



Democratização e desdemocratização na metrópole de Porto Alegre: três décadas do Orçamento Participativo¹

Ivan Daniel Müller²

Luciano Fedozzi³

O presente artigo analisa a trajetória do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre (1989-2022), buscando identificar o caráter das mudanças ocorridas nesse modelo de gestão participativa. A partir do escopo teórico proposto por Charles Tilly (2013) para avaliar a dinâmica histórica dos regimes democráticos, são adotadas categorias que permitem adaptar essa abordagem para a análise das mudanças que ocorreram no longo prazo dessa instituição participativa. O artigo propõe um modelo de análise capaz de identificar períodos distintos na vida do OP porto-alegrense. A partir de fontes secundárias, constituídas por dados oficiais da Administração Municipal e por pesquisas acadêmicas sobre esse processo participativo, o estudo demonstra que a dinâmica de participação perdeu características democratizantes ao longo do tempo, direcionando essa instituição para um caminho contrário, de caráter desdemocratizante.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; democratização; desdemocratização; instituições participativas; Porto Alegre

Introdução

O período de redemocratização aberto com a Constituição de 1988 no Brasil tornou-se um caso típico a demonstrar o caráter dinâmico da democracia. Após o retorno dos preceitos institucionais necessários ao regime democrático liberal, dentre os quais ressalta-se a democracia representativa como base do sistema político, ocorreu uma ampliação das modalidades de participação da cidadania por meio de interfaces socioestatais e de representação social institucionalizada, para além das eleições e da representação política. Essa ampliação da democracia se deu de forma ímpar na história

¹ Trabalho apresentado no 46º Congresso da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), no ST Cidades e democracia em disputa, Campinas (SP), 2022.

² Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Porto Alegre (RS), Brasil. E-mail: <ivanmuller@gmail.com>.

³ Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Porto Alegre (RS), Brasil. E-mail: <lucianofedozzi@gmail.com>.

do país. Ou seja, criaram-se diversas possibilidades de engajamento de atores da sociedade civil e de movimentos sociais na esfera estatal, com possibilidades de elaboração, monitoramento e *accountability* na implementação de políticas públicas. Trata-se dos processos de alargamento da democracia e de pluralização da representação levada a efeito em especial pelas chamadas Instituições Participativas, isto é, pelas formas de participação contínuas de incidência social sobre o poder público e seu aparato administrativo, incluindo o sistema político (Avritzer, 2008; Gurza Lavalle, 2011a; Gurza Lavalle; Isunza Vera, 2011; Carlos, 2015).

Em razão disso - e paradoxalmente a sua história autoritária - o Brasil foi considerado, ao fim da primeira década do século XXI, uma referência de ponta em termos de inovação democrática no mundo. A ampliação dos canais de participação e representação institucionalizada deu-se a partir da criação e expansão dos Conselhos de Políticas Públicas, das Conferências Temáticas, dos Planos Diretores Participativos e da expansão dos Orçamentos Participativos (OPs), inclusive em grandes metrópoles do país. Ainda que muitas dessas modalidades datem dos anos 1980, a ampliação numérica em nível nacional ocorreu após a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, em 2002, embora os OPs tenham se limitado à esfera municipal e a poucos estados (Borba, 2011; Pires; Vaz, 2013).

Nesse contexto, destacou-se o OP em Porto Alegre, instituindo-se a partir da década de 1990 como uma das mais destacadas instituições participativas, reconhecida nacional e internacionalmente. Porém, a sua longevidade é marcada por mudanças em sua configuração, sendo que tais modificações alteraram as estruturas de oportunidades da participação, qualificando de maneira distinta as formas de participação e seus resultados. Com o propósito de conhecer o sentido e o caráter dessas modificações, são adotadas referências teóricas e uma conceptualização capaz de interpretar o caráter dinâmico das democracias. Esse é o caso da abordagem proposta por Tilly (2013), que lança recursos teóricos e metodológicos para demarcar os processos democratizantes e os processos desdemocratizantes na trajetória dinâmica das democracias.

Apesar da teorização de Tilly tratar da dinâmica democrática de entidades nacionais como os países, é pertinente sua adaptação para a análise de situações micropolíticas encarregadas da relação institucional participativa entre Estado e cidadãos, em especial aquelas existentes em longo prazo, como é o caso do OP de Porto Alegre. Sendo assim, lança-se um olhar apurado sobre o Estado, percebendo-o enquanto dinâmico e relacional com a sociedade civil. Nesse direcionamento, aponta-se inicialmente para a definição dos conceitos tillyanos de democratização e desdemocratização, para, em seguida, ater-se à análise empírica do OP porto-alegrense, pela mobilização de dados secundários, a partir da operacionalização de conceitos utilizados para avaliar as mudanças que caracterizam períodos históricos distintos na vida dessa Instituição Participativa: um de singular democratização (Período de Criação e Consolidação) e outro de desdemocratização (Período de Crise, Limites e Desconfiguração).

O referencial tillyano encontra guarida em categorias adotadas pela literatura sobre as instituições participativas, como é o caso do desenho institucional (Fung; Wright, 2003; Fung, 2004; Faria; Ribeiro, 2011; Wampler, 2011), da capacidade estatal (Amenta et al., 2010; Gomide; Pires, 2014; Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2017; Souza, 2016) e do contexto político, como variáveis que influenciam o *modus operandi* da participação, tal qual é o caso dos OPs (Abers, 2000; Silva, 2001; Fedozzi, 2002; Borba, 2011). Entende-se, portanto, que a participação e sua efetividade em resultados práticos estão relacionadas com o contexto histórico, o qual delimitará modificações nas relações entre a instituição participativa e os diversos atores, socioestatais, de maneira mais democrática ou menos democrática (Borba, 2011).

O método da investigação, nesse sentido, é hipotético-dedutivo⁴, partindo de um referencial teórico geral que trata da dinâmica histórica dos regimes democráticos, por meio dos estudos e reflexões de Tilly (2013), que propõe duas possíveis dinâmicas contraditórias na qualidade das democracias, a democratizante e a desdemocratizante. São adotadas as categorias propostas pelo autor para analisar empiricamente os regimes democráticos, adaptando-as ao contexto municipal, quais sejam: amplitude da participação, caráter mutuamente vinculante e aumento da igualdade da participação. Em seguida, a partir da revisão da literatura acadêmica sobre as principais variáveis que interferem na participação social em políticas públicas, são adotadas três categorias centrais para proceder a análise do Orçamento Participativo (OP): o desenho institucional, a capacidade estatal e o contexto político.

A partir desse quadro teórico geral, procedeu-se à avaliação da trajetória histórica do OP acessando dados secundários oficiais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e de estudos acadêmicos já realizados sobre essa participação, objetivando verificar as modificações adotadas ao longo do tempo. Em cada uma das três variáveis da participação social (desenho institucional, capacidade estatal e contexto político), são analisados os dados quanto à amplitude da participação, o caráter mutuamente vinculante e o aumento da igualdade da participação, que indicam o sentido democratizante ou desdemocratizante das mudanças ocorridas na vida institucional do OP de Porto Alegre ao longo do tempo.

Além da presente introdução, o artigo é composto pelas seguintes partes: a primeira dedicada ao registro das dinâmicas na democracia; a segunda trata do Orçamento Participativo e das variáveis de análise utilizadas; e a terceira analisa, a partir de dados secundários, os processos de democratização e desdemocratização na história dessa participação, composta respectivamente pelos momentos de criação e consolidação (1989 a 2002) e pelo período caracterizado como crise e desconfiguração (2003 a 2019).

⁴ A referência principal do método hipotético-dedutivo é Karl Popper, cf. discussão nas ciências sociais em Gil (1999).

Democracia, democratização e desdemocratização

Toma-se, para propósitos do presente estudo, o conceito de democracia proposto por Tilly, que a entende como sendo uma certa classe de relações entre Estados e cidadãos, relações essas que podem mudar, tanto em direção à ampliação da democracia em um processo de democratização quanto em direção a sua redução, a desdemocratização (Tilly, 2013, p. 26). De acordo com o sociólogo estadunidense, existe possibilidade de se verificar se um país é democrático ou não, assim como também é possível reconhecer que dentre os países democráticos há distintos níveis de democracia. Assim, diferentemente de outras abordagens apoiadas em filosofias analíticas, o autor baseia seus estudos comparados sobre a democracia e sobre a ação coletiva de atores sociais e estatais a partir de referenciais teóricos da sociologia histórica, do neoinstitucionalismo e da epistemologia relacional. Essas fontes teórico-epistemológicas permitem a Tilly aportar à teoria democrática uma abordagem que é direcionada para interpretar a democracia como um regime dinâmico, situado em contextos históricos e sujeito a constantes modificações em ambas as direções, no aprofundamento da democracia ou em seu sentido contrário.

Como forma de operacionalizar a análise centrada em captar a dinâmica dos processos da democracia, Tilly entende que essas relações entre Estado e cidadãos são qualificadas por, pelo menos, quatro elementos fundamentais: *a amplitude, a igualdade, a proteção e o caráter mutuamente vinculante*. Cada uma dessas variáveis diz respeito a uma certa qualidade no sentido da dinâmica das democracias. *A amplitude* se refere ao alargamento ou ao estreitamento da cidadania frente ao Estado. Ela dispõe se são muitos ou poucos os grupos de cidadãos que conseguem expressar demandas em direção ao Estado; *a igualdade* define até que ponto há chances não muito díspares, entre os grupos sociais, de transformar suas demandas em ação do Estado, ou seja, a igualdade de influência no Estado; *a proteção* trata das liberdades a serem respeitadas pelo Estado nessas relações com os cidadãos. Isso significa que os cidadãos demandantes gozam de liberdade negativa diante do Estado; e, por fim, *o caráter mutuamente vinculante das relações*, capaz de estabelecer compromissos mútuos entre o Estado e os cidadãos (Tilly, 2013).

São as relações dispostas a partir desses elementos que caracterizam os processos dinâmicos da democracia. Um regime caminha no sentido da democratização na medida em que as relações políticas entre Estado e cidadãos forem amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes. Democratização significa o movimento líquido no sentido da mais ampla, mais justa, mais protegida e mais vinculante classe de relações, enquanto a desdemocratização significa o movimento contrário do regime político.

Outro fator importante para a análise das possibilidades de uma dinâmica democratizante é o de capacidade estatal. Para Tilly (2013), um país sem uma significativa capacidade do Estado não pode traduzir as demandas coletivas expressas pelos cidadãos em transformações da vida social. Capacidade do Estado significa "a extensão na qual as

intervenções dos agentes do Estado em recursos, atividades e interconexões pessoais não estatais alteram as distribuições existentes desses recursos, atividades e conexões interpessoais, bem como as relações entre aquelas distribuições” (Tilly, 2013, p. 30). A questão das capacidades estatais assume relevância prática, uma vez que, segundo o pressuposto dinâmico da democracia, períodos de menor capacidade estatal tenderão a restringir ainda mais a participação nas decisões.

Ainda segundo Tilly (2013), não é possível explicar os processos políticos olhando apenas para as interações entre cidadãos e Estado, pois também há que se examinar coalizões, rivalidades e confrontações entre os principais atores políticos que não fazem parte do Estado. De qualquer forma, sob uma perspectiva simplificada, a criação de mais interfaces socioestatais que possibilitem operacionalizar consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes, como podem ser as instituições participativas, indicariam, em tese, maiores oportunidades em direção a uma maior democratização da democracia.

Embora o autor não tenha a intenção declarada de defender ou propor processos de democracia participativa, é possível dizer que sua abordagem teórica se situa como corrente intermediária entre as teorias elitistas e as teorias participativas da democracia, assim como entre as concepções normativistas e as realistas que, de certa forma, hegemonizaram o debate sobre a democracia desde o início do século passado⁵. É nesse sentido que as práticas de participação social institucionalizadas que ocorrem para além dos processos eleitorais denotam importância, porque podem aumentar a participação dos cidadãos nas decisões e oportunizar a pluralização de reivindicações, causas e demandas de grupos que são vocalizadas por modalidades que vão além da representação política nas instituições tradicionais da democracia. Todavia, segundo as premissas e critérios de Tilly, a participação não significa de antemão tratar-se de um processo democratizante, algo que depende de análise empírica por meio de critérios generalizantes. Como afirmado anteriormente, trata-se, portanto, de adaptar os supostos tillyanos para proceder à análise empírica.

Orçamento Participativo: variáveis e categorias de análise

Antes de proceder-se à análise empírica dos períodos que constituem a trajetória dos trinta anos do OP, convém fixar as variáveis norteadoras desse objetivo. Para tal, serão discutidas as categorias supracitadas propostas por Tilly, complementadas por elementos considerados relevantes pela literatura acadêmica sobre as condições em que operam os processos de participação social nas políticas do Estado.

⁵ Ao destacar o caráter dinâmico da democracia, Tilly também chama a atenção para alguns de seus aspectos normativos, “A democracia é um bem em si mesmo, na medida em que em alguma extensão ela oferece à população de determinado regime o poder coletivo de determinar seu próprio destino” (Tilly, 2013, p. 20).

De acordo com esse referencial, pode-se inferir que a implementação do Orçamento Participativo estará rumando no sentido democratizante das relações entre Estado e cidadãos à medida que amplia os horizontes de igualdade e liberdade para garantir a participação maior e mais intensa dos cidadãos; amplia a proteção às manifestações de opinião da cidadania; e obriga que as decisões da maioria, guardadas as condições de igualdade e liberdade, sejam praticadas pelo governo como políticas do Estado.

Cabe destacar que as *consultas amplas*, a *igualdade* na participação e o *caráter mutuamente vinculante* são critérios atinentes aos direitos políticos, possíveis de serem analisados a partir do histórico do desenho institucional do OP. Todavia, o *caráter mutuamente vinculante*⁶ da relação diz respeito tanto ao desenho institucional da participação como ao contexto político. Isso porque as regras do jogo da participação importam para que todos os cidadãos tenham igual oportunidade de decisão no OP. Ademais, o contexto político (além da capacidade estatal) importa, porque a exequibilidade das decisões em favor dos cidadãos também depende da intencionalidade do projeto político governante, de seus partidos e opositores, sobretudo em relação à centralidade ou não do OP no modo de governar, e às condições financeiras que definem parte da capacidade estatal a viabilizar o caráter mutuamente vinculante.

Já o indicador *proteção*, mais ligado ao âmbito dos direitos civis, não se verifica a partir do desenho institucional ou da avaliação da efetividade do OP. Ele torna-se evidente a partir dos relatos dos atores sociais participantes e ex-participantes, que denotam as possibilidades de concordância e discordância em relação ao funcionamento/efetividade da participação sem que haja sanções, constrangimentos, impedimentos e/ou exclusões por parte dos agentes estatais ou mesmo de atores sociais com poder de veto.

A análise da capacidade estatal (Tilly, 2013, p. 29) visa captar as possibilidades financeiras gerais da Administração Municipal, bem como a disposição real do governo em dispor recursos financeiros para submetê-los à decisão popular. Da mesma forma, trata-se de avaliar as condições administrativas criadas para viabilizar a interface socioestatal da participação. A relevância dessa variável deriva da capacidade do Estado para reforçar suas decisões políticas quanto a real vontade democratizante do projeto político. Não à toa, Tilly propõe que se distinga a capacidade do Estado e a democracia para depois relacionar esses dois termos. Assinala, ainda, a importância dos processos mediante os quais a capacidade do Estado aumenta ou diminui, e suas interações com a ação estatal como parte da democratização/desdemocratização (Tilly, 2013, p. 37).

Outro fator relevante na análise histórica do OP e de seu nível de democratização é o *contexto político* que abrange determinado período. A depender de quem governa e

⁶ Esse critério assemelha-se à questão da efetividade da participação no OP, pois, segundo Tilly, o *caráter mutuamente vinculante* da relação Estado e cidadãos trata do aumento ou diminuição das queixas dos cidadãos sobre a negação de benefícios igualmente obrigatórios para todos que resultam na entrega desses benefícios.

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

Conforme as atualizações dos estudos das instituições participativas, é de suma importância incorporar o contexto político como variável que interfere nos processos participativos, para além das discussões a respeito dos interesses políticos do Executivo, os interesses e a participação dos partidos de oposição e das lideranças políticas locais que rodeiam a instância participativa como um todo (Romão, 2010; Gurza Lavalle; Romão; Zaremborg, 2014). O contexto político trata, portanto, de analisar as mudanças partidárias na prefeitura de Porto Alegre e a relação com essa instituição participativa, visualizando quem são os partidos governantes, quem são os opositores e quais as relações deles com a efetividade e a centralidade do OP. No nível da efetividade (por meio do *caráter mutuamente vinculante das regras do OP*), avalia-se o comprometimento do poder político com a execução das demandas aprovadas pela participação, enquanto a centralidade desta esboça uma análise do lugar ocupado pelo OP no modelo de gestão do partido governante e dos modos de ação da oposição em relação a essa instituição participativa.

Sendo assim, adota-se como marco teórico-analítico da trajetória do OP três variáveis, sendo cada uma delas composta por categorias: a) desenho institucional, que define as regras do OP (*consultas amplas, igualdade na participação e caráter mutuamente vinculante*); b) capacidades estatais (recursos financeiros e administrativos para atender demandas e viabilizar a participação); e c) o contexto político (partidos governantes, oposição e suas relações com a efetividade e a centralidade ocupada pelo OP nas decisões).

Assinale-se que, embora os três eixos de análise possam ser analisados separadamente, eles relacionam-se, na prática, em diversos aspectos. Assim, de forma conjunta, configuram o panorama dinâmico no qual desdobram-se os níveis de democratização e desdemocratização do processo participativo ora analisado.

Democratização e desdemocratização: o Orçamento Participativo de Porto Alegre

O surgimento do OP em Porto Alegre pode ser entendido como um processo de inovação democrática que representa uma mudança em certa classe de relações entre cidadãos e Estado. Anteriormente ao OP, o orçamento público da cidade era elaborado e decidido de forma restrita às esferas estatais. Essa esfera era composta pelo corpo técnico da administração pública e pelas instâncias de representação política, o Executivo e o Legislativo, conforme previsão da legislação que ordena o processo orçamentário no Brasil

(Lei 4320/1964). Com o OP ocorreu o engajamento dos cidadãos de territórios urbanos precários em inegável ampliação social e política dos atores influentes e dos decisores dos recursos orçamentários.

A construção do OP de Porto Alegre não decorreu de um modelo participativo pré-existente no programa dos partidos que o promoveram e dos atores civis que eram demandantes de políticas governamentais. Ao contrário, em que pese a existência de uma vontade política manifestada por esses atores políticos e sociais, no sentido de promover a democratização das decisões sobre as prioridades governamentais, o OP resultou de um processo experimental de ensaios e erros a partir de um novo contexto de abertura do Estado à participação dos cidadãos/as. O processo de dupla direção, *top-down* e *bottom-up*, é descrito e analisado em diversos estudos da primeira fase do OP (Abers, 2000; Fedozzi, 2000; Baiocchi, 2005). O processo que se iniciou tímido, começou a ganhar forma ao longo dos seus primeiros anos, criando regras e se transformando em uma instituição, até chegar ao modelo reconhecido como um caso bem-sucedido (Nações Unidas II Conferência sobre Assentamentos Humanos, Istambul, 1996).

Cabe frisar, porém, que, com a análise empreendida aqui, embora se busque elencar períodos diferentes de democratização e desdemocratização na trajetória dos mais de trinta anos do OP de Porto Alegre, não se realiza uma análise temporal minuciosa, ano a ano, mas sim busca-se captar uma variação dos níveis de ampliação ou redução democrática do OP em períodos mais amplos. Entende-se que o seu período inicial, em um contexto de estabilidade institucional e continuidade político-partidária, foi marcado por experimentações e mudanças de caráter democratizante das relações Estado e sociedade, e diversos estudos mostraram esse período do OP porto-alegrense (Baierle, 1992; Fedozzi, 1997, 2000; Abers, 2000; Baiocchi, 2005; Nuñez, 2010). Portanto, neste artigo, se objetiva demarcar períodos maiores a partir das tendências verificadas em sua trajetória, quais sejam, dois períodos distintos: um de singular democratização (Período de Criação e Consolidação) e outro de desdemocratização (Período de Crise, Limites e Desconfiguração).

Democratização: período de criação e consolidação do OP – 1989 a 2002

A discussão orçamentária com os cidadãos e atores civis em Porto Alegre foi deflagrada em 1989, primeiro ano da gestão dos partidos da coalizão de esquerda Frente Popular (PT-PCB). Todavia, os escassos recursos orçamentários disponíveis à época, bem como a falta de experiência dos novos quadros políticos como agentes estatais, impediram que as demandas populares elencadas fossem efetivadas em 1990. A primeira tentativa de discussão pública do orçamento fora realizada sem metodologia para definir prioridades e resultou em grande desacordo entre o rol de demandas sociais e os recursos disponíveis. À singular abertura de oportunidades de participação cidadã, sobreveio a crise de governabilidade, oriunda tanto da crise fiscal como também da dissonância entre o ideário participativo da coalizão e a realidade do contexto político. O ideário baseado na

experiência revolucionária de criação de um novo Estado socialista, conforme a estratégia marxista do “duplo poder”, exemplificada pelos casos paradigmáticos dos Sovietes na Rússia e da experiência da Comuna de Paris, foi obrigado a se reorientar, adotando-se o sentido prático e realista de uma estratégia assentada nos vínculos entre a “democratização do Estado via participação popular” e o processo de “inversão de prioridades” (Fedozzi, 1997, 2000; Genro; Souza, 1997).

Capacidade Estatal e Contexto Político

O ciclo democratizante dependeu do aumento da *capacidade estatal* em termos de recursos financeiros e de mudanças na gestão do planejamento administrativo que expressaram a adaptação realista do ideário participativo e do programa pretendido pela coalizão de esquerda governante. A grave crise financeira⁷ no primeiro ano da gestão, 1989, foi superada tanto pelos efeitos desconcentradores dos recursos federativos da nova Constituição Federal de 1988 como pela reforma tributária local. O resultado global após as reformas tributárias foi substancial, pois representou um aumento das receitas correntes de 99,4% em termos reais quando confrontados com os dados de 1988, sendo que a variação da receita como um todo ficou acumulada em 71,8% (Fedozzi, 2000, p. 83). O aumento da capacidade de investimento do Estado permitiu que o processo de participação, após a crise de confiança dos cidadãos, fosse retomado nos anos seguintes, em 1991 e 1992, quando ocorreu então a configuração do modelo do OP.

Concomitantemente, mudanças operadas na estrutura administrativa e na estratégia governamental contribuíram para reposicionar a capacidade do Estado, resultando numa interação mais realista e responsiva com os atores civis demandantes. No bojo da reforma administrativa e da redefinição da estratégia governamental – operadas a partir das referências teóricas do planejamento estratégico situacional –, os agentes estatais reposicionaram o governo, dirigindo-o para o atendimento de prioridades sustentadas enfaticamente pelos atores civis das periferias que constituíam o corpo majoritário dos participantes.

Essa reorientação resultou na criação de novas estruturas político-administrativas destinadas ao planejamento e orçamento, voltadas para a viabilização da interface socioestatal com os cidadãos e organizações sociais nos territórios da cidade. No primeiro caso, após a crise com os métodos tecnocráticos da Secretaria de Planejamento Municipal, as coordenações do Plano de Ação do Governo e da Programação e Execução Orçamentária, originaram o Gabinete de Planejamento (GAPLAN), com funções de planejamento participativo. No segundo caso, a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), com funções de gestão da política governamental de participação social. Ambas as estruturas responderam a uma dupla característica de centralização política e de descentralização

⁷ Em 1989, 98% da receita do município estava comprometida com o pagamento dos servidores (Fedozzi, 2000, p. 77).

administrativa, porque passaram a ser ligadas ao Gabinete do Prefeito (e à Coordenação de Governo formada pelas principais Secretarias da Prefeitura Municipal), e ramificadas nos órgãos governamentais, constituindo fóruns horizontais de planejamento e da política de participação. Na circunstância do planejamento participativo, a estrutura de gestão horizontal correspondeu ao Fórum das Assessorias de Planejamento (Asseplas) de cada órgão governamental, e, no caso da gestão da participação, foi o Fórum das Assessorias Comunitárias dos Órgãos Públicos (Fascom). Em 1992, foram criados os cargos de Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs). O Fórum das Asseplas e os CROPs aumentaram a capacidade operativa do Estado na participação. O Estado modificou sua estrutura de ação passando a ter mecanismos de planejamento e política unificada de participação, ambos com funções internas à gestão e ao mesmo tempo externas na interação com as comunidades por meio de agentes atuando em cada região da cidade. Ao trazer as funções do planejamento governamental, orçamento e participação para o centro político, o governo avaliou que teria melhores condições de executar sua estratégia política adotada após o “choque de realidade” e inadequação programática do primeiro ano de uma gestão até então inédita para os partidos de esquerda que compunham a Frente Popular liderada pelo PT (Fedozzi, 2000, p. 101).

Em seu conteúdo, essa nova estratégia objetivou unificar a ação em torno das necessidades das classes populares por meio de “Intervenções Urbanas como Prioridade Popular”. Essas intervenções deveriam ser concretizadas a partir de três tipos de ações: (a) regulamentação e democratização do uso do solo urbano, destacando a regularização do uso e da posse da terra; (b) implantação de infraestrutura urbana e de serviços municipais; e (c) pavimentação de vias. Tais setores vinham sendo reivindicados pelas comunidades⁸ e, nos três anos seguintes, viriam a ser apresentados pela população através do OP como prioridades (Fedozzi, 2000, p. 94)⁹. Além do GAPLAN e da CRC, a reforma administrativa de 1990 criou o Programa de Regularização Fundiária (PRF) junto à Secretaria de Planejamento Municipal, objetivando viabilizar políticas voltadas à cidade irregular ou informal, uma vez que esse tema da regularização fundiária e acesso à terra estava sendo apontado como uma das mais importantes prioridades dos atores e movimentos sociais.

O aumento da capacidade estatal, que, conforme Tilly (2013), dispõe ao Estado a capacidade de implementar suas decisões políticas, somado às mudanças nos arranjos institucionais e nos procedimentos da participação, entre 1989 e 1991, viabilizou o processo de participação e sua posterior consolidação.

⁸ Utiliza-se aqui o termo nativo “comunidades” para designar a autoidentificação utilizada por camadas sociais de baixa renda e baixa escolaridade, em geral moradores de áreas periféricas da cidade e que são participantes do OP. O termo não designa necessariamente uma forma de organização social.

⁹ Cf. documento “A Hora das Definições Estratégicas”, uma série de medidas que visava inverter prioridades, organizando o corpo administrativo e a burocracia estatal de forma a se voltarem para superação dos direitos formais e da desprivatização do Estado (Fedozzi, 2000, p. 93-94).

As mudanças foram viabilizadas em um contexto de poder estatal exercido por uma coalizão política que tinha como um dos seus objetivos estratégicos promover a participação social na escolha de prioridades governamentais. Essa coalizão representava em Porto Alegre o projeto político democrático-participativo que havia emergido no país no contexto da redemocratização (Dagnino, 2002). Em especial, o PT, partido hegemônico na FP e que tinha vínculos com movimentos sociais na cidade, expressou claramente durante a campanha eleitoral sua vontade política de implementar a gestão participativa em Porto Alegre.

A criação do OP, todavia, gerou descontentamento entre a maioria dos vereadores de oposição no Legislativo Municipal (Dias, 2002). No entanto, a adesão ao processo participativo pelas camadas periféricas de baixa renda ajudou a fazer com que o legislativo local não obstaculizasse o prosseguimento de construção do novo método participativo representado pelo OP. Além disso, embora o Executivo não detivesse a maioria das cadeiras na Câmara de Vereadores, o governo pôde contar com o apoio relativo da bancada do Partido Democrático Trabalhista (PDT), partido de extração popular ainda antes do golpe de 1964 e que já tinha governado a cidade após o retorno das eleições diretas para prefeitos, entre 1986-1988. O PDT, nesse período recente, apresentava um perfil progressista e possuía fortes vínculos com as camadas sociais das periferias, tendo inclusive apresentado um projeto de criação dos Conselhos Populares (na realidade, Conselhos Municipais) durante sua gestão na Administração Municipal. O partido, portanto, não se perfilou entre os demais que eram refratários à participação popular nas decisões orçamentárias.

Conforme o estudo de Dias (2002)¹⁰, com o tempo e à medida que o PT ganhou popularidade em razão do OP, devido à consolidação dessa forma de governar, ocorreu uma intensificação das ações do Legislativo buscando confrontá-lo, seja com tentativas de regulamentação para torná-lo mais dependente à representação política do Legislativo, seja no sentido de alocar despesas que diminuíssem os recursos de alcance do programa. Todavia, ao longo das gestões petistas, embora com maioria na Câmara (em razão do apoio do PDT e do crescimento de cadeiras do próprio PT), ocorreu o aumento das cadeiras de oposição dos principais partidos contrários ao Executivo na época, tais como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Progressista Brasileiro (PPB) - posterior Partido Progressista (PP) (Dias, 2002, p. 160). Esse fator contribuiu para a mudança do contexto político em 2002, quando o OP passou a enfrentar uma crise que marcaria o início do seu declínio agravado pela derrota do PT em 2004.

¹⁰ O estudo realizado por Marcia Dias (2002) é de alta relevância para se conhecer o mapeamento da arena política do período. A autora analisou os conflitos existentes entre o Executivo e a Câmara de Vereadores entre 1989 e 1998, cobrindo um longo período do OP que aqui é interpretado como período de democratização.

Desenho Institucional: período democratizante

Como já afirmado, o arranjo institucional do OP não decorreu de simples dedução programática da coalizão liderada pelo PT. Tratou-se de uma adaptação gradativa à realidade mediante relações de conflito e de cooperação entre atores estatais e sociais. Cabe destacar, nessa trajetória, as questões mais importantes no processo de ensaio e erro que marcou a cocriação do OP. Para isso, a análise será orientada pelo desenho institucional do OP a partir dos critérios propostos por Tilly (2013).

Amplitude na participação

Comparativamente à situação anterior a 1989 - quando prevaleciam as relações políticas tradicionais entre Executivo e Legislativo no ciclo de elaboração e alocação orçamentária -, é possível verificar que o OP possibilitou ampliar a participação dos cidadãos comuns e das organizações sociais na escolha das prioridades locais. Em termos quantitativos, foi crescente o número anual de participantes, de 720, em 1989, para 17.397, em 2002 (Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), 2015). A efetivação dessa ampliação oportunizada pelo OP se deu mediante a construção de uma estrutura formada por regras da participação e critérios de distribuição dos recursos públicos entre as regiões. Ressalte-se, nesse aspecto, a construção da regionalização espacial da cidade por meio de discussão entre os agentes governamentais e os atores comunitários. As primeiras reuniões em 1990, que ocorreram nas cinco regiões definidas tecnicamente pelo Plano Diretor de 1979, foram ampliadas para 16 recortes regionais (e após, 17). Em 1990, as assembleias abertas ocorreram mediante essa regionalização socioespacial e demográfica definida em comum acordo entre governo e atores civis. A macrorregionalização, que hoje persiste como critério administrativo, foi seguida por delimitação de microrregiões internas a elas, adotadas de forma autônoma para a aprovação de prioridades pelos atores civis de cada uma das regiões. Apesar da polêmica e do conflito com setores organizados das Associações de Moradores da cidade, o Estado, nesse episódio, sustentou que as assembleias deveriam ser abertas aos indivíduos, a fim de não corroborar o monopólio da representação comunitária pelas organizações sociais, em razão dos perigos de exclusão e de apropriação do processo por parte de organizações sociais¹¹.

No terceiro ano da gestão petista, em 1991, surgiu o Conselho do Orçamento Participativo (COP), que era uma evolução da Comissão de Representantes Comunitários que operava desde a primeira tentativa de participação em 1989. O COP se consolidou como a mais importante instância da arquitetura do OP, formado por regras específicas aprovadas pelos atores sociais eleitos nas regiões e os agentes estatais¹².

¹¹ Baierle (1992) e Fedozzi (2000).

¹² O COP passou a ser formado por: representantes eleitos nas Assembleias em cada uma das regiões do OP, representantes da União da Associação de Moradores (UAMPA), representantes do governo e dos

A estrutura das assembleias de cidadãos foi ampliada com a criação das Plenárias Temáticas por proposta do governo local, em 1994, na segunda gestão petista. Elas passaram a operar com dinâmica similar à das Assembleias Regionais, mas, diferentemente destas, elas abordaram questões mais globais da cidade e/ou demandas específicas sobre cada setor de políticas públicas. Também, todos os cidadãos, independentemente do local de residência, adquiriram o direito de participar delas. As temáticas oportunizaram a participação de grupos não territoriais, como sindicatos, organizações sociais não governamentais e organizações profissionais. Por outro lado, apesar da ampliação numérica de cerca de 7% em cada ano e do perfil de maior renda e escolaridade dos participantes nas Temáticas, uma parte significativa deles (43%) são de pessoas presentes em ambas as modalidades, Regional e Temática (Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA), 2016, p. 19)¹³, o que indica uma possível estratégia visando duplicar o poder de decisão em temas e demandas de interesse de comunidades nas regiões do OP (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), 2008; Nuñez, 2018). Dessa forma, com o tempo, as assembleias Temáticas assemelharam-se às Regionais, diminuindo consideravelmente o objetivo inicial de promover discussões mais gerais sobre cada política pública e também de atrair os setores médios da sociedade. Essas Plenárias também passaram a eleger conselheiros e delegados conforme os critérios gerais estabelecidos.

Em 1994, buscando regulamentar a institucionalização do OP, foi criado o seu Regimento Interno (RI). As regras foram aprovadas mediante consenso entre Estado e atores sociais e versaram sobre o método participativo e a metodologia de distribuição dos recursos. A partir de então, o RI foi rediscutido a cada ciclo do OP antes de iniciarem as discussões públicas acerca dos recursos orçamentários. Em síntese, percebe-se que a arquitetura institucional construída no período 1989-1992, e posteriormente ampliada, oportunizou a entrada em cena de atores civis, cidadãos e organizações sociais, ampliando o escopo da cidadania no ciclo da orçamentação para além dos atores e das instâncias da representação eleitoral.

Cabe ainda citar a criação do OP virtual como tentativa de ampliar a participação cidadã no orçamento. Vigente de 2001 a 2003, essa ideia foi malsucedida. Iniciou com 593 participantes e findou com 51 pessoas em 2003 (Pessi, 2003). A proposta do governo encontrou resistências dos representantes eleitos no COP, temerosos de uma disputa desigual em tempo e trabalho presencial nas comunidades. A introdução da forma digital no OP iria se repetir em outras três ocasiões, em 2013, 2019 e 2021, nas administrações de Fortunatti, Marchezan e de Melo, posteriores ao PT, sem nunca se consolidar como participação.

servidores da Prefeitura. O Conselho passou a ser o órgão central do desenho do OP, discutindo e deliberando de forma negociada com o governo acerca da receita e da despesa do município, bem como apreciando as diretrizes orçamentárias e o plano plurianual da legislação orçamentária.

¹³ O percentual de participantes nas duas modalidades, Regional e Temática, cresceu ao longo do tempo, de 21,3%, em 1998, para 43,3%, em 2015 (ObservaPOA, 2016, p. 19).

Caráter mutuamente vinculante das decisões adotadas

O critério em questão permite avaliar o grau de comprometimento dos atores estatais e sociais envolvidos na participação. A esse respeito, no ciclo democratizante, é possível identificar um processo de crescimento das relações e práticas de *accountability*, assim como de execução das decisões tomadas nas instâncias do OP pelo Poder Executivo local. Em 1990 (segundo ano da administração petista), foi realizada a primeira prestação de contas em praça pública da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, medida que passou a se repetir anualmente como parte da *accountability* e do controle social sobre as decisões tomadas no OP. Posteriormente, com a consolidação das assembleias regionais do OP, a prestação de contas das decisões do OP se tornou a pauta principal da primeira rodada anual de assembleias, quando o governo passou a apresentar por escrito os resultados das obras e projetos aprovados no ano anterior em cada região. Em 1991, a Prefeitura adotou a distribuição, nesses encontros, do Caderno do Plano de Investimentos, contendo as obras, projetos, valores e órgãos municipais responsáveis pela execução das demandas.

O caráter vinculante do processo de cogestão do OP também diz respeito ao poder dos cidadãos participantes quanto às obras e aos projetos que devem ser realizados pelo poder público, questão que também pode ser lida como grau de efetividade das decisões. Os percentuais de execução das demandas sociais dos planos de investimentos aprovados anualmente no OP mostram diferenças importantes entre o período democratizante e o período posterior, de erosão dessa forma de gestão orçamentária. Até o ano 2000, a média de execução das demandas se manteve em torno de 96,2%. De 2001 a 2004, na última gestão petista frente à Prefeitura, a porcentagem de execução caiu para 75,4%. Embora menor, atestando o início da crise de desempoderamento do OP, esse percentual ficou distante dos 36% de execução alcançados pela primeira gestão que substituiu o PT sob novo contexto político (de 2005 a 2008) (ObservaPOA, 2016).

Aumento da igualdade na participação

Sobre o item da igualdade, trata-se de avaliar até que ponto os procedimentos instaurados pelo OP favoreceram a igualdade material no acesso aos bens e serviços públicos, e se também permitiram o exercício mais equânime da participação social entre os grupos de interesse e cidadãos e cidadãs.

Quanto ao primeiro aspecto, os dados acerca do período democratizante indicam que o OP orientou-se pela busca da destinação prioritária dos recursos de investimentos às camadas sociais moradoras de territórios necessitados de infraestrutura e serviços básicos. Esse procedimento iniciou em 1990, no segundo ano da história do OP em Porto Alegre. Ao buscar retomar a credibilidade do processo participativo, após o fracasso do primeiro ano, bem como adaptação à situação de restrição financeira, foi adotada - por proposta do Executivo aceita pela Comissão dos Representantes das Comunidades - a

metodologia de concentração dos investimentos em microrregiões consideradas com carência máxima em infraestrutura urbana e serviços. Essa política ainda não contava com a regionalização do OP. No ano seguinte, essa metodologia foi sofisticada na medida em que os representantes a criticaram, manifestando a intenção de ampliar o escopo dos territórios a serem beneficiados. Dessa experiência embrionária, juntamente com a evolução da regionalização dos territórios, nasceu a metodologia de discussão e distribuição dos recursos de investimentos nas regiões que foi consolidada dali em diante. A partir de 1992, foram adotados critérios gerais para a escolha das prioridades dos investimentos municipais e para a distribuição dos recursos entre as 16 regiões. Os critérios permaneceram com as intenções redistributivas ao estabelecer uma metodologia objetiva de priorização de investimentos nas áreas mais carentes em infraestrutura urbana. A nova metodologia foi elaborada com participação de membros da Comissão de Representantes Comunitários, embrião do Conselho Municipal do OP (COP). Em consequência dessa metodologia, a distribuição espacial dos recursos adquiriu tendência redistributiva. Segundo Marquetti (2002), o efeito redistributivo do OP é demonstrado pela relação entre a renda das regiões e o volume de investimentos per capita. A associação é positiva entre maior pobreza¹⁴ e o montante de investimentos per capita em cada região (Marquetti, 2002, p. 145)¹⁵. Além disso, as prioridades dos investimentos na cidade são de setores de políticas voltados às necessidades básicas em infraestrutura urbana e serviços: saneamento básico, pavimentação de vias, habitação, assistência social e educação (ObservaPOA, 2017).

Por fim, sobre o aumento das condições igualitárias da participação, os dados sobre o perfil socioeconômico dos participantes do OP mostram o engajamento de setores sociais historicamente excluídos das instituições clássicas de representação política, assim como de outras instâncias participativas institucionalizadas de caráter não territorial, a exemplo dos Conselhos de Políticas Públicas ou de Direitos. Os participantes do OP, comparativamente à população de Porto Alegre, têm menor renda familiar (até dois salários mínimos), menor nível de ensino (até o ensino fundamental), ocupações mais ligadas aos serviços sem qualificação, sejam manuais ou não, paridade entre homens e mulheres e maior representação dos pretos e indígenas comparativamente à população da cidade. Por outro lado, os segmentos juvenis com idade até 24 anos foram sub-representados no processo participativo. De qualquer forma, são indivíduos com maior engajamento associativo do que a média da população, indicando laços com organizações sociais dos estratos populares demandantes de políticas públicas (ObservaPOA, 2016). O perfil social e demográfico inclusivo do OP indica que esse procedimento aumentou as possibilidades de igualdade dos grupos de cidadãos participantes em relação aos grupos e

¹⁴ Índice de pobreza: percentagem de mães com primeiro grau incompleto, percentagem de domicílios e núcleos irregulares, percentagem de habitantes com menos de quinze anos (Marquetti, 2002).

¹⁵ Trata-se de um estudo inédito para mensuração de efeitos redistributivos do OP. Não obstante, o fato de não abarcar os recursos previstos “para toda a cidade” e adotar como parâmetro o orçamento *previsto*, e não o orçamento *executado*, obriga a relativizar seus resultados e considerá-los em termos provisórios.

atores das elites políticas e econômicas que anteriormente possuíam o poder de decisão sobre as prioridades, obras e projetos incluídos no orçamento do município.

Vale ainda ressaltar, no processo de construção da arquitetura do OP, decisões relativas à busca de igualdade na *participação*. Em 1991, ocorreu a criação dos Fóruns Regionais do Orçamento Participativo (FROPs), instância intermediária entre os cidadãos das regiões e o COP. Formados por representantes eleitos nas assembleias de cada uma das regiões, eles passaram a função de acompanhar, discutir as prioridades e exercer o controle das obras e projetos em cada local. Inicialmente formados pelas chapas vencedoras das eleições nas assembleias, provocando exclusões de grupos minoritários, a composição dos Fóruns Regionais, assim como a do Conselho do OP, foi modificada em 1992, adotando-se a proporcionalidade eleitoral dos concorrentes dentre o número de participantes em cada ano nas regiões.

Desdemocratização: período de crise, limites e desconfiguração do OP – 2002 a 2022

É importante assinalar que nem sempre há relações lineares entre as variáveis aqui adotadas para caracterizar os períodos de funcionamento do OP, decorrentes das mudanças do desenho institucional, da capacidade estatal e do contexto político. Sendo assim, o processo de desdemocratização do OP vai se configurando a partir do somatório de modificações que ocorreram nas três condições que interferem nos processos participativos institucionalizados, mas de maneira mais enfática a partir da diminuição da capacidade estatal em recursos públicos, e de forma mais acelerada a partir das mudanças no contexto político formado após as eleições de 2004. Desse modo, o período de cocriação e consolidação do OP de Porto Alegre (período de democratização) contrasta em diversos aspectos com o período que se sucede, denominado aqui como “Período de Crises, Limites e Desconfiguração do OP”. Esse ciclo foi iniciado em 2002 durante a última administração petista (2001-2004), mas se intensificou a partir da mudança do contexto político local, quando a Administração Municipal passou para a coalizão social-liberal¹⁶, vitoriosa nas eleições de 2004. Essas condições repercutiram nas mudanças do desenho institucional do OP.

¹⁶ No presente estudo, ao invés da conhecida classificação partidária no espectro ideológico (direita-centro-esquerda), adotamos a caracterização das organizações partidárias e coalizões políticas de acordo com sua proximidade e/ou identidade com os diferentes “projetos políticos”, conforme propõem Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Os projetos políticos são construções simbólicas intimamente relacionadas com culturas políticas específicas e interesses objetivos nas sociedades, ou seja, são “um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” com alguma diversidade interna que gera diferentes combinações e possibilidades de mudanças (Dagnino, 2002, p. 282). No caso brasileiro e latino-americano, os autores propõem a caracterização de três projetos em disputa: o neoliberal, o autoritário e o democrático-participativo. Ampliamos essa classificação para contemplar uma combinação menos conhecida, mas importante: o projeto social-liberal, caracterizado por uma tentativa de mesclar políticas neoliberais e alguns elementos de políticas sociais de caráter socialdemocrata. Ver a respeito Giddens (1999).

Capacidade estatal e contexto político

Em 2002, a surpreendente crise nas finanças impediu a efetivação das demandas sociais do OP. A estabilidade institucional até então vigente, tanto pela consolidação do OP como pela longevidade do projeto democrático-participativo governante, foi rompida, ensejando perda de confiança dos participantes devido à inesperada crise e à diminuta transparência estatal sobre o desequilíbrio orçamentário. O episódio demonstrou as falhas do sistema participativo quanto ao controle social dos recursos, já que o sistema estava baseado somente no controle físico das obras e projetos constantes dos Planos de Investimentos publicados.

Após muitos anos de estabilidade financeira, houve déficit nas contas públicas entre 2002 e 2004 (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos - Cidade, 2007)¹⁷. O aumento de obras não realizadas (5% em 1999, 10% em 2000, 20% em 2001, 23% em 2002 e 33% em 2003) (Cidade, 2007) e a decisão de encerrar o reajuste salarial bimestral dos servidores trouxeram a crise à tona, gerando uma situação semelhante à que havia ocorrido em 1990. Desta vez, porém, o custo político foi mais alto, contribuindo para a derrota do PT em 2004 (Dias, 2002; Baierle, 2009).

É importante considerar que a piora da situação financeira da Administração Municipal, que afetou o OP de Porto Alegre, estava revelando também, nesse momento, as mudanças no quadro dos recursos públicos disponíveis para os municípios no início dos anos 2000. Os benefícios que os entes locais haviam tido na década de 1990, com a desconcentração dos recursos pela nova Constituição de 1988, estavam sendo revertidos, trazendo impactos negativos para as contas das Prefeituras. Para isso, contaram as mudanças decorrentes do ajuste fiscal e monetário do Governo Federal, com o Plano Real e posteriormente com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001. O quadro dos recursos municipais também foi afetado pelas novas medidas legais que tornaram obrigatória a destinação de mínimos percentuais para setores específicos de políticas públicas, a exemplo da saúde e da educação, o que diminuiu a margem de discricionariedade na alocação dos recursos, afetando as despesas dos municípios (Peres, 2020; Bezerra; Junqueira, 2022).

Essas mudanças objetivas no contexto nacional afetaram a capacidade de investimentos e a margem de manobra dos municípios, trazendo desincentivos à continuidade ou mesmo à adoção de OP por novos municípios, invertendo a grande expansão que havia ocorrido na década anterior até meados dos anos 2000 (Fedozzi; Lima, 2013; Spada, 2014; Lüchmann, 2022; Wampler; Goldfrank, 2022). Essa situação, segundo alguns analistas, estaria na base do forte declínio e abandono do número de cidades adotantes dos OPs no Brasil, verificada a partir de meados dos anos 2000 (Peres, 2020; Bezerra; Junqueira, 2022). Todavia, sem menosprezar esse aspecto por certo

¹⁷ Déficits de 2,2%, em 2002, a 3,9%, em 2004 (Cidade, 2008).

condicionante dos OPs, outros fatores de ordem política e institucional também podem ser considerados na diminuição acentuada do número de OPs, como as mudanças no ideário participacionista do PT, o principal partido associado à sua implementação, e os ajustes em sua política de alianças após a chegada à Presidência da República, em 2003, em situação de minoria no Congresso Nacional¹⁸. O fato é que os OPs deixaram o status de centralidade democrática que ocupara no “modo petista de governar” durante os anos de crescimento eleitoral do partido na década de 1990 (Souza, 2015; Lüchmann; Romão; Borba, 2018; Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020).

Voltando ao caso de Porto Alegre, a alternância do poder a partir de 2005 inaugurou uma fase inédita na história do OP. Assumiu o Executivo uma coalizão política de oposição, que tinha modificado sua contestação ao OP e assumido uma estratégia eleitoral de aceitação e até de elogio ao modelo do OP. O prefeito eleito José Fogaça se comprometeu em não modificar o OP e a dar continuidade a ele, dada a popularidade local e o prestígio internacional do OP, como demonstra o estudo de Marcia Dias (Dias, 2002). O novo prefeito José Fogaça, do PPS, em coligação com o PTB, conseguiu amplo apoio partidário no segundo turno das eleições de 2004 (PMDB/PDT/PP/PFL/PSDB)¹⁹ e consolidou essa aliança com a participação desses partidos no governo e no legislativo local. Os dois principais partidos que compunham a coligação tinham adotado no passado recente posições contrárias ao OP, bem como, acompanhados dos demais partidos da coligação, traziam consigo um histórico de práticas clientelistas, principalmente por meio do PTB. Alguns líderes da nova coligação, em postos importantes, como o vice-prefeito e o Secretário de Obras, ambos do PTB, eram conhecidos opositores do OP (Fedozzi, 2015). Formou-se uma maioria no Executivo e no Legislativo cuja relação com o OP decorria do seu pragmatismo político. Iniciou-se, então, um ciclo de retomada do Legislativo na balança do poder local, que iria se acentuar nos anos seguintes quando o PTB, um dos partidos com forte tradição clientelista, passou a comandar o OP na Prefeitura. Gradativamente, o PTB converteu a gestão do OP em influência eleitoral de tipo clientelista, como atestam os episódios que culminaram na cassação do vereador eleito que foi Secretário de Obras e Viação²⁰.

A oposição ao governo agora era exercida somente pelos partidos de esquerda que tinham formado a FP, liderada pelo PT, somada ao PCdoB (PT/PSL/PTN/PCB/PL/PMN/PCdoB). Esse campo elegeu 12 dos 36 vereadores em 2004²¹.

¹⁸ Nas eleições de 2012, a coligação entre PT e PMDB foi a mais numérica de todas, chegando a 2028 municípios, quase a metade dos existentes do país (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020).

¹⁹ Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/492691/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

²⁰ Cassio Trogildo (PTB), Secretário de Obras na gestão do Prefeito Fortunatti (PDT), Cf. “Smov era máquina de votos”, afirma promotor do caso Trogildo”. *Sul21*, 14 dez. 2012. Disponível em: <<https://sul21.com.br/noticiasultimas-noticiapolitica/2012/12/a-smov-era-uma-maquina-de-votos-afirma-promotor-do-caso-trogildo/>>. Acesso em 15 mar. 2020.

²¹ Disponível em: <<https://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/resultados-das-eleicoes/2004>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

Mas, frente às mudanças que começaram a ocorrer no desenho do OP, que levavam ao seu enfraquecimento gradativo, o PT adotou uma estratégia de passividade diante do processo, limitando-se à denúncia dos atos do Executivo considerados equivocados por dirigentes, lideranças ou vereadores²². Apesar disso, o partido continuou gozando da preferência de boa parte dos cidadãos participantes do OP, preferência que foi diminuída somente mais tarde²³. Segundo alguns analistas, essa estratégia teria provocado efeitos negativos quanto à defesa que o modelo de OP de Porto Alegre necessitava, talvez revelando, também, pretensões de apropriação partidária dele (Nuñez, 2018). É, portanto, sob outro contexto político que se sobressaem os principais fatores institucionais do processo de desdemocratização do OP, quais sejam: a baixa destinação de recursos para a priorização popular, o consequente aumento do número de demandas não realizadas, o deslocamento e a secundarização do lugar ocupado pelo OP na gestão estatal e as modificações no desenho institucional dele, que levaram ao enfraquecimento e à desconfiguração do modelo redistributivo adotado por aquele. Tais fatores que marcaram o ciclo desdemocratizante do OP foram iniciados com a crise na capacidade financeira estatal, mas se explicam também pela perda de centralidade política do OP, a partir da mudança do projeto político que passou a comandar a Administração a partir de 2005 (Baierle, 2009; Fedozzi, 2015; Nuñez, 2018).

As mudanças do contexto político impactaram diretamente na questão-chave dos processos participativos institucionalizados: o lugar ocupado pela participação social na gestão pública. O OP, que até então era gerenciado pelas estruturas político-administrativas e de planejamento estratégico centrais no governo, situadas no Gabinete do Prefeito, passou à coordenação da recém-criada Secretaria Municipal de Governança Local, uma unidade dentre as mais de vinte secretarias existentes. O OP já não estava mais no centro das decisões políticas e perdeu força diante das demais estruturas de gestão do governo (Baierle, 2009; Fedozzi, 2015; Nuñez, 2018).

A nova política governamental baseou-se numa dupla estratégia: manter o OP (ainda que debilitado) e impulsionar, paralelamente, uma nova modalidade de participação social, concernente aos pressupostos ideológicos representativos da nova coalizão política dominante, por meio da criação do Programa de Governança Solidária Local (GSL) a partir de 2005. É esse programa que ganha centralidade no novo contexto, ocupando grande energia político-administrativa e recursos internos de variado tipo dos novos agentes governamentais. Centrado na ideia de governança social a ser mobilizada a partir de parcerias público-privada-social, o Programa da GSL criou comitês em todas as regiões do

²² Não participar do OP não foi a decisão oficial do PT e não significou a ausência de pessoas identificadas com o partido nas assembleias populares. Todavia, no trabalho de campo, contatos com lideranças do partido permitem concluir que o PT, após a derrota eleitoral, não demonstrou interesse no engajamento ativo e na disputa pelos rumos do OP. Ver Dias (2002); Nuñez (2010, 2018); Fedozzi; Martins (2015).

²³ Dentre os participantes do OP, a maioria sempre disse inexistir preferência partidária, com exceção da primeira enquete da pergunta no ano 2000, quando esse contingente foi de apenas 40,7%. Nas pesquisas seguintes, o PT sempre apareceu com larga margem das preferências, entre 38% e 32%, caindo, todavia, para 12,8% na última pesquisa de 2015 (ObservaPOA, 2016, p. 34).

OP. O esforço do governo em manter outro programa paralelo ao OP, que correspondesse a uma nova instância de participação e de interlocução entre governo, sociedade e mercado, acabou fragilizando o OP, que até então hegemonizava e centralizava os processos de decisão participativa (Ferreira, 2007; Nuñez, 2010, 2018; Rennó; Souza, 2012; Fedozzi, 2015). Embora os resultados da GSL tenham sido pífios em ações concretas na cidade, a estratégia governamental para se diferenciar ideologicamente do petismo apostou suas fichas nesse programa, enquanto, apesar de certas desconfianças e críticas ao desmonte do OP, a maioria das lideranças populares continuaram esperançosas de sua recuperação (Ferreira, 2007; Nuñez, 2010; Fedozzi, 2015).

A coalizão política vencedora continuou por mais duas gestões, até 2016. Nas duas reeleições, porém, a aliança foi modificada com a coligação entre o MDB e o PDT, mas persistindo o PTB em postos chaves da participação e do OP. Esse bloco de partidos permaneceu estável por 12 anos seguidos²⁴. Entretanto, o prosseguimento do ciclo desdemocratizante do OP foi intensificado na gestão seguinte, de Marchezan Jr., do PSDB²⁵. Apoiado por grupos de extrema direita que despontaram no cenário nacional a partir de 2014²⁶, o candidato do programa neoliberal que derrotara o grupo social-liberal do MDB-PDT em 2016 não se esmerou em discutir o OP na campanha eleitoral. Diferentemente das eleições que derrotaram o PT em 2004, o tema do OP praticamente não foi tematizado em 2016. Isso contribuiu para a gradativa saída do OP da agenda política da cidade²⁷.

A gestão do PSDB, claramente identificada com o clássico programa neoliberal e reconhecidamente de perfil autoritário²⁸, se destacou por fortes tensões com o processo do OP e também com as demais instituições participativas de políticas públicas (Fedozzi, 2022). Em março de 2017, o prefeito anunciou a suspensão das assembleias populares. Pela primeira vez desde 1989 não foram realizadas as assembleias. A justificativa se baseou na falta de recursos e no estudo apresentado pelo Observatório da Cidade de Porto Alegre, da Prefeitura Municipal, segundo o qual das 9.268 demandas realizadas entre 1990

²⁴ Em 2008, José Fogaça foi reeleito prefeito de Porto Alegre, dessa vez, filiado ao seu antigo partido, o MDB (coligação MDB-PDT-PTB). Em 2010, o vice José Fortunati (PDT) assumiu a prefeitura. Em 2012, em nova eleição, Fortunati foi reeleito e permaneceu até 2016, quando o PSDB venceu as eleições e governou até 2020, sendo derrotado por Sebastião Melo (MDB).

²⁵ O PSDB esteve junto às administrações de Fogaça e Fortunati (MDB-PDT), se desligando apenas em 2015 para as eleições em 2016. No segundo turno eleitoral de 2016, o PTB apoiou Marchezan (PSDB), e, com a vitória, seguiu com o poder na gestão do OP, dando continuidade à sua influência desde os governos Fogaça e Fortunati.

²⁶ Marchezan foi apoiado pelo Movimento Brasil Livre (MBL), grupo ultraliberal surgido nos anos 2013-2014 e um dos mais ativos nos episódios do golpe parlamentar no Brasil em 2016. Cf. "Situação de Porto Alegre é bem pior do que se pode imaginar", *Veja*, 18 ago. 2017. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/rio-grande-do-sul/situacao-de-porto-alegre-e-bem-pior-do-que-se-poderia-imaginar/>>. Acesso em: 28 jun. 2020.

²⁷ O OP foi abordado nos programas oficiais dos partidos, mas esteve ausente dos debates e das mídias da campanha eleitoral.

²⁸ Cf. "8 razões que explicam saídas no primeiro escalão de Marchezan", *Zero Hora*, 24 nov. 2017. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/11/8-razoes-que-explicam-saidas-no-primeiro-escalao-de-marchezan-cjae6rpj00xf01mxxoesfhh9.html>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

e dezembro de 2017, somente 6.873 estariam concluídas (74,16% do total) (ObservaPOA, 2016)²⁹. As 2.395 demandas pendentes deveriam ser rediscutidas para posterior decisão de prioridades. A crise das demandas originada em 2002 ainda não tinha sido resolvida após 15 anos. A decisão, entretanto, não foi adotada de forma solitária pelo governo, apesar do perfil contencioso do prefeito. Nesse momento, a composição do Conselho do OP já indicava a presença de parte considerável dos conselheiros identificados ou aliados aos partidos que haviam hegemonizado o novo ciclo de desdemocratização desde 2005, após a derrota do PT e sua estratégia de não engajamento ativo no OP (Fedozzi, 2015; Nuñez, 2018). A maioria dos conselheiros do OP concordou em não eleger novas demandas em 2017 e prorrogar seus mandatos para o ano seguinte³⁰. As Assembleias do OP foram retomadas em 2019 e 2020, ainda na gestão de Marchezan, mas sem priorizar novas demandas e tampouco prever critérios redistributivos para alocar os recursos entre as regiões.

O processo de desempoderamento do OP continuou com a posse da administração de Sebastião Melo (MDB-PFL), da ampla coalizão de estilo neoliberal-autoritário (Fedozzi, 2022), identificada com Bolsonaro, vencedora das eleições de 2020 diante de Manuela D'Ávila (PCdoB) da aliança de esquerda PCdoB-PT. Melo fez modificações na estrutura administrativa, mantendo, todavia, o programa de governo centrado nos supostos do neoliberalismo, de privatizações e concessões, e Grandes Projetos Urbanos de interesse do mercado imobiliário. Ele, ainda, deu continuidade ao programa de Marchezan, mas, diferentemente deste, passou a operar de maneira não conflituosa com o Legislativo. Além disso, manteve a gestão do OP e demais instâncias participativas na Secretaria de Governança Local e Relações Institucionais.

As assembleias do OP foram suspensas novamente em 2020 e 2021 devido à pandemia de Covid-19. Em 2022, elas foram retomadas por Melo sob coordenação dos antigos representantes do PTB (agora no Podemos) que haviam sido punidos pela Justiça Eleitoral por abuso de poder ao usar recursos do OP para fins eleitorais nas eleições de 2012³¹. Premidos por notícias na imprensa local que davam conta do fim do OP na cidade, conforme a repercussão da matéria sobre o Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos³², Melo retoma as assembleias em 2021 e 2022, mas destinando quantia ínfima de recursos à participação, equivalente a 2,1% do percentual para novos investimentos da Prefeitura em 2022 e apenas 1,8% para 2023.

²⁹ Ver "5º Seminário Porto Alegre em Análise" para balanço das principais demandas do OP. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/acessibilidade_smarty/default.php?projeto_sec=144&p_secaco=3&pg=1728&p_reg=192016>. Acesso em: 20 fev. 2020.

³⁰ Ata do Conselho do Orçamento Participativo – COP. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/552446624/Reuniao-Ordinaria-Do-COP-Suspensao-das-assembleias-do-OP>>. Acesso em: 12 jan. 2022.

³¹ Cf. Nota nº 15.

³² "Atlas Mundial vê extinção do Orçamento Participativo em Porto Alegre". *Jornal do Comércio*, 14 dez. 2021. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/colunas/pensar_a_cidade/2021/12/824553-atlas-mundial-ve-extincao-do-op-em-porto-alegre.html>. Acesso em: 14 dez. 2021.

Desenho institucional: período desdemocratizante – 2003-2022

Diminuição do caráter mutuamente vinculante das decisões adotadas

O menor volume de recursos destinados às demandas do OP iniciou ainda durante a última gestão do PT em decorrência do desequilíbrio orçamentário, como visto. Porém, a partir da mudança no comando político da Prefeitura, a partir de 2005, ocorreu queda drástica no montante de recursos destinados às reivindicações dos atores sociais, tanto em relação ao orçamento global quanto em relação ao orçamento de investimento. Os Gráficos 1 e 2 a seguir³³ demonstram a queda nos valores a partir de 2001 e 2002. A partir desse momento, embora com variações em cada ano, ocorreu decréscimo do percentual destinado ao OP nos anos subsequentes em comparação com o período que vai de 1995 até o ano de 2000. Entre 2013 e 2017, o valor orçado foi de R\$ 494,3 milhões, e apenas 0,82% foi efetivamente realizado³⁴.

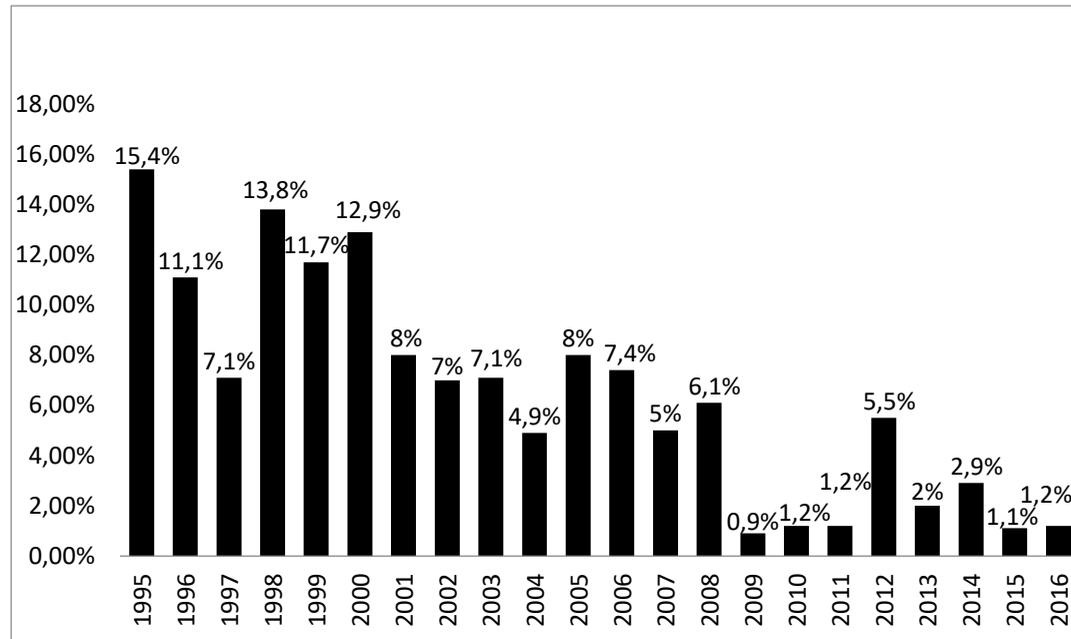
No período seguinte, que corresponde às novas administrações de Nelson Marchezan Jr. (PSDB) (2017-2020) e os dois primeiros anos do governo de Sebastião Melo (MDB) (2021-2022), a restrição de recursos para o OP prosseguiu, com cerca de 3% dos recursos de investimentos, na média, sendo destinados às demandas da participação nesse período. Todavia, na atual gestão do prefeito Melo, as Leis Orçamentárias de 2022 e 2023 estipularam valor ínfimo dos recursos de investimentos para o OP. Além disso, em 2022, foram aplicados somente 0,47% dos recursos de investimentos no OP (R\$ 2 milhões) em que pese o valor de R\$ 420 milhões investidos na cidade nesse ano e o superávit de R\$ 516 milhões³⁵.

³³ Optamos por não trazer os dados anuais dos anos subsequentes a 2017 devido à imprecisão verificada a partir do rearranjo das demandas na gestão Marchezan e ao conturbado período da pandemia durante o governo Melo. Os números parciais obtidos causariam distorções consideráveis na apresentação dos dados.

³⁴ "Prefeitura de Porto Alegre aplicou apenas 20% do Orçamento Participativo em 2022". *Matinal*, 08 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/prefeitura-aplicou-20-orcamento-participativo-2022/>>. Acesso em: 08 mar. 2023.

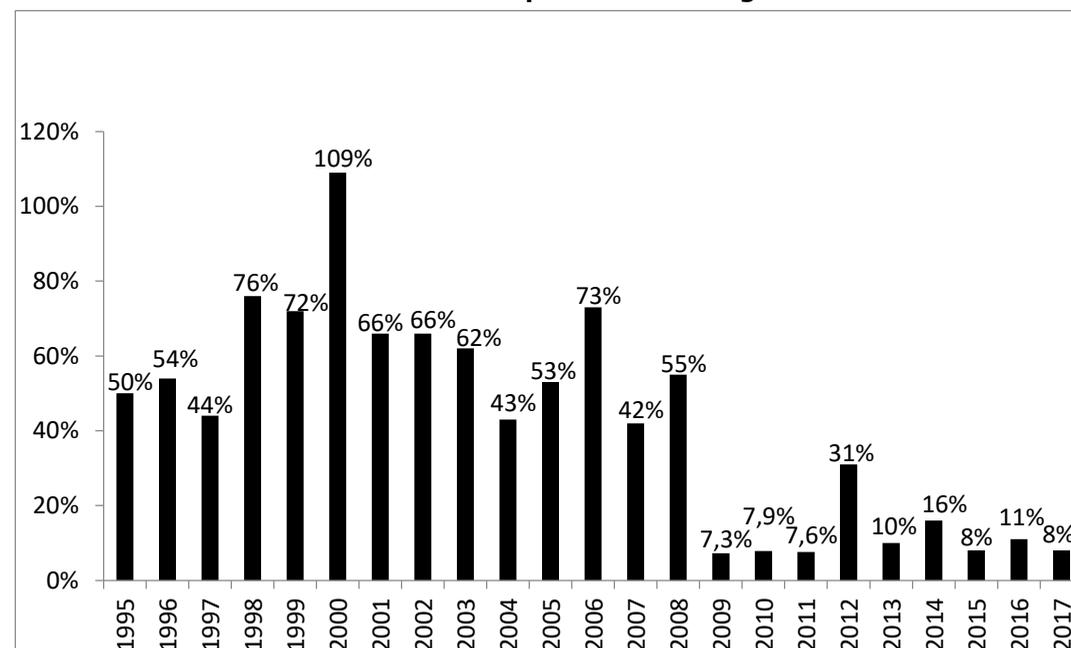
³⁵ "Prefeitura de Porto Alegre fecha 2022 com equilíbrio nas contas e superávit de R\$516 milhões". G1, Porto Alegre, 24 jan. 2023". Disponível em: <<https://g1.globo.com/google/amp/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/01/24/prefeitura-de-porto-alegre-fecha-2022-com-equilibrio-nas-contas-e-superavit-de-r-516-milhoes.ghtml>>. Acesso em: 24 jan. 2023.

Gráfico 1 – Percentual dos valores destinados ao OP sobre o orçamento global da Prefeitura Municipal de Porto Alegre



Fonte: PMPA, 2018.

Gráfico 2 – Percentual destinado ao OP sobre o orçamento de investimento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre

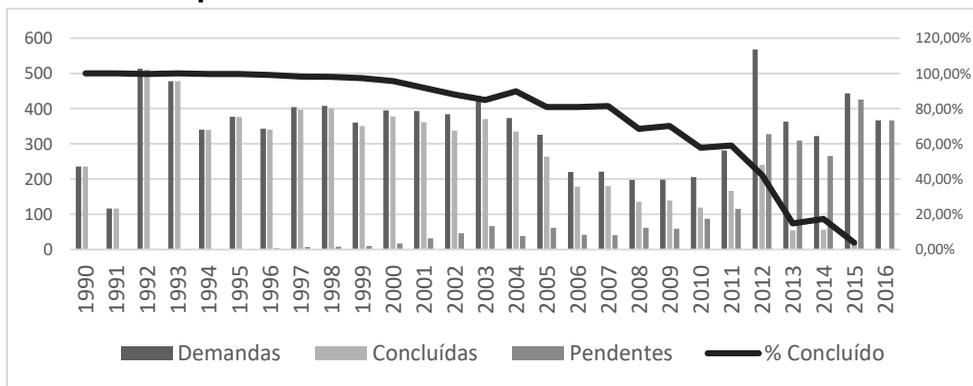


Fonte: PMPA, 2018.

Os dados orçamentários são fortes indicadores das limitações estruturais que o processo participativo enfrentou na virada dos anos 2000. Todavia, a diminuição da capacidade financeira que em 2002 dera início ao gradativo enfraquecimento do OP foi superada alguns anos depois, possibilitando ao governo Fogaça anunciar superávit nas contas e tomar empréstimos junto ao Banco Mundial, BID e BNDES³⁶. Ao final dessa administração, em 2008, a Prefeitura de Porto Alegre estava recuperada da crise econômica. Os balanços do município, com exceção dos anos de 2012 e 2013, são positivos e com resultados crescentes. Em 2021, por exemplo, foram R\$ 788.965 milhões de superávit³⁷ (PMPA, 2022). Não obstante, os recursos para o OP foram diminuídos comparativamente ao período anterior. Diferentemente da fase anterior, quando a execução das demandas foi afetada pela crise fiscal, dessa vez a retração do papel do Estado a partir de 2005 ocorreu por diminuição de recursos destinados à participação social (Baierle, 2009).

O Gráfico 3 abarca o período de criação do OP até o final das três administrações da coalizão que substituiu o PT, entre 2005 e 2016 (PPS-PMDB-PDT-PTB). Segundo os dados, é possível perceber a estabilidade do nível de execução das demandas sociais no primeiro ciclo, entre 1990 e 2000, quando até o ano 2000 a média de execução das demandas se manteve alta, em torno de 96,2%. Esse período, pelo alto nível de resultados alcançados com a participação, corresponde ao fortalecimento do OP. Entretanto, na última gestão petista (2001-2004), com as limitações financeiras, a porcentagem de execução caiu para 75,4%. A queda foi ainda maior sob o comando da coalizão social-liberal (PPS-PMDB-PDT-PTB), a partir de 2005, quando a administração deixou de concluir 55% das demandas dos planos de investimento do OP.

Gráfico 3 - Número de demandas do OP de Porto Alegre - Total, concluídas, pendentes e % de conclusão de 1990 a 2016



Fonte: ObservaPOA, 2017.

³⁶ Câmara Municipal de Porto Alegre. Site da Câmara Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <<https://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/presidencia-prefeito-entrega-balanco-de-2005-a-camara>>. Acesso em: 28 jun. 2020.

³⁷ Cf. Balanço das Finanças Públicas (PMPA, 2022).

Durante o período que corresponde à mudança na direção política da Administração, de 2005 a 2016, o percentual das obras não executadas subiu para 58,3%, contra 17,7% no período de 1990 a 2004. A não conclusão das obras foi progressiva, pois do total de obras a serem realizadas entre 2005 e 2008, 21,5% estavam atrasadas, já no período de 2009 a 2012, esse percentual subiu para 47%, e, no período de 2013 a 2016, para 91,4% do investimento (ObservaPOA, 2016, p. 31). Em 2017, por acordo com o governo Marchezan, foram retiradas do plano 731 demandas atrasadas, permanecendo ainda outras 1.664 a serem executadas, dentre o total de 2.395 obras e projetos de anos anteriores (ObservaPOA, 2017).

A inefetividade do planejamento participativo no OP afetou a credibilidade dos participantes. Conforme mostra a Tabela 1, a satisfação com a prestação de contas da Prefeitura caiu de 80,7%, em 1995, para 39,4% em 2015³⁸. O descrédito também se expressou em relação ao papel dos representantes nas instâncias do OP. Em 1995, a maioria (50,7%) disse que os conselheiros e delegados sempre encaminham suas demandas e consultas, enquanto esse percentual caiu para 28,3% em 2015 (ObservaPOA, 2016, p. 31). Os dados indicam retrocessos no papel de “empoderar” os cidadãos, entendido como menor capacidade de eles fazerem valer suas decisões (Rennó; Souza, 2012).

Tabela 1 – Satisfação com as informações, esclarecimentos e prestação de contas sobre o OP da Administração Municipal (%)

Satisfação esclarecimentos	Ano					
	1995	1998	2000	2002	2009	2015
Sempre	51,8	34,5	28,9	26,1	15,1	17,7
Na maioria das vezes	28,9	25,1	34,9	34,8	25	21,7
Poucas vezes	-	23,5	16,1	20,5	28,3	24,6
Nunca	4,1	2,6	2,2	3,5	10,8	9,9
Não sabe	8,4	10,8	11,1	15,1	16,8	19,2
Não respondeu	6,8	3,6	6,6	0,1	4	6,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: ObservaPOA, 2016.

No período compreendido entre 2005 e 2022, as mudanças no contexto político diminuíram a efetividade da participação e enfraqueceram o “caráter mutuamente vinculante” do modelo. Além disso, também ocorreram mudanças nas regras que definem as oportunidades de participação e as relações entre os participantes. De forma geral, o sentido das modificações ocorridas foi em direção contrária à ampliação da participação e à promoção de condições igualitárias na sua dinâmica de funcionamento.

³⁸ Refere-se à soma das respostas “sempre” e “na maioria das vezes” dadas à pergunta “O(a) Sr(a). considera satisfatórias as informações, os esclarecimentos e a prestação de contas sobre o OP ofertadas pelos representantes da Administração Municipal?” (ObservaPOA, 2016, p. 12).

Apresentam-se a seguir as principais modificações no desenho institucional do OP.

Menor amplitude da participação

A partir da quarta gestão consecutiva dirigida pelo Partido dos Trabalhadores, iniciada em 2001, o governo avaliou a necessidade de introduzir mudanças no OP, justificadas com a intenção de reformar o OP para melhorar sua qualidade e ampliar a participação dos segmentos médios da sociedade (Verle; Brunet, 2002). Não obstante as intenções, a crise financeira que emergiu em seguida e o consequente atraso na execução das obras tomaram conta da agenda do OP. Nesse contexto, que iria se estender até o final de 2004, com a derrota eleitoral, iniciaram mudanças na estrutura de funcionamento do OP que diminuíram as oportunidades de participação dos cidadãos. A decisão do governo do prefeito Tarso Genro (PT), em conjunto com o Conselho do OP, de suprimir uma das rodadas das assembleias anuais foi a primeira alteração adotada ainda em 2002. No novo ciclo anual do OP, com a fixação da rodada única de assembleias anuais, a prestação de contas do governo – que era realizada na primeira rodada de cada ano – ficou mais limitada porque somou-se aos demais temas da agenda das assembleias únicas. A alteração reduziu as oportunidades dos cidadãos e organizações sociais participantes de realizarem questionamentos às autoridades sobre a execução das obras e projetos decididos em cada região no ano anterior, prejudicando o controle social direto face a face até então enfatizado na construção da *accountability* institucional do OP.

A segunda modificação (primeira sob a nova administração de Fogaça) foi a supressão das reuniões informais prévias às assembleias. Essas reuniões, que se mantiveram até 2005, eram realizadas com o apoio da Prefeitura presente nos bairros, as Coordenações Regionais do OP (CROPs). Era por meio delas que ocorriam os debates sobre as prioridades e demandas, sendo que tais reuniões recebiam um público mais amplo do que aquelas que atendiam apenas às assembleias regionais e temáticas (BIRD, 2008). A partir de 2006, essas reuniões passaram a ser uma atribuição dos delegados e conselheiros, que poderiam ou não as realizar em suas regiões. Segundo avaliações, a falta de incentivo e apoio do Estado para a realização dessas assembleias fragilizou o processo de discussão coletiva das prioridades nas regiões (Nuñez, 2018).

Além dessa retirada do papel dos agentes do Estado atuantes nos territórios, ocorreu também enfraquecimento da valorização dos Fóruns Regionais do Orçamento Participativo (FROP). A partir de 2005, a retração do papel ativo do Estado no sistema de cogestão do OP se refletiu na redução da mediação socioestatal que era exercida pelos delegados eleitos nas regiões e temáticas. Além de discutir as demandas para o OP em reuniões quinzenais, os delegados também levavam para os FROPs os problemas cotidianos das comunidades para que os representantes do governo respondessem e/ou adotassem providências.

A relação permanente entre atores sociais e estatais nessa esfera pública de cogestão do OP criara um processo de *empowerment* da cidadania, pressionando por eficiência de fora para dentro do Estado. Como procedimento público em cada território/temática, a dinâmica dos FROPs tinha assumido caráter democratizante, porque expandia as oportunidades de influência dos atores de menor renda nas decisões sobre serviços e políticas. Todavia, por decisão da gestão do prefeito Fogaça, as demandas sobre serviços passaram a ser aceitas somente pelo sistema de registro e atendimento telefônico da Administração (Serviço do 156). Segundo participantes do OP, essa mudança provocou distanciamento do governo, prejudicando o papel de representação coletiva exercido pelas Associações de Moradores e/ou outras organizações sociais na medida em que problemas rotineiros passam a ser tratados como sendo individuais (Silva, 2020).

As mudanças que, no conjunto, significaram o gradativo “esvaziamento dos FROPs” diminuíram as oportunidades de mediação por interação direta, face a face, e exposição pública dos agentes estatais perante os cidadãos e as organizações sociais, impactando negativamente o empoderamento da representação social e as instâncias que oportunizavam maior *accountability* no desenho do OP.

Cabe destacar, ainda como modificação importante nas regras do jogo do OP, os impactos na presença quantitativa dos cidadãos nas assembleias. A partir de 2002, primeiro ano de atraso e não execução das decisões do OP, houve diminuição no número de participantes em cada ano. Em 2002, foram 17.397 cidadãos, sendo que esse número só foi igualado em 2014 após relativa recuperação de investimentos no OP (ObservaPOA, 2016, p. 11)³⁹. A crise de confiança devido à queda da efetivação das obras, no início dos anos 2000, impactou a capacidade de atração de novos participantes. O crescimento numérico em cada edição anual passou a ser negativo, indicando a tendência de reversão da ampliação da participação até então verificada. Como forma de melhorar esses números que indicavam o enfraquecimento popular do OP em 2016, seu regimento interno passou a permitir a participação de todos os moradores da cidade nas assembleias regionais, independentemente do local de moradia, preservando-se o voto somente em uma das reuniões à escolha do indivíduo. A norma não surtiu o efeito esperado em aumentar o número de participantes e impediu o conhecimento real do número de indivíduos efetivamente engajados em cada região. Além disso, com a repetição da presença dos mesmos indivíduos em qualquer território, ficou diminuída a oportunidade de os próprios moradores daquela região decidirem de forma soberana as prioridades, já que outros poderiam votar caso escolhessem participar daquela região ou temática.

³⁹ Números oficiais computados pela Prefeitura (PMPA, 2015, p. 130). Não estão incluídos os participantes em todas as fases informais do ciclo do OP engajados pelas organizações sociais previamente ou posteriormente às assembleias. Segundo pesquisa do Banco Mundial com amostra dos eleitores em Porto Alegre, em 2007, 20% dos entrevistados disseram que pelo menos uma vez compareceram a uma reunião do OP (BIRD, 2008). Considerando a representatividade da amostra, isso significaria que cerca de 200.000 cidadãos teriam participado do OP até então.

Menor igualdade da participação

A trajetória do OP, em especial no momento da cocriação socioestatal da instituição, mostra a preocupação com a adoção de regras que desincentivassem a perpetuação dos indivíduos nas instâncias representativas, favorecendo a oxigenação e o fortalecimento dos mecanismos de *accountability* entre os participantes de forma direta nas assembleias e seus representantes eleitos para as instâncias do OP, em especial o Conselho do Orçamento Participativo. Esses elementos constituíram parte do modelo inspirado na democracia participativa de caráter contra-hegemônico ao elitismo democrático (Fedozzi, 2015).

Após a primeira fase de criação e consolidação do OP (1989-2002), observa-se uma tendência contrária, com elementos que indicam perdas e reversão dessas características, entre as quais se destacam: o processo de elitização política e a criação de filtros pela adoção de normas que tornaram mais difícil o acesso dos cidadãos da base à instância maior, o Conselho do OP (COP). As modificações iniciais, nesse sentido, ocorreram em 2004, último ano do ciclo petista, quando uma alteração passou a permitir que os conselheiros retornassem ao Conselho mesmo depois de dois mandatos, ainda que na condição de suplentes (Cidade, 2007; Fedozzi; Martins, 2015). Essa mudança deu início ao período de diminuição dos índices de renovação no mais alto nível de representação do OP, o COP (Fedozzi; Martins, 2015; Nuñez, 2018).

Posteriormente, em 2008, outra modificação mais acentuada alterou a eleição dos conselheiros e o teor das assembleias. A obrigatoriedade do registro da lista de candidatos ao COP com antecedência de 48 horas antes das assembleias incentivou disputas de caráter adversarial e confrontos anteriores às reuniões nas regiões, com perdas de qualidade nos debates e nas negociações que eram realizadas em copresença nas próprias assembleias. Além disso, foram aprovadas normas mais rígidas para a eleição de novos conselheiros, obrigando os candidatos a serem antes delegados por dois anos com presença de 60% nas reuniões durante o ano. As novas regras, elaboradas pelos conselheiros – com apoio do governo –, pretendiam em princípio valorizar a dedicação anterior ao OP, filtrando candidatos, mas também tiveram o efeito de inibir o surgimento de novas lideranças, fortalecendo, pela baixa renovação, uma camada de representantes que começava a se cristalizar. Seguindo essa tendência em estabelecer filtros para a escolha da representação, uma nova decisão tomada pelos conselheiros e o governo aprovou a mais drástica mudança no OP: a possibilidade de reeleição permanente nos mandatos de Conselheiros do OP, em 2008 (final da 1ª gestão Fogaça). Com isso, a porcentagem de renovação no COP caiu de uma média de 78%, nos anos 1990, para cerca de 30% a partir de 2010, sendo que, entre os escolhidos em 2016, 78,2% já haviam sido reeleitos ou já haviam participado como conselheiro em anos anteriores (Fedozzi, 2015; Nuñez, 2018).

O distanciamento entre representantes e representados no interior do OP fica patente porque a medida foi aprovada pelos próprios conselheiros, ou seja, os representantes legislaram sobre os seus mandatos sem autorização dos representados, o que contraria o princípio da soberania popular e do mandato delegativo que esteve na gênese do modelo de Porto Alegre. A mudança indica o distanciamento dos representantes porque a regra da reeleição não foi apoiada pelos representados, majoritariamente contrários a esta regra, conforme mostra pesquisa no ano seguinte, em 2009: 51,8% opinaram pela restrição do número dos mandatos ou contra a reeleição de forma livre, contra 35,2% favoráveis à reeleição (Fedozzi et al., 2013), apoio que diminuiu para 28,7% em nova pesquisa de 2015 (ObservaPOA, 2016, p. 32). Trata-se de um inédito distanciamento entre decisões dos representantes sobre o desenho institucional e a opinião dos representados, o que fortalece a ideia do processo de elitização política na trajetória do ciclo desdemocratizante do OP (Fedozzi; Martins, 2015). Possivelmente, as novas regras adotadas representam também a estratégia de lideranças sociais - apoiadas pelo governo Fogaça que optou pelo silêncio - a fim de enfrentar com maior sucesso o atendimento de demandas no novo quadro de escassez financeira que se fez presente desde o início dos anos 2000.

Esse possível efeito estrutural, que originou a crise da efetividade do OP, também pode estar relacionado com outra mudança de fundo no modelo participativo: o abandono informal dos critérios redistributivos para alocação dos recursos de investimentos nas regiões da cidade. Não houve substituição da metodologia anunciada pelo governo ou pactuada com os participantes do OP, mas o passivo acumulado dos planos de investimentos, a partir de 2002, e a ausência de uma metodologia clara acordada para reconsiderar e reprogramar o que fazer criaram uma situação em que a decisão de priorizar uma ou outra demanda atrasada esteve mais a cargo de justificativas técnicas financeiras, de negociações particulares de interesse do governo e de conselheiros do que de uma decisão baseada nos critérios objetivos de alocação dos recursos. O fato é que o passivo de demandas rearranjadas e não executadas facilitou a mudança estrutural do método adotado pelo OP para a alocação redistributiva dos recursos, baseado em critérios universalmente válidos, objetivamente calculados e de conhecimento público pelos atores.

A desconfiguração do desenho do OP também é representada pelo retorno de relações clientelistas por dentro do próprio procedimento participativo (Fontoura, 2019), conforme denúncia do Ministério Público que resultou na cassação do vereador e ex-Secretário de Obras, até 2012. A articulação dessas práticas por agentes do governo, com a execução de obras não priorizadas pelo OP e a falsificação de suas atas da Prefeitura, evidenciou o retrocesso nas práticas da gestão pública que o OP pretendia evitar quando surgiu. O retorno do clientelismo foi viabilizado quando partidos tradicionais, em especial o PTB, passaram à condição de agentes estatais com pleno acesso ao comando do OP no âmbito da coalizão que assumiu a partir de 2005. Assim, por um lado, a coalizão social-liberal vencedora introduziu um novo programa de participação paralelo ao OP - a

Governança Solidária Local – e, por outro lado, gradativamente, o próprio OP foi sendo reconfigurado por dentro a partir da rearticulação entre atores estatais e sociais.

Cabe destacar que o processo de desempoderamento e diminuição da amplitude da participação cidadã por meio do OP também significou o crescimento do papel da Câmara de Vereadores na lógica do poder local. Se, no ciclo democratizante, o surgimento do OP produziu tensões com o Legislativo (Dias, 2002), no período posterior, o retorno do Legislativo na balança do poder ocorreu pela aliança entre a maioria governista no Legislativo (ocupando cargos administrativos pelos partidos com vereadores) e o Executivo. Esse novo cenário se fez sentir na própria percepção do público mobilizado pelo OP sobre o papel da Câmara de Vereadores. No ano de 2000, a maioria dos participantes do OP disse que o papel da Câmara deveria ser o de votação de leis (51,3%), e apenas 18,5% apontaram o papel de “atender e encaminhar as demandas das pessoas”⁴⁰. Já no período desdemocratizante, conforme pesquisa em 2015, esse papel tradicional de intermediação de soluções por parlamentares – caro ao clientelismo brasileiro – cresceu para 39,2%, contra 42,1% que disse ser o papel da Câmara legislar (sobre “orçamento”, “leis” e “políticas públicas”)⁴¹. Além disso, 45,6% dos participantes em 2015 disseram que as comunidades as quais pertencem já tinham sido ajudadas por vereadores para conseguir obras e serviços, indicando possivelmente o retorno desse tipo de ação na governança dos territórios da cidade. Os dados podem sugerir possivelmente o retorno de ações tradicionais por parte das forças da coalizão dominante (Executivo e Legislativo) na sua relação com atores sociais de territórios que necessitam da intervenção do Estado.

O retorno do poder da Câmara de Vereadores também ficou patente na aprovação do OP Eletrônico, em 2021, sem discussão com o Conselho do OP, que protestou por considerar uma tentativa de tolhimento do seu papel e uma possível forma de substituir o sistema presencial realizado pela população⁴².

Considerações finais

No presente artigo, tratou-se de verificar o sentido e o caráter das modificações ocorridas nas mais de três décadas do OP em Porto Alegre. A partir de referenciais teóricos e metodológicos focados na apreensão e na interpretação do caráter dinâmico da democracia, e sua adaptação à análise de uma situação micropolítica, o exame de longa

⁴⁰ Percentual de 51,3% corresponde à soma das respostas “votar e propor leis” (34,9%), “discutir e votar o orçamento” (10,3%) e “formular políticas públicas” (6,1%). Outros 30,2% são “outros, não sabe/não respondeu” (ObservaPOA, 2016, p. 32).

⁴¹ A pergunta refere-se aos “últimos dez anos”, remetendo ao período posterior ao ciclo petista encerrado em 2004. Além dos percentuais citados que somam 81,3%, outros 18,7% são de “outros, não sabe e não responderam” (ObservaPOA, 2016, p. 33).

⁴² Foi recuperado um antigo Projeto (Cf. PLL Nº 158/16) de autoria do Vereador Idenir Ceccin (MDB), em 2016, agora líder do governo Melo. Ver Bruna Suptitz, *Jornal do Comércio*, 15 mar. 2022. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/colunas/pensar_a_cidade/2022/03/837769-capital-vai-criar-op-eletronico.html>. Acesso em: 27 fev. 2022.

data na história do OP indica a configuração de períodos distintos: o primeiro marcado por processos de caráter democratizante nas relações Estado e atores civis, o segundo por alterações que enfraqueceram o sentido democratizante dessa forma de participação na gestão pública. Tratou-se de mostrar as grandes tendências na história do OP, que acabaram por desfigurar essa prática, inicialmente a partir de uma crise fiscal na capacidade estatal, ainda no período petista, mas em especial após as mudanças no seu desenho institucional que se aprofundaram com o novo contexto político dirigido pelas administrações de perfil social-liberal e neoliberal desde meados dos anos 2000.

A análise do retrocesso na participação faz sentido porque esse procedimento perdurou no tempo, apesar da alternância de poder e do seu gradativo enfraquecimento, até a sua descaracterização, o que leva a perguntar por que afinal o OP não foi extinto, como muitos outros casos ocorridos no país e no mundo. É provável que a resposta para isso esteja nos custos político e social que a decisão acarreta. Em primeiro lugar, em razão da memória social positiva das comunidades dos territórios periféricos que mais foram beneficiados pelas decisões no OP, sentimento esse que tem inegável potencial de ativação na competição político-eleitoral da cidade. Não seria um bom currículo ser identificado nos bairros e vilas populares como o prefeito que extinguiu o OP. Em segundo lugar, o custo da simples extinção do OP também está associado ao prestígio internacional alcançado pela cidade em razão da criação dessa forma de gestão urbana participativa que ganhou o mundo, inclusive com o apoio de agências multilaterais de financiamento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que financiam projetos em Porto Alegre, além da ONU-Habitat e muitos fóruns internacionais ligados à defesa da democracia, da inclusão social e dos direitos humanos. Todavia, a manutenção do OP durante mais de três décadas se dá destituída de efetividade real nas decisões do planejamento urbano, desfigurada dos elementos democratizadores do Estado e sem os critérios redistributivos dos recursos públicos.

Referências bibliográficas

ABERS, R. "Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre". *Cadernos da CIDADE*, Porto Alegre, vol. 5, nº 7, 2000.

AMENTA, E., et al. "The political consequences of social movements". *Annual Review of Sociology*, San Mateo, vol. 36, p. 287–307, 2010.

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

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. São Paulo: Cortez, 2003.

BAIERLE, S. G. "Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares

urbanos em Porto Alegre nos anos 80". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas, 1992.

BAIERLE, S. G. "Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo". *Cadernos da CIDADE*, vol. 12, nº 15, 2009.

BAIOCCHI, G. *Militants and citizens: the politics of participation in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press, 2005.

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO - BIRD. *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*. Relatório. Washington (DC), 2008.

BEZERRA, C. P.; JUNQUEIRA, M. O. "Why has Participatory Budgeting Declined in Brazil?". *Brazilian Political Science Review*, vol. 16, nº 2, p. 16-33, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1981-3821202200020001>>. Acesso em: 04 jul. 2024.

BORBA, J. Participação política como resultado de instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. C. C. (Ed.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. 7ª ed. Brasília: Ipea, p. 65-76, 2011.

CARLOS, E. "Movimentos Sociais e Instituições Participativas - Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva". *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 30, nº 88, p. 83-99, 2015.

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. C. A. "Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas". *Civitas*, vol. 17, nº 2, p. 360-378, 2017.

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS - CIDADE. Boletim. Ano VI, nº 39, p. 1- 8, 2007.

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS – CIDADE. *Jornal de Olho na Cidade*. Ano XII, nº 23, 2008.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Campinas: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Campinas: Paz e Terra, 2006.

DIAS, M. R. *Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

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

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

FEDOZZI, L. A invenção permanente da democracia. Contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do OP de Porto Alegre. In: VERLE, J.; BRUNET, L. (Orgs.). *Construindo um novo mundo*. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre – Brasil. Guayí, 2002.

FEDOZZI, L. Porto Alegre: Participación contra-hegemónica, efecto-demostración y desconstrucción del modelo. In: MENA, F. C.; PONCE, P. (Coords.). *El giro a la izquierda: los gobiernos locales de*

América Latina. Quito: 5ª Avenida, 2015.

FEDOZZI, L. "Porto Alegre deixou de comemorar sua democracia participativa (parte 1)". Porto Alegre: *Brasil de Fato*, 13 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/04/13/artigo-porto-alegre-deixou-de-comemorar-sua-democracia-participativa-parte-1>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

FEDOZZI, L., et al. *Orçamento Participativo de Porto Alegre: Perfil, Avaliação e Percepções do Público Participante*. Porto Alegre: Gráfica e Editora Hartmann, 2013.

FEDOZZI, L.; FURTADO, A.; RANGEL, R. Participatory Budgeting in Brazil: elements for a Brief Evaluation. In: DIAS, N. (Org.). *Hope For Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. 1ª ed. Faro: Epopeia Records Oficina, p. 105-121, 2018.

FEDOZZI, L.; LIMA, K. C. P. Os Orçamentos Participativos no Brasil. In: DIAS, N. (Org.). *Esperança Democrática. 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo*. In Loco: Lisboa, 2013.

FEDOZZI, L.; MARTINS, A. L. B. "Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, nº 35, p. 181-224, 2015.

FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. "Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 28, nº 73, p. 1-20, 2020.

FERREIRA, C. S. "Orçamento Participativo e Governança Solidário Local na Prefeitura Municipal de Porto Alegre". Dissertação de Mestrado em Administração. Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

FONTOURA, D. V. "Orçamento participativo de Porto Alegre: a emergência do clientelismo como limitador da participação social". Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Escola de Humanidades, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

FUNG, A. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London; New York: Verso, 2003.

GENRO, T.; SOUZA, U. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. 2ª ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIDDENS, A. *A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, p. 26-31, 1999.

GOMIDE, A.; PIRES, R. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

GURZA LAVALLE, A. "Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa". In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, p. 372, 2011a.

GURZA LAVALLE, A. "Após a participação: nota introdutória". *Lua Nova*, vol. 84, p. 13-23, 2011b.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. "A trama da crítica democrática: da Participação à representação e à accountability". *Lua Nova*, vol. 84, p. 353-364, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; ROMÃO, W. M.; ZAREMBERG, G. "Partidos políticos e inovação democrática: más allá de purezas y perversiones". *Political Parties and Democratic Innovation: Beyond Purities and Perversions*. RMCS. UNAM: Nueva Época, Año LIX, nº 220, p. 21-54, 2014.

LÜCHMANN, L. H. H. "Fatores do declínio dos Orçamentos Participativos na região sul do Brasil". *Política & Sociedade*, vol. 21, nº 50, p. 206-232, 2022.

LÜCHMANN, L. H. H.; ROMAO, W. M.; BORBA, J. 30 years of Participatory Budgeting in Brazil: the lessons learned. In: DIAS, N. (Org.). *Hope For Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. 1ª ed. Faro: Epopeia Records Oficina, p. 89-103, 2018.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.

NUÑEZ, T. "Participação e mudança política: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

NUÑEZ, T. Porto Alegre, from a role model to a crisis. In: DIAS, N. (Org.). *Hope for democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Vila Ruiva; Cuba: Epopeia Records, p. 517-535, 2018.

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE - OBSERVAPOA. "Perfil e percepção dos participantes das assembleias do Orçamento Participativo de Porto Alegre". *Observando - Revista do Observatório da Cidade de Porto Alegre*, p. 39, 2016.

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE - OBSERVAPOA. *V Seminário Porto Alegre em Análise - Orçamento Participativo de Porto Alegre* [online]. 2017. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/apresentacao-v_seminario.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2019.

PERES, U. D. "Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros". *Caderno CRH*, Salvador, vol. 33, p. 1-20, 2020.

PESSI, P. "E-OP: uma nova prática comunicativa do Orçamento Participativo de Porto Alegre". Dissertação de Mestrado em Comunicação e Informação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

PIRES, R.; VAZ, A. Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. (Orgs.). *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE - PMPA. *Orçamento participativo de Porto Alegre: 25 anos*. Porto Alegre: Editora da Cidade/Gráfica Expresso, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE - PMPA. *Relatórios do Sistema de Gerência Orçamentária*. Porto Alegre. Acesso restrito, 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE - PMPA. *Balanco das Finanças Municipais*. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda, 2022.

RENNÓ, L.; SOUZA, A. "A metamorfose do Orçamento Participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 20, nº 41, p. 235-252, 2012.

ROMÃO, W. M. "Muito além da sociedade civil: o sentido do OP para governos e partidos políticos". In: *Anais do 34º encontro anual da ANPOCS*, Caxambú (MG), 2010.

SILVA, A. F. P. "As reivindicações e os convênios como repertórios de ação das associações comunitárias demandantes de assistência social do Orçamento Participativo de Porto Alegre". Dissertação Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2020.

SILVA, M. K. "Construção da Participação Popular: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS". Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SOUZA, C. H. L. "Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: uma análise da forma de organização das conferências nacionais". Tese de Doutorado em Ciência Política. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SOUZA, L. A. M. "Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT)". *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, vol. 17, nº 1, p. 226–251, 2015.

SPADA, P. *The Diffusion of Participatory Governance Innovations: a Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil*. [online]. 2014. Disponível em: <https://www.academia.edu/11344391/The_Diffusion_of_Participatory_Governance_Innovations_A_Panel_Data_Analysis_of_the_Adoption_and_Survival_of_Participatory_Budgeting_in_Brazil?f_r=506058>. Acesso em: 10 jul. 2024.

TILLY, C. *Democracia*. Petrópolis: Vozes, 2013.

VERLE, J.; BRUNET, L. *Construindo um mundo novo: avaliação da experiência do Orçamento em Porto Alegre - Brasil*. Porto Alegre: Guayí, 2002.

WAMPLER, B. Instituições Participativas como enxertos na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, p. 151–158, 2011.

WAMPLER, B.; GOLDFRANK, B. *The rise, spread and decline of Brazil's participatory budgeting: the arc of a democratic innovation*. Cham: Springer Nature, 2022.

Abstract

Democratization and de-democratization in the metropolis of Porto Alegre: three decades of the Participatory Budget

This article analyzes the city of Porto Alegre's Participatory Budget process (1989-2022) to identify the character of the changes that have taken place in this participatory administrative model. Using the theoretical scope proposed by Charles Tilly (2013) to assess the historical dynamics of democratic regimes, categories are adopted that allow adapting this approach to the analysis of the changes that occurred in the long-term this participatory institution. The article proposes an analysis model capable of identifying distinct periods in the life of Porto Alegre's participatory budget. From secondary sources, constituted by official data from the municipal administration, and academic research about this process, the study demonstrates that over time the dynamics of participation lost democratizing characteristics over time, steering this institution to a dedemocratizing path.

Keywords: Participatory Budget; democratization; dedemocratization; participatory institutions; Porto Alegre

Resumen*Democratización y desdemocratización en la metrópoli de Porto Alegre: tres décadas del Presupuesto Participativo*

Este artículo analiza la trayectoria del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (PP) (1989-2022) buscando identificar el carácter de los cambios ocurridos en este modelo de gestión participativa. A partir del alcance teórico propuesto por Charles Tilly (2013) para evaluar la dinámica histórica de los regímenes democráticos, se adoptan categorías que permiten adecuar este enfoque al análisis del carácter de los cambios ocurridos a largo plazo en este régimen participativo. El artículo propone un modelo de análisis capaz de identificar distintos períodos en la vida del PP de Porto Alegre. A partir de fuentes secundarias, datos oficiales y académicos, el estudio demuestra que la dinámica de participación perdió características democratizadoras con el paso del tiempo, encaminando esta institución hacia un camino desdemocratizador.

Palabras clave: Presupuesto Participativo; democratización; desdemocratización; instituciones participativas; Porto Alegre

Résumé*Démocratisation et dédémocratisation dans la métropole de Porto Alegre : trois décennies de budget participatif*

Cet article analyse la trajectoire du Budget Participatif de Porto Alegre (BP) (1989-2022) en cherchant à identifier les caractéristiques des changements survenus dans ce modèle de gestion participative. À partir du cadre théorique proposé par Charles Tilly (2013) pour évaluer la dynamique historique des régimes démocratiques, des catégories sont adoptées afin d'adapter cette approche à l'analyse des changements survenus à long terme au sein de cette institution participative. L'article propose un modèle d'analyse capable d'identifier des périodes distinctes dans la vie du BP de Porto Alegre. À partir de sources secondaires, de données officielles et académiques, l'étude démontre que la participation a perdu de ses caractéristiques démocratisantes au fil du temps, orientant l'histoire de cette institution vers une voie de dédémocratisation.

Mots-clés : Budget Participatif ; démocratisation ; dédémocratisation ; institutions participatives ; Porto Alegre

Artigo submetido à publicação em 15 de abril de 2023.

Versão final aprovada em 03 de maio de 2024.

