oral de compra e venda. Tal característica difere frontalmente do conceito de Clientelismo explanado. Na mesma esteira, temos o *pork-barreling*, ação de distribuição de recursos de emendas parlamentares para determinadas regiões de acordo com o apoio político negociado. Nesse caso, há uma relação do agente político com uma gama maior de indivíduos, não estando presente a relação pessoal que também determina a existência do Clientelismo (HILGERS, 2011), ainda que a região ou grupo a ser beneficiado esteja sendo representado por alguns indivíduos e o agente político não esteja negociando com toda a população diretamente.

Portanto, concluímos que Clientelismo se dá no nível mais elementar das relações sociais, denominado microssociológico. Ao analisarmos as relações sociais clientelistas, no âmbito do conceito utilizado na presente pesquisa, é possível afirmar que este fenômeno ocorre no nível microssociológico apresentado por Giddens (2008). Este autor se debruçou sobre os conceitos das ciências sociais com a finalidade de identificar e explicar as relações existentes entre os indivíduos, inclusive abordando a comunicação não-verbal. Para Giddens (2008), a microssociologia deve centrar seus estudos no comportamento cotidiano e na interação direta dos sujeitos, podendo se dar entre apenas duas pessoas ou em até pequenos grupos sociais. Por conta desta abordagem, Hilgers (2011) compreende que o Clientelismo se desenvolve neste nível microssociológico de interação face-a-face.

Portanto, não é cabível a classificação de Clientelismo como um conceito macro dentro do qual poderíamos alojar os demais fenômenos sociais elencados. Clientelismo deve ser estudado como uma relação social no nível microssociológico de privatização da relação pública.

3.4 O POPULISMO NAS FILEIRAS DO OPPA

Iniciamos uma breve narrativa acerca de fenômenos sociais e políticos que estão arreigados no *status quo* brasileiro de se relacionar com o Estado e com os políticos em geral. Passamos, ainda que tangencialmente, pelos conceitos de mandonismo, clientelismo e coronelismo, todos muito presentes na forma como foi - e ainda é - construída a política no país.

Ao analisarmos especialmente o Clientelismo e sua ocorrência no Orçamento Participativo, há evidências de que partidos políticos de cunho populista praticamente passaram a reger o OPPA, especialmente a partir de 2010, levando ao processo de enfraquecimento e suspensão do Orçamento Participativo. Por conta disso, entendemos necessária uma introdução ao que entendemos, através da bibliografia nacional, como populismo e as suas principais consequências para o jogo político ora em estudo.

A palavra populismo nos remete à manipulação das massas pelos governos, à tutela exercida pelo Estado e ao controle que este exerce sobre a população (GOMES, 1996), a qual não possui, neste sistema, autonomia e nem lideranças para fazerem valer sua própria vontade. Em nossa visão, se existe uma palavra que pode ser considerada sinônimo de populismo é demagogia. O político populista usa de seu poder de persuasão para *guiar* as pessoas, as levando a crer que somente ele – ou seu partido – possuem o conhecimento daquilo que é melhor ou pior para seu rebanho. O denominado populismo clássico ocorrido entre as décadas de 1930 e 1960 no Brasil, dá lugar a um novo modelo no período posterior a segunda redemocratização, tendo como base a emergência de novos líderes no ambiente pluripartidário que passamos a vivenciar (SAES, 1994).

Segundo Saes (1994), este novo modelo se diferencia do anterior por ser mais conectado à ideia neoliberal, na qual o governo, através do mercado, daria vazão aos interesses da população, não sendo mais necessária a presença tão forte do Estado. No caso concreto do OPPA, não foi este o modelo identificado.

Por meio das entrevistas realizadas e observações feitas em reuniões e oficinas relacionadas com o OPPA, foi possível verificar que há uma prática populista clássica por parte dos partidos que dominam o gerenciamento do processo há, pelo menos, duas gestões: estes partidos aparelham a máquina executiva do OPPA com seus aliados, aumentando seus poderes perante as comunidades mais vulneráveis, as alienando de suas lideranças com legitimidade de representação (CERVI, 2011). Atualmente, os partidos já destacados, promovem relações clientelistas diretas com os conselheiros e delegados e populistas com a comunidade em geral e corroendo a força da população através da massificação políticas públicas que nem sempre são aquelas priorizadas.

Cumprir destacar que o Chefe do Executivo atual não possui características populistas no sentido de ser um líder carismático e com poder econômico que consegue dissimular suas intenções, mas os partidos de sua coligação encarregados de gerenciar o OPPA possuem essa faceta demagógica – combinando carisma e poder econômico. De acordo com os entrevistados, os partidos PTB e PP buscam persuadir a população em geral que ainda comparece às Rodadas do OPPA com promessas de obras futuras se mantiverem o apoio às políticas de governo.

4 GÊNESE E O DESENVOLVIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE

A presente pesquisa tem como objetivo analisar se, com o advento da mudança de grupo político em 2005 e suas consequências que levaram até a eleição de coligação partidária de forte tendência à direita em 2016, houve a emergência do fenômeno do clientelismo no sistema do OPPA. Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dez integrantes e ex-integrantes do Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre e pesquisa bibliográfica sobre o tema. Para que se possa chegar à esta análise, porém, é necessário remontar o quebra-cabeças histórico que acabou por criar a imagem do Orçamento Participativo que reconhecemos como familiar na atualidade. Peças que serão analisadas brevemente:

- a) O início do processo do OPPA na gestão da Frente Popular;
- b) A luta pela legitimidade do OPPA perante a Câmara de Vereadores;
- c) O surgimento - ou não - de clientelismo partidário no OPPA durante os anos de predomínio da Frente Popular.

Para fins de delimitação do presente estudo, não serão abordadas as experiências consideradas gêneses do OPPA anteriores ao ano de 1989, nominalmente os casos ocorridos nas cidades de Pelotas/RS e Lages/SC. Essas importantes experiências foram brilhantemente abordadas por autores que estudaram profundamente o Orçamento Participativo desde seu início (ABERS, 1998; FEDOZZI, 2000 e 2012; AVRITZER e NAVARRO, 2003; AVRITZER e WAMPLER, 200; AVRITZER, 2009).

4.1 O INÍCIO DO PROCESSO DO OPPA NA GESTÃO DA FRENTE POPULAR

“O Orçamento Participativo é mais do que uma discussão de grana (sic); é uma discussão de concepção política. Porque mexe, através do dinheiro, com a estrutura administrativa e o planejamento da cidade. Entra em choque o planejamento que a Prefeitura tem com a visão da cidadania.” Entrevistado C6 Transcrição parcial da entrevista realizada com Conselheiro da Temática de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Tributação do OPPA.

Em 1989, a Frente Popular - coligação do Partido dos Trabalhadores (PT), com o Partido Comunista Brasileiro (PCB) – venceu as eleições municipais de Porto Alegre com a promessa, conforme cita Fedozzi (2000), de: colocar em prática as diretrizes e princípios do novo Estado Democrático de Direito, com ênfase especial na participação direta da sociedade civil; dar fim aos problemas relacionados com as ocupações irregulares da capital, ensejando uma política pública de habitação e regularização fundiária e; superar o experimento participativo realizado pela gestão anterior, o qual se provou um verdadeiro fracasso.

O desafio era tornar Porto Alegre uma referência da forma de governar do PT, tendo em vista ter sido a primeira Capital do Brasil a ser comandada pelo partido e, além disso, colocar em prática o ordenamento da CF/88. A construção do OPPA não foi, como se verifica na obra de Fedozzi (2000) e nos depoimentos coletados nas entrevistas realizadas, algo simples: não havia uma receita preestabelecida a ser seguida, mas sim uma promessa e um desejo de promover a participação. Porto Alegre vivia dificuldades financeiras importantes que praticamente inviabilizaram o projeto petista no primeiro ano de mandato (FEDOZZI, 2000), mesmo assim o PT liderou o processo de construção desse espaço participativo direto, buscando nas comunidades e nas associações de bairros inspiração e lideranças que foram fundamentais para o nascimento do instrumento de cogestão. Foram realizadas as primeiras reuniões em agosto de 1989 nas 05 microrregiões da cidade, sendo estas ampliadas para 16 microrregiões ainda naquele ano. A gênese do OPPA estava ali se constituindo

e mesmo que líderes comunitários tivessem muitas críticas quanto à efetividade da participação naquele ano, eles também destacavam que a *semente da participação* fora plantada (FEDOZZI, 2000).

Com o passar dos tempos, o OPPA, segundo Dias (2002), foi se constituindo como a ferramenta de cogestão e participação que possuía – e ainda possui, teoricamente – a finalidade de:

- a) Promover a cogestão das decisões sobre o orçamento público com a cidadania;
- b) Promover o aumento da cultura cidadã, capacitando sociedade civil sobre os temas e os processos políticos necessários para gerir a cidade;
- c) Aumentar o controle social e a *accountability* por parte da sociedade para com o governo;
- d) Incentivar o surgimento de lideranças comunitárias no âmbito da sociedade civil;
- e) Eliminar ao máximo a relação clientelista que existia entre Câmara de Vereadores e setores da sociedade civil.

Além das dificuldades orçamentárias e da falta de um modelo pronto a ser seguido, a Frente Popular, agora chamada Administração Popular, ainda teria mais dois desafios se serem enfrentados. Primeiramente dentro do próprio PT, partido que liderava a coligação, o Orçamento Participativo não era unanimidade e muitos líderes internos não aprovavam o mecanismo. O outro desafio, este bem mais complexo, era a crise de legitimidade e competência aberta pelo OPPA dentro da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, o que levou a uma forte oposição por parte do legislativo local. Em brevíssima resposta, o ponto referente às divergências internas do PT quanto ao Orçamento Participativo foi totalmente sanado, como explicam Avritzer e Navarro (2003), em muito por força do reconhecimento nacional e internacional obtido pela experiência de Porto Alegre, conforme transcrevemos.

“Especialmente a partir de meados da década passada ou, talvez mais precisamente, a partir de 1995/1996, esta experiência de participação social e gestão compartilhada de fundos públicos em Porto Alegre passou a obter crescente reconhecimento e prestígio. (...) **No primeiro caso, o fato de Porto Alegre ter tal inovação reconhecida no âmbito da conferência internacional "Habitat II" (junho de 1996), realizada na Turquia**, que premiou iniciativas de gestão municipal e,

ao laurear a cidade, lançou a experiência do OP em ambientes internacionais, particularmente aqueles situados na órbita do chamado "sistema das Nações Unidas".(AVRITZER e NAVARRO, 2003, p. 92, grifo nosso)

Para fins de entendimento do processo político alavancado pelo sucesso do OPPA e de outras políticas públicas, cumpre destacar a supremacia alcançada pela Frente Popular e, especialmente, pelo Partido dos Trabalhadores a partir da eleição municipal de 1988 que elegeu Olívio Dutra (PT) prefeito de Porto Alegre, com 4 mandatos sequenciais, de acordo com informações do TRE-RS, conforme o Quadro 1 abaixo.

Quadro 1 - Relação de Prefeitos de Porto Alegre entre 1989 e 2005

Período de Mandato	Prefeito	Partido
1989-1993	Olívio Dutra	PT
1993 – 1997	Tarso Genro	PT
1997 – 2001	Raul Pont	PT
2001- 2002	Tarso Genro ¹	PT
2002 – 2005	João Verle	PT

Fonte: a autora (2019)

Essa continuidade à frente da Administração Pública Local pode ter ajudado muito na consolidação do OPPA como política pública e, principalmente, como um verdadeiro patrimônio imaterial da cidade de Porto Alegre. É provável que o OPPA fosse abandonado caso outro grupo político tivesse ganho as eleições municipais logo após o mandato de Olívio Dutra, por exemplo. Havia nos partidos de oposição, como veremos a seguir, uma grande aversão ao processo de participação direta nas questões orçamentárias e o OPPA não possuía – como ainda não possui – um regramento legal institucionalizado que o tornasse legalmente obrigatório, independente do partido político que estivesse à frente do Executivo.

Importante destacar que o Partido dos Trabalhadores cresceu muito em número de filiados durante sua permanência no Executivo da capital gaúcha. Isso se deve ao reconhecimento das políticas públicas e da gestão

¹ Renunciou para concorrer ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, sendo substituído por seu Vice-Prefeito, João Verle.

implementadas, dentre estas, o próprio Orçamento Participativo. Não se conclui que foi apenas o OPPA que possibilitou esse crescimento, mas sim todo o ambiente político que vigorava naquela época. O Quadro 2 abaixo demonstra esse crescimento, de acordo com dados encontrados no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul:

Quadro 2- Relação de Filiados ao Partido dos Trabalhadores

Total de filiados entre 1981-1988	4768
Total de filiados entre 1989 e 2018	18438
Total de filiados entre 1981-2018	23206
Ano	# filiados por ano
1989	513
1990	406
1991	346
1992	491
1993	327
1994	474
1995	1721
1996	534
1997	1026
1998	750
1999	1784
2000	1381
2001	878
2002	1107
2003	932
2004	1653
2005	169
2006	554
2007	605
2008	927
2009	62
2010	169
2011	476
2012	483
2013	72
2014	161
2015	73
2016	33
2017	191
2018	140

Fonte: a autora (2019)

Como se depreende, entre 1989 e 2003 o PT teve um crescimento de seus filiados de forma exponencial, com destaque especial para os anos compreendidos entre 1993 e 2004. Este aumento de filiados demonstra a aceitação à época da gestão da cidade.

No período da Administração Popular, o poder que o processo do Orçamento Participativo possuía era muito grande na tomada de decisão na cidade. Como exemplo, destacamos o episódio relatado pelo entrevistado C6. Segundo este entrevistado, filiado de longa data no PT, que na época era conselheiro do OPPA e participa do processo desde o início até os dias atuais, houve um pedido por parte do então Prefeito Raul Pont para que o OPPA aceitasse uma demanda “especial”: a pavimentação da Rua Otavio Francisco Caruso da Rocha, local da nova sede da Justiça Federal de Porto Alegre, inaugurada em maio de 1997. Apesar do pedido do Prefeito, o conselheiro informou que somente poderia aprovar demandas que passassem pelo crivo do OPPA e foi solicitado que a Diretora do Foro, a então Juíza Federal Ellen Gracie Northfleet, comparecesse na reunião da região Centro e fizesse seu pleito. E assim aconteceu. A Juíza Federal compareceu e reivindicou a demanda, sendo a mesma aprovada por unanimidade. Este fato, segundo o entrevistado, mostra que não havia favorecimento dentro do processo e que mesmo o Poder Judiciário deveria ficar sob o manto decisório dos Conselheiros.

Portanto, apesar do crescimento dos quadros dentro do PT e da ocorrência de possível clientelismo anteriormente ao período iniciado em 2005, podemos afirmar que o processo possuía uma força genuína e poderosa dentro da tomada de decisão da cidade. Seguramente, constatamos que quebrar os laços do clientelismo e das tradições políticas são muito difíceis, senão utópicos. Entretanto, se há uma efetiva crença no processo, é possível ter um sistema participativo altamente imune aos vícios inerentes à política, mesmo que com alguns percalços. A democracia participativa requer um olhar vigilante pois é difícil a concretização na prática cotidiana do sistema, mas alcançar esse objetivo – uma democracia participativa de fato e de direito - não é um objetivo inatingível.

Com o reconhecimento atingido e a continuidade do grupo político à frente do Executivo Municipal, as diferenças internas do PT foram colocadas de lado e o OP passou a ser uma marca registrada de toda administração petista. História distinta foi com relação à crise na Câmara de Vereadores de Porto Alegre, como passaremos a analisar a seguir.

4.1.1 A luta pela legitimidade do OPPA perante a Câmara de Vereadores

Além da eleição de Olívio Dutra, do PT, para Prefeito de Porto Alegre em 1988, foram eleitos novos vereadores para a Capital. As trinta e três cadeiras de vereadores foram assim divididas, de acordo com informação do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS):

Quadro 3 - Relação de vereadores por partido político em 1988

Partido Político	Vereadores Eleitos por Partido	Situação ou Oposição
PDS	4	Oposição
PT	9	Situação
PDT	11	Oposição
PCB	1	Situação
PMDB	5	Oposição
PFL	1	Oposição
PL	1	Oposição
PSB	1	Oposição

Fonte: a autora (2019)

Do total de eleitos, vinte e três cadeiras foram ganhas pela oposição ao governo da Frente Popular (SOBOTKA, 2006). Normalmente, uma Câmara de Vereadores com essa composição tão adversa ao Governo Municipal eleito já seria um fator de dificuldade para o novo Executivo. Esse problema foi aumentado ao ser adicionado ao debate a criação de um sistema de participação direta da população na formulação da peça orçamentária do município (DIAS, 2002).

Para os Vereadores, o OPPA era uma forma do Executivo burlar a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município, ferindo de morte o Sistema Representativo. A CF/88 define a divisão dos Poderes Executivo, Legislativo e

Judiciário, determinando suas competências e atribuições. A Lei Orgânica do Município, pelo Princípio da Simetria, reproduz essa divisão de competências entre os Poderes Executivo e Legislativo no âmbito local. A premissa básica do Legislativo é produzir leis e analisar projetos de leis enviadas pelo Executivo.

O projeto de lei orçamentária municipal é uma das peças mais importantes a ser analisada pela Câmara de Vereadores de qualquer cidade, não sendo diferente em Porto Alegre: Vereadores podem modificar o orçamento proposto, adicionar emendas, rever investimentos, enfim, trabalhar para que o orçamento público contenha as reais necessidades da população. Esta *deveria ser* a função da análise do Legislativo Municipal. Infelizmente, o que ocorria – e talvez ainda ocorra – em Porto Alegre é a utilização desse poder como moeda de troca ou de favorecimento.

O sistema político brasileiro é de fato um sistema que se baseia no *toma lá, dá cá* (SCHWARCZ, 2019), onde a legitimidade de um mandato político não está adstrita ao nível das propostas e no bom trabalho realizado, mas sim na quantidade de conexões que possui e na troca de favores que consegue realizar. Esse formato também acontecia na Câmara de Vereadores de Porto Alegre (FEDOZZI, 1997 e 2000). Os legisladores se utilizavam da peça orçamentária que recebiam do Poder Executivo para promover barganhas perante grandes empresários ou grandes conglomerados de sindicatos, fabricantes, além de buscarem a aprovação de seus mandatos – e os subsequentes votos - perante segmentos específicos da população ou de líderes comunitários, ao *pendurarem* emendas orçamentárias específicas. Além disso, os Vereadores costumavam fazer uso desse poder de decisão para favorecer determinada liderança local que, em contrapartida, dava apoio político e, nas palavras dos entrevistados nesta pesquisa, *trabalhava pelo Vereador nas comunidades antes e durante o período eleitoral*.

Esse tipo de relação de negócios somente existia pois do outro lado havia uma clientela ávida por ver seus interesses privados atendidos. A prática desse clientelismo, conforme já apontado no capítulo anterior, está amalgamada no cerne da política brasileira, tendo sua origem ainda no tempo do Brasil-colônia. Apesar da forte oposição inicial, com debates acalorados entre os Vereadores de oposição e de situação, o OPPA teve continuidade e se provou como processo de sucesso para a inversão de prioridades. A aceitação massiva por

parte das comunidades atendidas pelo OPPA e pela população em geral, tornou impossível que os Vereadores de oposição viessem a derrubar esse instrumento democrático. Por conta disso e com o passar do tempo, os Vereadores foram deixando de lado a luta contra o OPPA, pois tal oposição somente fortalecia o processo perante as comunidades. Todavia, a insatisfação com o OPPA nunca foi totalmente superada, ficando dormente durante muitos anos, como abordaremos nas próximas páginas. A seguir, passaremos a expor um pouco mais a miúdo o Sistema de Clientelismo Diádico implantado pelos Vereadores anteriormente ao Orçamento Participativo.

4.1.2 O sistema clientelista diádico

Rebecca Abers, em *From Clientelism to Co-operation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil* (1998), explica o entendimento de Putnam (1997) acerca do surgimento de instituições democráticas fortes: segundo o autor, apenas é possível a emergência de tais instituições quando há em seus nascedouros grupos civis fortes e atuantes, que façam com que o Estado os represente. O exemplo que consubstancia a teoria de Putnam (1997) é o do forte associativismo existente no norte da Itália que, segundo o autor, seria a gênese da força política e democrática da região.

Em contraposição, no sul do mesmo país, temos uma cultura menos associativista e mais tradicionalista, que poderia ser a razão para que as instituições democráticas não sejam tão fortes na parte sulista da península itálica, dando espaço para o apadrinhamento e o clientelismo. No período após a segunda re-democratização do Brasil, ainda convivíamos com o espectro desse clientelismo, ou seja, éramos mais similares ao sul da Itália do que ao norte. Apesar da passagem do tempo, ainda hoje somos um país com forte tendência clientelista (CARVALHO 1997 e SCHWARCZ, 2019).

Diante disso, como podemos caracterizar este particular fenômeno do Clientelismo no âmbito municipal? Retomando sucintamente o conceito de Clientelismo, temos a explicação de Abers (1998), de que em um sistema político que se utiliza do Clientelismo, primeiramente temos aqueles que estão no poder e que, por conta dessa posição privilegiada, tomam os recursos estatais para beneficiar ou promover favores à uma ampla gama de “clientes”, ou melhor

dizendo, líderes locais que possam influenciar potenciais eleitores. Esses líderes – clientela - pagam por esses favores ao votarem e realizarem campanha eleitoral para o político-patrão, entre outras ações que comprovariam sua *lealdade* ao político. Assim como estabelece Hilgers (2011), esses clientes são pessoas que estão no círculo de confiança do agente político, não sendo objetivamente tangível toda a forma de favorecimento fornecida.

No âmbito municipal, os líderes de associações de moradores e de comunidades faziam - e muitos ainda fazem – o papel de clientes. Como características que diferenciam o clientelismo dos movimentos de pressão política, devemos compreender que no modelo clientelista não temos uma relação entre movimentos sociais, sindicatos, ou qualquer outra forma de organização social que se relacione com o mundo político. Temos uma relação pessoal, uma relação de poder direto individualizada e sutil entre pessoas determinadas (ABERS, 1998).

Nessas relações pessoais reside o poder do *cliente*: não há transparência e nem participação ampla da sociedade. No sistema do clientelismo, a ideia de associativismo, de participação ou de união de esforços é desencorajada, pois se compreende que o poder está mesmo nas mãos de um líder ou de alguém que detém o monopólio da relação com o tomador de decisão (ABERS, 1998, HILGERS, 2011 e SCHWARCZ, 2019). Geralmente, as decisões tomadas em favor de uma clientela atendem à uma diminuta parte da população, podendo ser algo tão individualista que possa beneficiar apenas um pequeno grupo social ou mesmo uma pessoa determinada.

Ao direcionarmos o estudo para o clientelismo, como mencionado anteriormente, foi possível verificar que esse conceito não surge apenas atualmente na sociologia política, mas sim na antropologia para caracterizar, entre outras, a relação patrão-empregado existente na sociedade rural, onde reinava o mandonismo e, na continuação, o coronelismo. Andrade (2000) se utiliza dos estudos de Landé (1977) para destacar que o tipo de apadrinhamento que temos na política do coronelismo é classificado como Clientelismo Diádico Vertical. Landé (1977) analisou as relações interpessoais e as separou em três grandes tipos, conforme o Quadro 4 abaixo:

Quadro 4 - Tipos de Relações Interpessoais

Tipo de Relação Interpessoal	Características
Diádica vertical	Dois indivíduos iguais ou em nível social muito restrito; Há troca de favores; Há apadrinhamento.
Diádica não-corporado	Várias relações diádicas ou em nível mais expressivo unidas por objetivos imediatos comuns; Possui tempo determinado.
Rede social	É a totalidade das relações diádicas encontradas em um mesmo campo social

Fonte: ANDRADE (1996)

E esta mesma autora, na obra intitulada *A força do Povo, Do Clientelismo Diádico ao Clientelismo de Massas* (1996), define o clientelismo diádico como um tipo de mediação que institucionaliza a relação direta, não-altruísta, sem intermediários, entre o proprietário de terras (coronel) e sua clientela, tendo como base a troca de favores e lealdade política. É desse tipo de *lealdade* que, muitas vezes, se alimenta o político profissional. Então, este conceito foi apropriado pela ciência política para descrever condutas semelhantes na esfera pública. Na mesma obra, a autora traduziu livremente a definição dada por Lemarchand e Leeg (apud ARCHER, 1990) como o relacionamento mais ou menos personalizado, afetivo e recíproco entre atores, ou elencos de autores, comandando recursos desiguais e envolvendo transações mutualmente benéficas que têm ramificações, além da esfera imediata do relacionamento diádico.

Após essa breve explicação sobre Clientelismo Diádico, é possível compreender que o embate entre a Câmara de Vereadores de Porto Alegre e o Poder Executivo sobre a legitimidade do OPPA não passava apenas pela questão da defesa do Sistema Representativo ou a competência constitucional dos Vereadores. O grande problema que se apresentava, aquele que não poderia ser abertamente dito e, portanto, ser definitivamente enfrentado era o

receio que os Vereadores tinham de perder seu poder de barganha na peça orçamentária. Havia um real temor da perda do sistema clientelista diádico vertical que os mantinham com poderes obscuros perante o grupo social que dominavam.

O Clientelismo funcionava como uma legitimação do mandato por meio de um processo de troca de favores, agindo os Vereadores como *despachantes políticos* (FEDOZZI, 1997) cujos clientes eram atores individuais que recebiam benefícios tais como obras e investimentos a serem contemplados pelo orçamento municipal. Esse embate OPPA *versus* Vereadores nunca foi totalmente superado, sendo que em 1991 e 1992, tivemos grandes enfrentamentos na Câmara de Vereadores.

A partir de tais conflitos, muitos Vereadores foram compreendendo que seria impossível vencer a força e a legitimidade alcançadas pelos movimentos sociais e pelos participantes através da ferramenta de decisão popular e transparência (FEDOZZI, 2000), além disso, verificaram que havia no OPPA um potencial novo grupo a ser cooptado, os conselheiros. Nesses primeiros anos de implantação do OPPA foi possível verificar na prática a difícil tarefa de conciliar Democracia Representativa com Participativa, como se fossem conceitos antagônicos, pois se havia a negação da legitimidade das decisões do OPPA por parte da Vereança, também existia uma verdadeira antipatia das comunidades organizadas com relação a legitimidade política do Poder Legislativo (FEDOZZI, 2000).

A grande dificuldade prática de fazer funcionar dentro do Sistema Representativo nuances da participação social pretendida pela sociedade se concentrava na questão legalista utilizada como uma desculpa objetiva dos Vereadores e na dificuldade em fazer com que os dois sistemas encontrassem convergências verdadeiras em seus objetivos e formatos. Todavia, de acordo com Lavallo e Zaremborg (2014), os sistemas denominados representativos e participativos são complementares e devem ser vistos como partes de um sistema maior de intermediação política.

Apesar de todos os conflitos, o Orçamento Participativo em Porto Alegre se fortaleceu com o tempo e se transformou em uma verdadeira marca da cidade no mundo. Com a consolidação de sua estrutura e dinâmicas, o OPPA viu aumentar o número de participantes, diminuir as críticas por parte da elite política

da cidade e estabelecer uma nova relação entre cidadania e poder público. Mas nem mesmo toda a inovação social e o reconhecimento internacional trazido pelo OPPA foram capazes de obstar o enfraquecimento do processo em virtude de crises reiteradas econômicas, mas principalmente, em face de mudanças das forças políticas que administravam e administram Porto Alegre, dentro de um contexto nacional e internacional do avanço da direita populista.

5 ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2004 E A PERDA DE IMPORTÂNCIA DO OPPA

Nas eleições de 2004, houve uma mudança no grupo político que comandava a Prefeitura de Porto Alegre. Após vitória no segundo turno contra Raul Pont (PT), o ex-Senador José Fogaça é eleito com 431.820 votos, ou seja, 53.16% dos votos válidos, de acordo com informações oficiais do Tribunal Superior Eleitoral. José Fogaça, à época, era filiado ao Partido Popular Socialista (PPS) e tinha como Vice-Prefeito o médico Eliseu Santos, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

A Frente Popular sempre utilizou o OPPA em suas campanhas eleitorais para Prefeitura de Porto Alegre no sentido de afirmar que os candidatos de outras coligações não possuíam o compromisso que o PT e demais aliados tinham com o processo e, portanto, eleger outro grupo poderia acarretar o fim do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Na campanha de 2004 não foi diferente: o mesmo argumento foi utilizado, porém havia um desgaste natural da Administração Popular após tantos mandatos consecutivos. Em contrapartida, a coligação liderada por Fogaça tinha como *slogan* “*Manter o que está bom e mudar o que é preciso*”, em clara referência ao OPPA, sendo que o candidato afirmou muitas vezes que manteria o Orçamento Participativo e promoveria melhorias no instrumento.

Como explanaremos a seguir, as forças políticas em Porto Alegre começaram a mudar e os partidos de centro-direita foram ganhando forças até chegarmos nas eleições de 2016, quando a coligação encabeçada pelo Partido da Social Democracia Brasileira, PDSB, elegeu o Prefeito Nelson Marchezan Júnior. A partir das eleições de 2004, tivemos a seguinte composição no Executivo Municipal de Porto Alegre:

Quadro 5- Relação de Prefeitos Eleitos em Porto Alegre entre 2004 e 2016

Mandato	Prefeito eleito	Votação	Partido	Coligação
2005-2009	José Fogaça	431.820	PPS	PPS-PTB
2009-2010	José Fogaça	470.696	PMDB	PMDB-PDT-PTB
2010-2013	José Fortunati	-- ²	PDT	PMDB-PDT-PTB
2013-2017	José Fortunati	517.969	PDT	PRB-PP-PDT- PTB-PMDB-PTN- PPS-DEM- PMN
2017-2020	Nelson Marchezan Jr.	402.165	PSDB	PP-PSDB-PMB- PTC

Fonte: a autora (2019)

Este novo desenho do Executivo Municipal, a partir da eleição de José Fogaça, trouxe mudanças para o processo do OPPA. Cumprindo sua promessa de campanha, Fogaça deu continuidade ao Orçamento Participativo, inclusive realizando demandas das gestões anteriores, conforme relatos dos entrevistados. O principal foco foi as demandas relacionadas com o aumento do número de vagas nas creches municipais. Novas unidades foram construídas e outras foram ampliadas para que as crianças das comunidades mais vulneráveis pudessem ter um atendimento com mais qualidade. Porém esta Administração trouxe uma nova proposta de gestão Pública: Governança Solidária Local, GSL, que previa a união de esforços entre Prefeitura, comunidades, setor privado nas regiões da cidade para a realização de obras, muitas vezes sobrepassando os líderes e conselheiros do OPPA. Seguindo o entendimento de Abers et al. (2018), a GSL acabou por competir com o OPPA pelo mesmo orçamento municipal, causando o desgaste e a diminuição do poder do Orçamento Participativo em Porto Alegre.

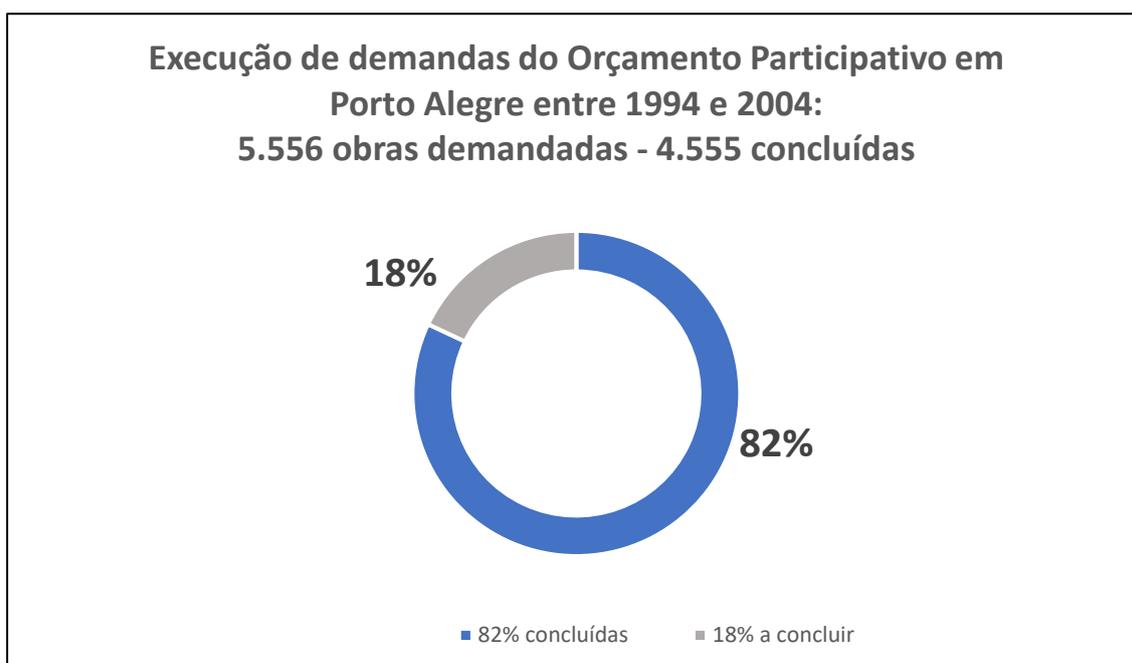
Na gestão Fortunati, então filiado ao Partido Democrático Trabalhista, PDT, a partir de 2010, de acordo com a esmagadora maioria dos entrevistados, temos o aumento da sensação de aparelhamento do OPPA pelo governo.

² José Fogaça renunciou em 2010 e o Vice-Prefeito José Fortunati assumiu o cargo entre 2010 e 2013.

Apenas o entrevistado C3 não concorda com essa afirmação, sendo que é filiado ao mesmo partido do então Prefeito, alegando que tal aparelhamento sempre existiu no Orçamento Participativo, desde o tempo do PT, segundo suas próprias palavras. Pela percepção dos demais nove entrevistados, esse forte aparelhamento se deve à entrega da Coordenação do OPPA ao PTB, cujas práticas populistas e clientelistas são de conhecimento notório. Segundo o entrevistado C10, o PTB tem um poder econômico muito grande e isso acaba por ajudar nas bases das comunidades. Por fim, temos a eleição de Marchezan Jr. que acabou por anunciar a suspensão do OPPA por dois anos sem que houvesse praticamente nenhum confronto. Passaremos à análise destas gestões para verificarmos se há a emergência do clientelismo no OPPA que tenha levado ao ato de suspensão do processo de forma serena.

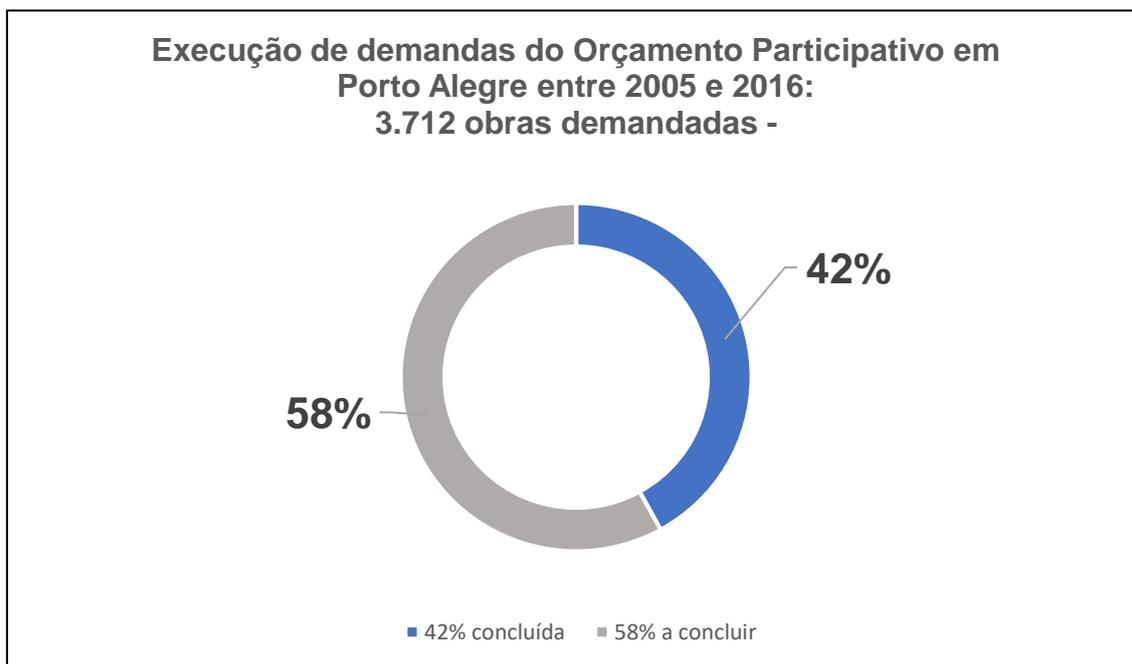
Além do aparelhamento do processo, resta evidente que houve uma mudança de foco das novas gestões a partir de 2005, não estando mais o OPPA no epicentro das decisões da cidade. A diminuição da relevância do OPPA também é perceptível ao compararmos o número de demandas concretizadas entre 1994 e 2004, período da gestão da Frente Popular, e entre 2005 e 2016, quando temos o ingresso do novo grupo político:

Figura 2 – OP em Porto Alegre: 1994 e 2004



Fonte: PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (2017)

Figura 3 – OP em Porto Alegre: 2005 e 2016



Fonte: PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (2017)

Apesar das críticas à quarta e última gestão da Frente Popular no que tange o OPPA, a administração conseguiu executar 82% das demandas até final de 2004, enquanto entre 2005 e 2016, apenas 42% das demandas constantes nos Planos de Investimento foram finalizadas. Este decréscimo se deve a vários motivos, inclusive questões econômicas que abalaram as finanças municipais.

Mas, de acordo com os entrevistados, também houve um abandono das demandas previstas em função de outras prioridades das gestões. Essa falta de priorização e o conseqüente acúmulo de demandas represadas fez com que a população perdesse o interesse em participar das rodadas do OPPA, o que também foi crucial para o enfraquecimento do processo.

Para melhor contextualizar os fatos ocorridos, apresentamos a seguir uma linha temporal, Figura 4 a seguir, com os marcos mais relevantes encontrados durante a pesquisa e entrevistas que levaram ao enfraquecimento do Orçamento Participativo em Porto Alegre, tendo como ponto de partida a eleição de Olívio Dutra para Prefeito da capital gaúcha.

Figura 4 – Linha temporal sobre enfraquecimento do OPPA



5.1 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA GESTÃO FOGAÇA

O novo grupo político que assumiu a Prefeitura de Porto Alegre em 2005 acabou por realizar um grande acordo e vários partidos fizeram parte da nova administração, inclusive Partido do Movimento Democrático Brasileiro, Partido Democrático Trabalhista e Partido Progressista. O Orçamento Participativo teve continuidade, mas como a maioria dos entrevistados avaliou e os dados encontrados na pesquisa realizada revelam, o processo começou a ter um declínio em termos de importância, perdendo força política e recebendo menos orçamento para a realização das demandas em face também das restrições fiscais que o orçamento da cidade estava sofrendo. De acordo com entrevistado C8, o então prefeito-eleito, José Fogaça, foi convidado a participar da primeira reunião do OPPA após as eleições para conhecer os conselheiros e estabelecer contato para o período de transição. Ainda conforme relato do entrevistado C8, nessa reunião restou evidente que os líderes da gestão que tomaria posse em 01 de janeiro de 2005 não tinham noção do que o OP representava para o mundo. Para o mesmo entrevistado, e para os entrevistados C2, C3 e C4, não havia o chamado “compromisso com o processo” em 2005 e que este problema perdura até hoje sem solução e muito disso se deve ao fato de que o OP fora implementado por outro grupo partidário. Apesar das afirmações de que o OP é uma conquista da cidade, os políticos não conseguem esquecer que foi o PT que iniciou todo esse projeto.

Além da falta de conhecimento sobre o processo e sua importância, havia uma restrição orçamentária que também dificultou a realização das demandas previstas nos PIs. Mas o fato novo desta gestão foi a implementação do Programa de Governança Solidária Local (GSL), o qual pretendia melhorar a provisão de serviços sociais em comunidade carentes através do trabalho colaborativo entre sociedade civil e empresários locais (ABERS et al., 2018). A Governança Solidária Local (PORTO ALEGRE, 2005) foi um projeto que teve o apoio da UNESCO em sua implementação e sua intenção era formar pactos entre governo, sociedade civil organizada e setores privados localizados nos bairros e regiões de Porto Alegre para a realização de projetos e obras de pequeno e médio portes. Para vários entrevistados, a GSL era uma forma de

retirar o protagonismo do OPPA, todavia tal intenção não resta clara, como se pode depreender do estudo promovido pelo *World Resources Institute* em 2018, capitaneado por Rebecca Abers, o qual transcrevemos parcialmente:

“É muito evidente que tais mudanças resultaram da abordagem instituída pela GSL. (...) Com o passar do tempo, o ativismo de alguns participantes foram ficando menos conectado com as deliberações públicas e mais com “aquisição de treinamento comercial através do envolvimento em projetos e programas.” Esta transição pode ter ocorrido com ou sem a emergência da GSL, mas certamente, o fato do programa enfatizar mais a implementação pelas organizações comunitárias que pelo governo provocou modificações em como as comunidades se relacionavam com o governo e entre si” (ABERS et al., 2018, p. 14., tradução nossa)

A organização da GSL previa a contratação de pessoas para cargos, chamados “Agentes de Governança”, ou seja, deveriam ser o elo entre o governo municipal e a regiões da cidade e levantar os ativos sociais de cada região, bem como intermediar parcerias e fomentar a realização de pactos de governança. Aqui encontramos uma grande divergência entre a GSL e o OPPA: a primeira possuía agentes comissionados dos bairros recebendo salário para trabalhar em favor das comunidades. No segundo caso, tínhamos líderes locais trabalhando voluntariamente desde 1989 no OPPA para que as demandas de suas regiões fossem atendidas. Essa discrepância gerou inúmeros conflitos entre os dois processos, sendo que a GSL sofreu diversos revezes e não conseguiu se consolidar como uma alternativa de cogestão em Porto Alegre.

De acordo com a nova administração, o governo local não conseguiria resolver todos os problemas sozinho e, por isso, precisaria do apoio das próprias comunidades e do setor privado. O discurso do Executivo era de que as obras demandadas pelo OPPA e constantes nos Planos de Investimentos anuais estavam atrasadas e seria necessária uma nova forma de gestão da cidade, segundo eles, uma gestão mais colaborativa e menos adversarial. A GSL pretendia levantar os ativos sociais da cidade, unir empresários de pequeno e médio porte dos bairros e promover pequenas obras e manutenções em parceria com os mesmos. Por fim, a Governança também tinha como objetivo fazer um inventário do capital social de Porto Alegre.

Conforme explicitado anteriormente, muitos líderes ligados ao OPPA viram a iniciativa da GSL como uma forma de dismantelar o Orçamento

Participativo, mas a Prefeitura defendia a ideia de que não haveria tal problema, porque a GSL teria sido criada para conectar os recursos de governo e comunidade, criando, dessa forma, um novo orçamento da cidade. Então, o quadro que temos após 2005 é o de diminuição gradual e contínua do Orçamento Participativo como elemento central para a definição de obras e investimentos na cidade. De acordo com Abers et al.:

“Na administração Fogaça, o OP competia com a GSL por orçamento, de acordo com alguns observadores. Um funcionário da Câmara de Vereadores declarou que a **GSL fez com que o governo priorizasse projetos para os quais poderia encontrar parceiros, ao invés daqueles que as comunidades tinham preferência.**” (ABERS et al., 2018, p. 16., Grifo nosso, Tradução nossa)

Apesar de ser uma experiência que não obteve êxito, a GSL conseguiu enfraquecer o Orçamento Participativo e suas lideranças. Ao competir pelo mesmo orçamento, a GSL fez com que menos demandas do OPPA fossem atendidas, trazendo descrença ao processo e afastando as comunidades. Além disso, ao impor Agentes de Governanças nas regiões e bairros da cidade, a gestão também afastou Conselheiros e Delegados, pois havia uma sobreposição de competências.

O Clientelismo inicia sua escalada, quando no início da gestão José Fogaça, o OPPA deixa de ser coordenado a partir do Gabinete do Prefeito e é levado para a então Secretária Municipal de Coordenação Política e Governança Local. Para a maioria dos entrevistados, somente neste ato já se verifica um rebaixamento do status do OPPA, deixando o processo mais fragilizado e potencialmente mais aberto a sofrer pressões político-partidárias. Os entrevistados C1, C2 e C4 salientaram um movimento de mudança dentre as lideranças antigas do OPPA e que eram filiados ao PT nesse momento: muitos se retiraram do processo e alguns mudaram de partido, indo para partidos mais alinhados com a nova ordem de gestão estabelecida. Utilizando os conceitos de Clientelismo destacados, podemos identificar que esta troca partidária constitui uma tentativa de estabelecer um relacionamento direto com a administração. De acordo com as entrevistas formais realizadas e com a experiência empírica dentro da administração local, é possível afirmar com bastante certeza de que esse movimento de troca de filiação partidária dos conselheiros também foi

fundamental para o enfraquecimento do Orçamento Participativo em Porto Alegre como instrumento de pressão social e de inversão de prioridades. Destacamos aqui a fala da entrevistada C2 que relatou o comentário de um conselheiro do OPPA durante uma reunião do COP que resume o entendimento geral que tomou conta do OPPA:

Eu lembro de uma fala de um conselheiro que me disse assim: “Eu consigo as coisas pra (sic) minha região porque eu não brigo com o governo. Eu vou direto com o governo!” Eu perguntei pra ele (sic) como é que ele fazia isso, mas ele não respondeu. Daí na ata da reunião a minha pergunta ficou no ar. Entrevistada C2

Ainda de acordo com a mesma entrevistada e os entrevistados C1, C5, C6, C7 e C8, o espírito inicial do OPPA, e assim permaneceu até 2005, era de embate entre Conselheiros e Governo. Muitos conselheiros eram filiados a partidos políticos, mas dentro das reuniões do Orçamento Participativo eram proibidas bandeiras, broches e quaisquer outros tipos de propaganda partidária. A disputa partidária não “entrava” no OPPA, segundo esses entrevistados. Ainda que o PT fosse o partido majoritário naquela época, os conselheiros conseguiam fazer o debate forte quando era necessário. A partir de 2005, cada vez mais as preferências partidárias foram ganhando espaço, ao ponto de, segundo C1:

Conselheiros foram cooptados de tal forma que as pessoas passaram a defender ideias que não defendiam antes, para obedecer (sic) o governo. Entrevistado C1

Seguindo uma linha temporal, Fogaça foi reeleito em 2008, estando José Fortunati (PDT) como Vice-Prefeito. De acordo com o entrevistado C4, que foi filiado ao PT e hoje está no Solidariedade e que participou do OPPA de 1997 até 2018, neste segundo período a administração cometeu um erro considerado um erro crucial por parte da maioria dos entrevistados: nomeou como Secretários muitos Vereadores eleitos, o que ocasionou no aumento exponencial da cooptação de conselheiros e lideranças e, por consequência, a ocorrência de favorecimentos, ou seja, temos aqui o aprofundamento das relações

clientelistas. Salientamos que os Vereadores, agora Secretários, são de partidos que no início do OPPA eram totalmente contra esse processo justamente por conta da perda de poder. Esses Vereadores não possuíam compromisso com os princípios básicos do Orçamento Participativo e não reconheciam a participação popular como algo salutar para a gestão da cidade, mas sim como uma massa de manobra que poderia ser manipulada. De acordo com os entrevistados, os Vereadores viram essa participação no processo do OPPA como uma oportunidade de cooptação de lideranças e conselheiros para seus partidos. Durante esse período, o Brasil foi selecionado para ser país-sede da Copa do Mundo FIFA 2014, o que originou em grande fluxo de investimentos do Governo Federal em obras nas cidades que receberiam jogos da Copa, inclusive Porto Alegre. De acordo com Abers et al. (2018), essas obras estavam concentradas no setor de mobilidade urbana e, apesar do governo federal ser comandado pelo PT, não houve qualquer participação social na tomada de decisão sobre tais investimentos. Este fato também foi importante para o enfraquecimento do OPPA, pois os investimentos na cidade passaram a ter como foco exclusivo a Carta de Intenções da Cidade com a FIFA, relegando a segundo plano as demandas das regiões.

Em 2010, Fogaça renuncia ao cargo de Prefeito para ser candidato ao Governo Estadual, passando a cidade a ser liderada por Fortunati, que havia sido um dos fundadores do PT e do OPPA e que agora estava no PDT. Fortunati finalizou o mandato iniciado por Fogaça e acabou sendo reeleito em 2012 no primeiro turno com uma grande coligação partidária de nove partidos, tendo como bandeiras principais as chamadas “obras da Copa 2014” e a radicalização democrática do Orçamento Participativo.

5.2. GESTÃO FORTUNATI E A CRISE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Eleito com 65% dos votos válidos e com uma coligação partidária de nove partidos de centro-direita, José Fortunati montou um secretariado baseado no atendimento das forças políticas que o elegeram. A formatação das secretarias e departamentos obedeciam a seguinte premissa: o secretário deveria ser de um partido político e seu adjunto deveria ser de partido político distinto. Na Secretaria de Governança, o titular da pasta era do PMDB e o adjunto era do

PTB e estava responsável por coordenar o OPPA. Excluindo apenas o entrevistado C3, filiado ao mesmo partido do então Prefeito, os demais entrevistados foram unânimes em afirmar que o grande enfraquecimento político do OPPA se deu por conta dessa decisão e da ascensão do PTB na coordenação do Orçamento Participativo. O então Secretário-Adjunto e Coordenador do OPPA era filiado ao PTB e, segundo os entrevistados, recebeu “carta branca” para trabalhar na cooptação de conselheiros. Segundo o entrevistado C4, PTB e PP cresceram muito em Porto Alegre por conta do forte poder econômico desses partidos, além de possuírem muitos cargos na administração. Com isso, ainda de acordo com C4, o PTB

...bancava financeiramente lideranças e (sic) também distribuíam cargos para que as pessoas votassem de acordo com o governo. Entrevistado C4

O entrevistado C1 relata situação ocorrida nesse período que, para ele, descreve perfeitamente o que estava acontecendo no OPPA por conta da cooptação e do clientelismo que passou a existir, senão vejamos:

*(...) tinha cooptação direto. **Eu vi numa reunião um CC (sic) de um secretário do PTB pegar a mão de uma conselheira e levantar para ela votar naquilo que o governo queria. Então, as pessoas que estavam ali nem sabiam no que estavam votando! As pessoas tavam lá (sic), os agentes de governo também, na reunião do COP e faziam isso. Nos últimos dois anos do Fortunati não tinha discussão.** Entrevistado C1 (grifos nossos).*

A presente pesquisa pretende compreender o porquê do enfraquecimento do OPPA após 2004, chegando até a suspensão do processo anunciada em 2016 sem praticamente nenhuma oposição por parte dos conselheiros. A hipótese formulada foi a de que, com o passar dos anos e das gestões mais inclinadas ao setor centro direita, os conselheiros foram cooptados em um sistema clientelista e a máquina administrativa foi ocupada por militantes de partidos populistas. Importante retomar esses pontos para verificar se a hipótese

está correta. Após a pesquisa bibliográfica e as entrevistas realizadas, é coerente afirmar que a gestão Fortunati fortaleceu muito a ascensão de partidos populistas como o PTB e, portanto, dando espaço para a ocorrência do fenômeno do Clientelismo dentro do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Por meio das entrevistas, restou evidente o *modus operandi* da coordenação do OPPA: fomentar um sistema clientelista entre Secretários e/ou Vereadores e os conselheiros, fazendo com que estes votassem sempre em conformidade com o governo nas decisões das assembleias e do Conselho do Orçamento Participativo. Em troca, esses conselheiros ganhavam status político dentro da Prefeitura e de suas comunidades, conseguindo benfeitorias e apoio financeiro. Alguns desses conselheiros, segundo os entrevistados, conseguiram também ser nomeados para cargo em comissão da administração.

Corroborando com essa percepção, Abers et al. (2018) também chegaram a mesma conclusão. No estudo previamente citado, os autores identificaram que o sistema de clientelismo havia aumentado nos anos 2000. O estudo aponta que o crescente envolvimento da Câmara de Vereadores com o processo fez com que o Conselho do OPPA ficasse cada vez mais dependente do apoio do legislativo municipal. Este fato também ocasionou no aumento da distância entre os ativistas que participavam do OPPA e o processo de construção orçamentária, o que também possibilitou o aparecimento do clientelismo (ABERS et al., 2018, pg. 18). Cabe destacar a percepção de um estudioso do OPPA entrevistado no estudo promovido por Abers et al. (2018, pg. 18):

“Um estudioso do OP apresentou uma análise ainda mais sombria em sua entrevista, afirmando **“O orçamento participativo foi capturado pelas oligarquias das comunidades em aliança direta com membros da Câmara de Vereadores e o Executivo Municipal”**. (ABERS et al., pg. 18. Tradução da autora. Grifos nossos)

Com o processo enfraquecido pelo Clientelismo e pela cooptação partidária, o OPPA perdeu importância na vida política da cidade e se afastou dos princípios da inversão de prioridades e da participação popular. Muitos conselheiros se afastaram do processo por não verem suas demandas atendidas e por não concordarem com o jogo político que estava sendo perpetrado pela

Administração. Por mais que estudiosos do Brasil e do mundo teorizem sobre os benefícios do OPPA para a cidadania, ao fim e ao cabo, o Orçamento Participativo foi criado para atender as necessidades dos mais vulneráveis; quando essa missão é colocada de lado para beneficiar demandas de aliados políticos, os conselheiros realmente comprometidos acabam por se afastar do debate. Portanto, é possível declarar que houve na gestão em pauta um crescimento do fenômeno do Clientelismo e consequente enfraquecimento do processo do Orçamento Participativo em Porto Alegre.

Essa contextualização se faz necessária para verificarmos como o OPPA se comportou durante este período, pois apesar do que fora anunciado pelos Prefeitos eleitos a partir de 2004, o Orçamento Participativo inicia um processo de enfraquecimento político na cidade de Porto Alegre.

5.3 A CRISE INSTITUCIONAL DO OPPA NA GESTÃO MARCHEZAN JR.

Nas eleições de 2016, foi eleito em segundo turno Nelson Marchezan Jr., filiado ao PSDB, com a proposta de administrar a cidade de Porto Alegre como um gestor moderno, utilizando criatividade e ferramentas tecnológicas para recuperar as finanças da capital. Nas fileiras do OPPA, muitos conselheiros estavam apreensivos com a nova administração municipal.

Contrariando sua promessa de campanha de promover um mandato inovador, o Prefeito montou seu secretariado com base nos anseios dos partidos políticos que formaram a base de sua eleição e outros que se agregaram após o pleito. Com isso, a nova Secretaria de Relações Institucionais, SMRI, ficou sob a condução de Secretário filiado ao PP e Secretário-Adjunto filiado ao PTB. O Secretário-Adjunto da SMRI, antes Secretária de Governança, permaneceu o mesmo, ou seja, tivemos a permanência da mesma influência dentro da organização do Orçamento Participativo. Todos os entrevistados comentaram que a permanência da mesma pessoa nessa posição foi uma grande surpresa, até porque o novo Prefeito fazia afirmações sobre a falta de transparência e veracidade da gestão anterior no tocante ao OPPA, o que também deveria trazer uma desconfiança a respeito da conduta do gestor direto. De qualquer forma, o Secretário-Adjunto da gestão Fortunati continuou a ser o mesmo na gestão

Marchezan. O ano de 2017 também marca o início de novo grupo de conselheiros do OPPA (PORTO ALEGRE, 2016). Alguns conselheiros já haviam passado pelo processo, mas a maioria era de pessoas neófitas e com pouco conhecimento sobre o Regimento Interno e demais peculiaridades do Orçamento Participativo.

Em 23 de março de 2017, durante a Semana de Aniversário de Porto Alegre, o OBSERVAPOA promoveu a apresentação de estudos sobre as demandas do OPPA no Auditório do Cine Capitólio. Mais de duzentas pessoas lotam o auditório do antigo cinema no centro da cidade. Praticamente todos os Conselheiros e suplentes estão presentes, bem como representantes da Administração. Após a apresentação do estudo, o Prefeito Marchezan Jr., o então Secretário da SMRI, Kevin Krieger (PP) e o Secretário-Adjunto Carlos Siegle (PTB) anunciam que haverá a suspensão do OPPA por dois anos por falta de orçamento para a realização das demandas.

Há total silêncio na plateia e apenas um conselheiro pede a palavra para se opor a este anúncio. Durante muitos anos, Porto Alegre bradou ao mundo que o Orçamento Participativo era a marca da cidade e que, mesmo sem ser formalmente institucionalizado, nenhum gestor se arriscaria em ameaçar o processo democrático iniciado em 1989 sob pena de sofrer pressão popular insuportável. Não foi o que aconteceu naquela tarde. Apenas o entrevistado C6 se opôs abertamente contra a decisão da administração. Após a realização das entrevistas, é possível traçar o caminho que levou a este momento histórico.

- a) Anteriormente ao anúncio, a nova formação do Conselho do Orçamento Participativo votou por uma extensão de seus mandatos para dois anos, a pedido do governo municipal;
- b) Os Centros de Relações Institucionais e Participativas (CRIPs), *longa manus* da Prefeitura nas Regiões da cidade, fazendo a mediação entre comunidades e administração local, são coordenados por ex-conselheiros cooptados e por agentes políticos que apenas atendem as demandas de seus parceiros políticos, segundo todos os entrevistados para esta pesquisa;
- c) Foi levada tal decisão ao COP, sendo que vários conselheiros se opuseram à suspensão, mas a maioria foi a favor sob a ideia de que não haveria orçamento para novas demandas e pelo fato de que

muitos possuíam relações clientelistas com o governo, especialmente com aliados filiados ao PTB.

Figura 5 – Prefeito Marchezan anuncia suspensão do OPPA em 2017



Fonte: Marco Quintana /Jornal do Comércio (2017)

Os entrevistados que estavam no Conselho do OPPA, relataram que quando a proposta de suspensão foi levada para a plenária do COP, a decisão já havia sido acertada entre a Mesa Coordenadora do COP e a Prefeitura, havia apenas a possibilidade de ratificar a decisão. Na tentativa de diminuir o impacto negativo, a Prefeitura aceitou que as rodadas regionais fossem realizadas, mas apenas para o inventário de demandas passadas e não realizadas. De acordo com o exposto pela Prefeitura, para os anos de 2017, 2018, 2019 e 2020, não haveria espaço para demandar novas demandas.

Para a entrevistada C2, os motivos que levaram ao enfraquecimento do OPPA e a uma decisão de suspender o processo sem praticamente nenhuma voz em oposição se deve a dois grandes motivos: 1) o governo levou, ou permitiu que fossem levados, os partidos para dentro do OPPA, o que acarretou em transformar o que era luta comunitária em luta partidária e 2) a manutenção da mesma pessoa, conseqüentemente do mesmo partido político, no

gerenciamento do OPPA por parte da gestão Marchezan. No caso do governo atual, ainda segundo a entrevistada C2, houve um reconhecimento por parte da gestão da ambição dos conselheiros e ex-conselheiros, o que acarretou oferecimento de privilégios, favores e cargos. Muitos coordenadores de CRIPs foram conselheiros do OPPA e outros estão em cargos comissionados na gestão. Tal favorecimento, ou Clientelismo, sempre existiu em algum grau no OPPA, mas nas palavras da entrevistada *“agora está generalizado. Ser conselheiro, para muitos agora, está sendo uma ponte. Usam essa ponte para depois votar contra os interesses da própria comunidade e a favor do governo.”*

Nas entrevistas realizadas, todos os conselheiros e ex-conselheiros do OPPA apontaram como prova do aparelhamento do OPPA e da máquina como todo da Prefeitura, a gestão dos Centros de Relações Institucionais e Participativas. Os CRIPs são a *longa manus* da Prefeitura nas comunidades, com a missão de desenvolver, implementar e supervisionar projetos locais, promove a interlocução direta entre a administração e a população. A nova gestão, segundo os entrevistados, entregou quase a totalidade dos cargos de gestores dos CRIPs para filiados do PTB e PP. Essa suposta hegemonia acarretou que as demandas das comunidades somente são atendidas quando são solicitadas por líderes que sejam simpatizantes dos referidos partidos políticos.

Para corroborar esses depoimentos, fizemos uma pesquisa junto ao Tribunal Regional Eleitoral e pudemos confirmar que procede a afirmação de que os gestores são, em sua maioria, oriundos do Partido Progressista e do Partido Trabalhista do Brasil e apenas um gestor pertence às fileiras do Partido Democrático Trabalhista. Não podemos afirmar categoricamente que há clientelismo nas relações por conta das filiações, mas existe uma certa supremacia de partidos políticos que podemos considerar como um forte indício de aparelhamento político-partidário, pois no total de dezessete regiões, apenas cinco possuem gestores não filiados oficialmente a partidos, conforme o quadro 6 a seguir demonstra.

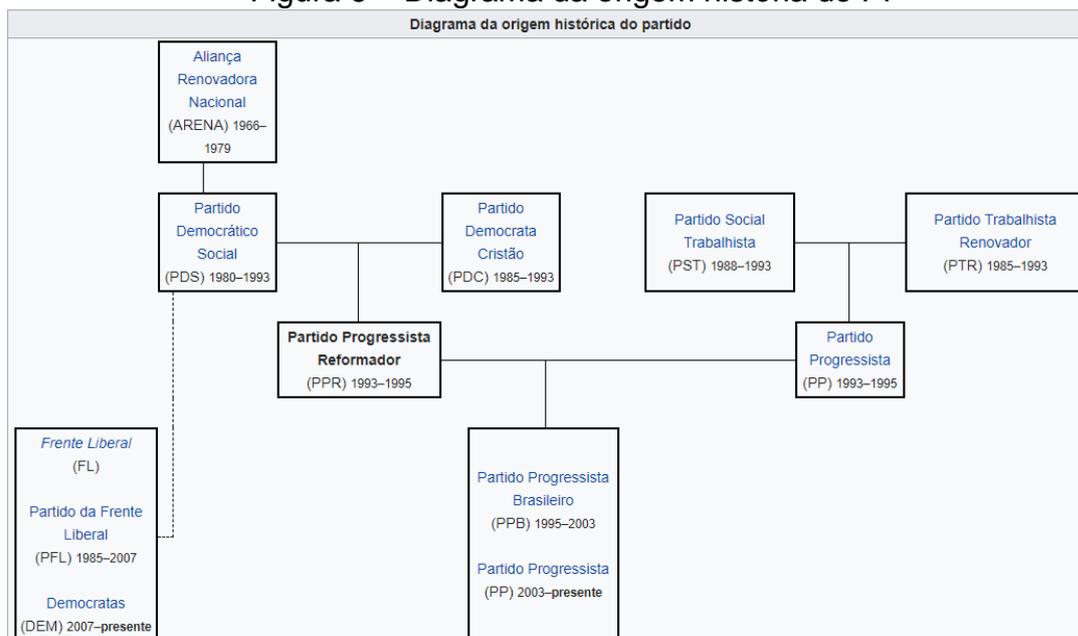
Quadro 6 - Relação de gestores dos Centros de Relações Institucionais e Participativas em 2019

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

Fonte: a autora

O Partido Progressista, desde 2017 com a denominação de Progressistas, foi criado em 1995, a partir de um longo histórico de partidos políticos conversadores de direita, conforme a Figura 6 a seguir demonstra:

Figura 6 – Diagrama da origem história do PP



Fonte: CAMBRAIA (2010)

Este partido contava com 6461 filiados no diretório de Porto Alegre entre 1995 e 2002. Houve um aumento considerável no número de pessoas filiadas a partir de 2003 até 2018. De acordo com os registros encontrados no TRE-RS, o total de filiados ao PP entre 2003 e 2018 chegou a 114.745 pessoas, como se pode conferir no Quadro 7 abaixo:

Quadro 7- Relação de Filiados ao Partido Progressista entre 2003 e 2018

ANO	# FILIADOS POR ANO
2003	1938
2004	160
2005	733
2006	68
2007	648
2008	338
2009	131
2010	47
2011	370
2012	108
2013	1068
2014	120
2015	359
2016	57
2017	339
2018	22

Fonte: a autora (2019)

No tocante ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) foi fundado em 1945, porém foi extinto pelo Ato Institucional n. 5 no ano de 1965. Após a redemocratização, o PTB teve seu registro definitivamente restaurado em novembro de 1980. Em Porto Alegre, este partido conta com 176.333 filiados e nos períodos compreendidos entre 1989 e 2002, havia 9.861 pessoas filiadas. A contar do ano 2003, as filiações tiveram um decréscimo, totalizando 6.277 novos filiados entre 2003 e 2018, conforme é possível conferir no Quadro 8 abaixo:

Quadro 8 - Relação de Filiados ao Partido Trabalhista Brasileiro entre 2003 e 2018

ANO	# FILIADOS POR ANO
2003	982
2004	1418
2005	530
2006	468
2007	646
2008	1102
2009	86
2010	30
2011	86
2012	93
2013	527
2014	23
2015	77
2016	126
2017	27
2018	56

Fonte: a autora (2019)

Estes números são importantes para compreendermos o avanço de partidos conservadores na cidade de Porto Alegre. Tanto PP quanto PTB são identificados como conservadores e trabalham diretamente nas comunidades, inclusive apoiando financeiramente seus filiados e aliados nas zonas periféricas das cidades.

Retomando o tema da suspensão do OPPA, a gestão municipal continua a não receber demandas novas das regiões do OPPA, mas promove as Rodadas do Orçamento Participativo apenas para fins de inventário das antigas

demandas. O entrevistado C10 afirma, assim como muitos dos demais entrevistados, que o OPPA

(...) existe hoje de brincadeira (sic). A gente continua indo nas reuniões pra (sic) não deixar a coisa morrer. A prefeitura finge que faz OP e a gente espera essa gestão acabar. Agora nesse ano e no ano que vem, de eleição, eles vão fazer algumas obras pra dizer (sic) que o OP não acabou. Entrevistado C10

Considerando o conjunto de dez entrevistados e com base nos conceitos explorados de democracia representativa e participativa, bem como de Clientelismo, é possível concluir que houve com o passar dos anos e das gestões municipais capitaneadas por grupos políticos de centro-direita, houve uma apropriação político-partidária do processo do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Essa apropriação não ocorreu de forma rápida, mas sim foi paulatinamente construída e está muito ligada ao modelo político clientelista adotado no Brasil, no qual a população não está acostumada a reivindicar suas demandas e seus direitos utilizando as ferramentas oficiais, até mesmo porque, muitas vezes, essas ferramentas são ineficazes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Utilizando como ponto de partida a notícia da suspensão por dois anos das Rodadas do OP, anunciada em 2017 pelo Prefeito recém-eleito, a pesquisa procurou compreender as razões que levaram a este anúncio sem haver uma maior revolta por parte dos Conselheiros do OPPA. A hipótese aventada foi a de que tais Conselheiros estariam cooptados pela máquina pública através de prática de um novo tipo de Clientelismo. Por isso, este trabalho pretendeu compreender o processo de enfraquecimento do Orçamento Participativo como ferramenta de inclusão social da cidadania em Porto Alegre e a emergência do fenômeno do Clientelismo no âmago do OPPA. Igualmente, pretendeu verificar se havia transformações significativas no Clientelismo, caso existente, em comparação com os conceitos aceitos.

Inicialmente, procuramos apresentar os conceitos de Democracia Representativa e de Democracia Participativa, com foco em autores nacionais e internacionais na tentativa de demonstrar que esses dois conceitos são complementares entre si e não antagônicos. A Constituição Federal de 1988 possibilitou a inclusão da participação direta da sociedade na tomada de decisão. A partir da CF/88, Conselhos e demais formatos de participação foram criados. Nessa mesma esteira, temos a implementação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. O OPPA teve seu florescimento dentro de uma visão de governo que desejava priorizar a participação direta e democrática da camada da população mais vulnerável. Apesar das dificuldades e problemas, obteve sucesso em seu intento enquanto houve uma continuidade na gestão.

A partir da mudança de grupo político em 2005, verificamos um enfraquecimento no processo, provocado principalmente pelo uso político-partidário do OPPA. Vereadores, secretários municipais, gestores do OP e conselheiros passaram a ser interligados não pelo anseio de promover os princípios do Orçamento Participativo, mas sim com o viés de atendimento de projetos pessoais, políticos e eleitorais. Não se pretende demonizar a filiação partidária de membros do OPPA, pois a entrada na vida partidária é um dos elementos que comprovam uma elevada cultura cidadã, como afirma Fedozzi (2002):

“A participação em partidos políticos é um elemento importante para a formação da cidadania ativa e de uma cultura democrática. Nesse sentido, um dos efeitos esperados de um longo processo de democratização das decisões governamentais, ainda que locais, como é o caso do OP, é a tomada de consciência, ao longo do tempo, sobre a importância dos partidos políticos para vida democrática – seus programas e sobretudo suas práticas. Isto significaria, na recente experiência brasileira de consolidação da democracia, construir uma consciência social que valoriza positivamente a ‘política’ lato sensu, assim como a participação da população nas organizações partidárias. Esse efeito, entretanto, encontra grande obstáculo oriundo não só da tradição autoritária do país, mas também, da atual crise mundial de credibilidade da atividade política como tal.” (FEDOZZI, 2002, p. 268-269)

Retomando a última frase de Fedozzi (2002) acima transcrita, o grande obstáculo para o OPPA – e a razão para seu enfraquecimento - foi o ingresso de líderes e agentes vinculados a partidos com tradições populistas e sem uma visão republicana e de longo prazo. O que se ressaltou na presente pesquisa foi o fato de que, com o passar dos anos e das gestões, o OPPA se tornou quase que refém de apenas dois partidos políticos populistas e que isso acarretou que Conselheiros não mais tivessem a capacidade de se opor às decisões do Executivo, chegando ao ápice da aceitação da suspensão do processo por dois anos. Mas essa tomada de poder por parte de partidos não comprometidos com a democracia participativa não foi em apenas uma gestão, foi um processo iniciado em 2005 quando da posse do primeiro governo pós Frente Popular. Não há que se mencionar aqui a intencionalidade das gestões em enfraquecer o OPPA, mas sim de forma objetiva destacar que decisões administrativas importantes foram tomadas, desde a introdução da GSL até o loteamento de secretarias entre partidos e vereadores e tendo como ápice a suspensão do OPPA, que levaram à essa debilidade na qual se encontra o processo na cidade.

No que tange a ocorrência de algum novo tipo de clientelismo, podemos afirmar que tal hipótese aventada não procede. Considerando a pesquisa de campo realizada e comparando com os conceitos de Clientelismo abordados, se conclui que o fenômeno encontrado não demonstrou diferenças do modelo clássico apontado na literatura nacional e internacional. Não há a figura de um Clientelismo do século XXI. O Orçamento Participativo de Porto Alegre acabou por replicar o modelo tradicional de Clientelismo que buscava combater quando do seu advento em 1989. O forte apelo do Clientelismo com suas características

fluidas que se moldam a qualquer tipo de sistema e processo político no qual os participantes não estejam totalmente engajados.

As principais razões encontradas para a emergência do Clientelismo tradicional no OPPA são i) a mudança de grupo político na gestão, promovendo políticas mais no campo da centro-direita; ii) o conflito do OPPA com o modelo de Governança Solidária Local, que acabou por enfraquecer a dinâmica dos Conselheiros e dispersar o foco do processo; iii) o loteamento de cargos públicos, especialmente de Secretários e Secretários-Adjuntos na Administração Fortunati, criando guetos partidários; iv) o advento da Copa do Mundo FIFA, porque retirou poder de decisão sobre os investimentos da cidade; v) a eleição em 2016 de grupo político com pouco comprometimento com a Democracia Participativa; viii) a partidarização dos gestores nomeados para os CRIPS e; vii) a manutenção da administração do OPPA pela gestão 2017-2020 nas mãos dos mesmos partidos políticos que anteriormente já vinham enfraquecendo o processo com medidas clientelistas e populistas.

Para chegarmos a tais conclusões, foram realizadas dez entrevistas com conselheiros e ex-conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre, alguns presentes desde o início do processo em 1989. Essas entrevistas seguiram a metodologia de uma conversa semiestruturada e com participação ativa da entrevistadora. No universo dessas entrevistas, foi possível verificar que dentre os entrevistados filiados ao Partido dos Trabalhadores, há uma nostalgia acerca do período em que o partido governava a cidade. Além disso, alguns desses entrevistados demonstram um sentimento de propriedade intelectual do OP pelo partido, no sentido de compreenderem que o Partido dos Trabalhadores possui a propriedade do processo e somente ele tem legitimidade para o colocar em prática. Outro ponto importante apresentado pelos entrevistados de forma praticamente unânime foi o de reconhecer que no primeiro mandato do novo grupo político, o então Prefeito José Fogaça manteve sua promessa de campanha de dar continuidade ao OPPA e realizou obras e demandas que foram deferidas ainda nos governos da Frente Popular.

Todos os entrevistados afirmam que o declínio mais visível do processo do OPPA teve início em 2010. Em sua esmagadora maioria, nove entre dez, os entrevistados identificaram o início do declínio do OPPA com a inserção do modelo de Governança Solidária Local. Mas também apontaram que a GSL não

foi a principal razão. Para eles, o loteamento de secretarias e departamentos entre vereadores e filiados a determinados partidos na gestão Fortunati, foi o fator preponderante nesse processo contínuo de enfraquecimento e clientelismo, fazendo com que a relação entre conselheiros e Prefeitura passasse a ser forjado pelas relações pessoais e partidárias.

A suspensão do OPPA em 2017 sem que houvesse uma oposição robusta por parte dos conselheiros é a prova cabal da cooptação do processo do OPPA. O Clientelismo firmado nas relações se mostrou ser um forte impeditivo da participação social mesmo em uma cidade que já possuía um forte capital social e político de democracia participativa. Isso demonstra a fragilidade do sistema participativo como um todo, que necessita de um trabalho cotidiano de vigilância para que não haja, ou que seja em muito diminuído, intervenções de forma clientelista que venham a minar e, como no caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre, comprometer muito a continuidade de um trabalho de três décadas para a inclusão da sociedade civil nas decisões da cidade.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. **From Clientelism to Co-operation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil.** *Politics & Society*, v. 26, n. 4, p. 511-23, 1998.

ABERS, Rebecca et al. **Porto Alegre: Participatory Budgeting and the Challenge of Sustaining Transformative Change.** In: **World Resources Report.** 2018. Disponível em: <https://www.wri.org/wri-citiesforall/publication/porto-alegre-participatory-budgeting-and-challenge-sustaining>. Acesso em: 05 fev. 2019

ALMEIDA, Debora R. de. **Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil.** *Opin. Publica*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 96-117, Apr. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762014000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 fev. 2018.

ANDRADE, Edinara T. **A Força do Povo" Do clientelismo Diádico ao Clientelismo das Massas.** Blumenau: Letra Viva, 1996.

ANDRADE, Edinara T. **Democracia participativa, Orçamento Participativo e clientelismo: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre (RS) e Blumenau (SC).** Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2005.

ARCHER, Ronald P. **The transition from traditional to broker clientelism in Colombia: political stability and social unrest.** Kellogg Institute Working Paper: [s.n], 1990.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Org.). **A inovação democrática no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. **Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático.** In: COELHO, S. P: NOBRE, M. (Org.). *Participação e deliberação.* São Paulo: Editora 34, 2004.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** *Opin. Publica*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 03 fev. 2018.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory institution in democratic Brazil**. Washington, D.C.; Baltimore: Woodrow Wilson Center; John Hopkins University, 2009.

AVRITZER, Leonardo. In PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.)

BEAUVOIR, Simone de. **Memórias de uma moça bem-comportada**. São Paulo: Nova Fronteira, 2017. p.53.

BERLIN, Isaiah. Dois conceitos de liberdade. In: **Estudos sobre a Humanidade** – Uma antologia de ensaios. São Paulo: Companhia das Letras. 2002.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BRASIL. **Constituição de 1891**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. **Constituição de 1934**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. **Constituição de 1946**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. **Constituição de 1967**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. **Constituição do Imperio do Brazil. 1824**. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf Acessado em 02 de fevereiro de 2018.

CAMBRAIA, Marcio Rodrigo Nunes. **A Formação da Frente Liberal e a Transição Democrática no Brasil (1984-85)**. Revista On-Line LIBERDADE E CIDADANIA. Fundação Liberdade e Cidadania. Consultado em 26 de outubro de 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo, República**. In: BOTELHO, André, SCHWARCZ, Lilia Moritz (Orgs.). Agenda brasileira: temas de uma sociedade em mudança. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

CASARIN, Lucas. **Isaiah Berlin: afirmação e limitação da liberdade**. Revista de Sociologia e Política. v. 16, nº 30: 283-295 Jun. 2008.

CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. E. **Rethinking democratic representation: eight theoretical issues**. Rethinking Democratic Representation Workshop. Columbia, University of British Columbia, 2006. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.565.9652>. Acesso em: 05 fev. 2018.

CERVI, Emerson Urizzi. **As sete vidas do populismo**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 17, p. 151-156, Nov. 2001. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782001000200012&lng=en&nrm=iso>. access on 31 July 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782001000200012>.

DELVAL, J. **Introdução à prática do Método Clínico: descobrindo o pensamento das crianças**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

DIAS, Márcia. R. **Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: Editora UFMG, RJ, IUPERJ, 2002.

FAN, Li. **Participatory Budgeting in China: Approaches and Development**. In: DIAS, Nelson (Org.). Hope for Democracy 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Lisboa: Epopeia Records | Oficina, 2018.

FEDOZZI, Luciano J. et al. **Participação, cultura política e cidades.** Sociologias, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. 14-44, ago. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222012000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jan. 2018.

FEDOZZI, Luciano J. **O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FEDOZZI, Luciano J. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 1997.

FEDOZZI, Luciano J.; MARTINS, André L. B. **Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política.** Lua Nova, São Paulo, n. 95, p. 181-224, ago. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452015000200181&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jan. 2018.

FERREIRA, José R. **Atenas, uma democracia?** Conferência realizada na Faculdade de Letras do Porto em 17/04/1989.

FRANCÉS, Francisco; CARRATALÁ, Liberto; GANUZA, Ernesto. **20 Years of Participatory Budgeting in Spain.** In: DIAS, Nelson (Org.). Hope for Democracy 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Lisboa: Epopeia Records | Oficina, 2018.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia.** 6ª. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

GOLDFRANCK, Benjamin; LANDES, Katherine. **Participatory Budgeting in Canada and the United States.** In: DIAS, Nelson (Org.). Hope for Democracy 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Lisboa: Epopeia Records | Oficina, 2018.

GOMES, Angela de Castro. **O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito.** Tempo, Rio de Janeiro, vol. 1, n.º. 2, 1996, p. 31-58.

GURZA LAVALLE, Adrián; ZAREMBERG, Gisela. **Más allá de la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política.** Rev. mex. cienc. polít. soc, México, v. 59, n. 221, p. 19-49, agosto 2014. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014000200002&lng=es&nrm=iso>. accedido en 09 agosto 2019.

HELD, David. **Democracy and the global order: from the modern state to cosmopolitan governance.** Stanford: Stanford University Press, 1995.

HENDRIKS, C. **Integrated Deliberation: Reconciling civil society's dual role in deliberative democracy.** Political Studies, vol. 54, n. 3, p.486-508, 2006.

HILGERS, Tina. **Clientelism and Conceptual Stretching: Differentiating among concepts and among analytical levels.** Theory and Society, 40(5): 567-588, 2011.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1991.

HOPKIN, Jonathan. **Conceptualizing political Clientelism: political exchange and democratic theory.** Paper prepared for the APSA Annual Meeting, Philadelphia, 2006.

LANDÉ, Carl H. **Introduction: The dyadic basis of clientelism.** In: SCHMIDT, S. W. et al. (eds.). Friends, followers, and factions: a reader in political clientelism. Berkeley, Univ. of California Press, 1977.

LEAL, Victor N. **Coronelismo, enxada e voto (O município e o regime representativo no Brasil).** 7ª Ed. São Paulo, Editora Alfa-Omega, 2012.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo.** In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 10, n. 29, 1995.

NAVARRO, Zander. **O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico.** In: A inovação democrática no Brasil. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Z. (Org.). São Paulo: Cortez, 2003.

PAZ, Carlos. **Youth Participatory Budgeting – Portugal.** In: DIAS, Nelson (Org.). Hope for Democracy 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Lisboa: Epopeia Records | Oficina, 2018.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIATTONI, Simona (Ed.). **Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

PORTO ALEGRE. **Governança solidária local**. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg/default.php?p_secao=141. Acesso em: 01 jun. 2018.

PORTO ALEGRE. **OP 2016/2017 - Conselheiros Eleito**. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=107. Acesso em: 01 jun. 2018.

PRIMC, Matic. **Participatory Budgeting in Slovenia – A budding field**. In: DIAS, Nelson (Org.). *Hope for Democracy 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Lisboa: Epopeia Records | Oficina, 2018.

OBSERVAPOA. **Governança solidária local**. Disponível em: http://www.observapoa.com.br/default.php?reg=2&p_secao=51. Acesso em: 01 jun. 2018.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

RADCLIFFE-BROWN, A.R. **Structure and Function in Primitive Society**. London: Cohen and West, 1952.

RONIGER, L.; GÜNES-AYATA, A. **Democracy, Clientelism, and Civil Society**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1994.

REIS, Maria D. **Democracia grega: a antiga Atenas (séc. V a. C.)**. Sapere Aude, Belo Horizonte, v. 9, n. 17, p. 45-66, jul. 2018. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/SapereAude/article/view/17648>. Acesso em: 02 jan. 2019.

SAES, Décio de Azevedo M. **A reemergência do populismo no Brasil e na América Latina**. In: *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. Evelina Dagnino (org.), São Paulo, Brasiliense, 1994.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, v.01. 1994.

SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. **Qué es. . . y qué no es la democracia**. In DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. El resurgimiento global de la democracia. México: UNAM, 1996.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCHWARCZ, Lilia M. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. 1ª. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, José A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo. Ed. Malheiros. 2014.

SILVA, J. A.; FREZZA, J. S. **Aspectos metodológicos e constitutivos do pensamento do adulto**. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, n. 39, p. 191-205, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n39/n39a13.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018.

SOBOTTKA, Emil A. **Orçamento Participativo: conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo**. Civitas - Revista de Ciências Sociais, [S.I.], v. 4, n. 1, p. 95-110, dez. 2006. ISSN 1984-7289. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/48>>. Acesso em: 04 jan. 2019.

STORTONE, Stefano; ALLEGRETTI, Giovanni. **Participatory Budgeting in Italy – Towards a Renaissance?**. In: DIAS, Nelson (Org.). Hope for Democracy 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Lisboa: Epopeia Records | Oficina, 2018.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?**. Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 fev. 2018.

VIRGOLINO, Mariana. **Justiça, hybris e tirania em Atenas arcaica e clássica**. Revista Hélade. 3. 63. 10.22409/rh. v3i1.10953, 2018, p. 15-16. Disponível em: <http://periodicos.uff.br/helade/article/view/10953/7748>. Acesso em: 01 fev. 2019.

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

WOOD, Ellen Meiksins. C.B. Macpherson: **Liberalism and the Task of Socialist Political Theory in The Socialist Register.** [s.l.] : Socialist Register, 1978.

APÊNDICE A – IDENTIFICAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Identificador	Gênero	Idade	Filiado a Partido Político	Região/Temática	Ingresso no OPPA	Saída do OPPA	Conselheiro
C1	M	48	PDT (anteriores: PMDB e PTB)	08 Restinga	2005	--	SIM 2010/2017
C2	F	56	PT	10 Cruzeiro	1990	2018	SIM 2017/2018
C3	M	33	PDT	16 Centro	2001	--	SIM 2007/2009
C4	M	40	Solidariedade (anterior: PT)	10 Cruzeiro	1997	2018	SIM 1997/2018
C5	F	59	Não	10 Cruzeiro	2007	2018	SIM, 2017/2018
C6	M	65	PT	Des. Econômico Tributação, Turismo e Trabalho	1991	--	SIM 2014/2019
C7	M	65	PSB	Des. Econômico Tributação, Turismo e Trabalho	1989	--	SIM 2017/2018
C8	M	62	Não	11 Cristal	1997	2016	SIM 1998/1999
C9	M	56	PT	03 Leste	1989	--	Sim 2017/2019
C10	M	52	PSL (anterior: PTB)	Saúde e Assistência Social e 04 Lomba do Pinheiro	2009	--	Sim 2017/2019