

**DEMOCRACIA E DELIBERAÇÃO: A ESCOLHA POPULAR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
LOCAIS - O CASO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE (OPPOA)****DEMOCRACY AND DELIBERATION: THE POPULAR CHOICE OF LOCAL PUBLIC  
POLICIES - THE CASE OF THE PARTICIPATIVE BUDGET OF PORTO ALEGRE (OPPOA)**Claudia Tannus Gurgel do Amaral<sup>1</sup>Francisco Toniolo de Carvalho<sup>2</sup>**Resumo**

O presente artigo visa analisar o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPOA) como política orçamentária de auxílio na tomada de decisão dos gastos públicos através da participação popular. Embasa-se no marco teórico de promoção desta participação nas democracias ao longo dos anos e na formação do conceito de “democracia participativa”, onde a sociedade civil assume maior relevância no momento de tomada de decisões. Apresenta a formação histórica do OPPOA e a evolução das instâncias participativas em Porto Alegre. Revisa sua estrutura jurídica-legal e seu processo de tomada de decisão, considerando o envolvimento da sociedade civil. Analisa-o como instrumento de incentivo à atuação dos cidadãos na administração conjunta da cidade, através da elaboração do orçamento municipal e da escolha, em assembleias populares, das obras públicas prioritárias para sua região e para o município. Ao fim, analisa a participação popular nas suas instâncias nos anos de 2011 a 2015, comparando dados fornecidos pela prefeitura de Porto Alegre, o volume da participação popular e os valores dispendidos pelo programa. Por se tratar de pesquisa descritiva e quantitativa, a metodologia utilizada enfatizou a coleta de dados, a revisão bibliográfica e a análise documental, em especial leis municipais e normas relacionadas com o OPPOA.

**Palavras-Chave:** Orçamento Público; Orçamento Participativo; Participação Popular; Políticas Públicas; Porto Alegre

**Abstract**

This article aims at analyzing Porto Alegre’s participatory budget (OPPOA) as a budget policy that helps the decision-making process of the public expenditure through popular participation. It’s based in the theoretical framework of promoting participation in democracies over the years and creating a "participatory democracy" concept, in which the civil society takes on a greater relevance in the decision-making moments. It presents the historical formation of the OPPOA and the evolution of participative instances in Porto Alegre. It reviews its legal structure and its decision-making process, considering the value of civil society participation. It analyzes the OPPOA as a tool for encouraging popular participation in the joint administration of the city,

---

<sup>1</sup> Pós Doutoranda em Direito - linha - Direito da Cidade-UERJ. Professora Adjunta da Escola de Ciências jurídicas - ECJ, Centro de Ciências Jurídicas e Políticas - CCJP, na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO. Professora do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito - PPGD, na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. E-mail: gurgel.c@ig.com.br

<sup>2</sup> Mestrando em Direito na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), área de concentração: sociedade, Estado e políticas públicas. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bolsista do CNPq-Brasil. E-mail: adv.toniolodecarvalho@gmail.com

through the elaboration of the municipal budget and the choice, in popular meetings, of the priority public constructions for their region and their municipality. Finally, analyze the popular participation in the OPPOA's instances between the years of 2011 until 2015, comparing data supplied by Porto Alegre's administration, the volume of popular participation in the program and the values spent. Since this research is descriptive and quantitative, the methodology emphasized data collection, literature review and document analysis, in particular Porto Alegre's municipality laws and standards regarding the OPPOA.

**Keywords:** Public Budget; Participatory Budgeting; Popular Participation. Public Policy; Porto Alegre

## INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPOA) é uma política pública de fundamental importância para a tomada de decisão municipal. Nele, cidadãos e administração pública escolhem quais políticas públicas serão adotadas pelo município e onde serão aplicadas suas receitas anuais em obras e serviços. Trata-se de instrumento com mais de 28 anos de atividade.

Hodiernamente, um olhar mais atento na relação entre democracia participativa e eficiência da administração pública vem sendo objeto da doutrina especializada, destacando a elaboração das políticas públicas e a racionalização da administração local no ideário de uma justiça distributiva dos recursos públicos.

De tantas inovações trazidas pelo OPPOA pode-se dizer que ele representa um processo de construção de uma nova política orçamentária que modifica as práticas anteriores de planejamento e de elaboração dos orçamentos no Brasil. Não se olvida que por seu intermédio possibilita-se a elaboração de políticas públicas objetivando tornar a "máquina pública" mais eficiente no uso dos recursos devido ao caráter de controle dos gastos pelos cidadãos, na concepção mais estreita de uma *social accountability*.

O presente artigo tem como objetivo analisar o grau da participação popular nas deliberações no âmbito do Orçamento Participativo do município de Porto Alegre. Para isso, encontra-se estruturado da seguinte forma: a primeira parte estabelecerá os conceitos e marcos teóricos; a segunda parte apresentará a formação e origem histórica do OPPOA; a terceira parte examinará a estrutura e funcionamento OPPOA na dimensão normativa (jurídico-legal); a quarta parte analisará a dimensão da participação popular no município, esmiuçando o

papel dos cidadãos na democracia participativa de Porto Alegre; a quinta parte destacará alguns demonstrativos da evolução da participação social no OPPOA entre os anos de 2011 a 2015.

Em relação à metodologia empregada, quanto aos objetivos a pesquisa realizada enquadra-se na classificação das pesquisas descritivas, pois se propõe a descrever as características de um determinado fenômeno e seus efeitos mediante coleta de dados. No que se refere à abordagem, a pesquisa se caracteriza como quantitativa, por utilizar instrumentos formais e estruturados para a coleta de dados. Neste sentido, os dados aplicados foram obtidos principalmente da análise das leis e demais normas sobre o orçamento público da cidade de Porto Alegre, e em especial sobre o orçamento participativo praticado. Todos os dados foram coletados via internet principalmente nos sites oficiais da prefeitura porto-alegrense. Os dados extraídos após depuração permitiram um melhor entendimento acerca das principais questões em torno da dinâmica e eficácia do OPPOA. A coleta de dados foi realizada, também, por meio de fontes secundárias, a saber: livros, trabalhos acadêmicos, documentos de órgãos oficiais, publicações, sites oficiais, a fim de respaldar a argumentação teórica e validar os resultados obtidos no estudo.

## MARCO TEÓRICO DA REFLEXÃO

As lutas pela liberdade e igualdade revelam ao mundo democrático a necessidade perene de que esses valores estejam presentes nos debates travados, tanto na vida acadêmica quanto na política. Dentre tantas reflexões acerca do Estado Democrático de Direito, marcam presença, na primazia desses valores, as que analisam as relações entre o poder estatal e a sociedade, em especial atenção à participação cidadã nos debates públicos.

O processo de participação popular, que alhures há tempos já está presente na dinâmica da vida política no processo das escolhas e decisões de Governo, envolve modernamente temas como o controle dos atos, a responsabilidade da Administração Pública e os mecanismos da transparência – *public and social accountability* – demonstrando a dimensão do estudo.

Entendendo a democracia como forma de governo pelo povo, na definição mais clássica, esse significado, mesmo com o passar dos séculos, não sofreu alteração em sua essência. No entanto, conforme preleciona BOBBIO (1990, p. 37):

Na passagem da democracia dos gregos à democracia dos modernos, a alteração se deu, não no que diz respeito ao titular do poder

político, que sempre será o povo, mas no modo, mais ou menos amplo, de exercer o direito de tomar decisões coletiva.

A história mostra uma vitória do cidadão já ambientado num Estado de Direito consagrador das garantias fundamentais, da igualdade de todos perante a lei e das limitações e prerrogativas dos governantes. “É a era da liberdade de pensar, das escolhas políticas, das associações e da fé religiosa, todos consagrados no Texto Fundamental” (BOBBIO, 1990, p. 37).

Nesse ambiente, a partir da metade do século XX a democracia participativa é entendida como sendo uma nova “onda” ou forma de democracia. Nessa se pôde verificar uma aproximação entre a democracia representativa e a antiga democracia direta, imbricadas pelos instrumentos participativos, onde a cidadania não fica cingida apenas ao exercício democrático de eleger representantes, mas, também implica em participar ativamente das transformações sociais na tomada de decisões. Assim, o exercício da cidadania deixa de ser uma retórica “popularesca” de época de eleição para se firmar como *modus operandi* da democracia.

A sociedade civil ao longo das suas conquistas históricas, com forte conscientização democrática, passou a exigir mudanças na estrutura dos governos representativos, impondo uma maior participação nas questões públicas. Essa tendência, que para muitos era indicativo de crise do sistema político, foi na verdade uma manifestação na crença nos novos arranjos sociais e nas ferramentas jurídico-políticas que levam a cabo as mudanças nos alicerces democráticos dos Estados. Nessa perspectiva, parte-se do pressuposto que no Século XXI a democracia representativa não mais atende à concretização, em sua concepção ampla, do princípio democrático, sendo necessário evoluir, com um olhar atento às novas ondas da democracia, e verificar como esse princípio encontrará espaço para sua efetivação.

Em virtude dessas considerações, os modernos estudos de teoria do Estado vêm apontando a democracia como um direito fundamental de quarta dimensão. Na esfera da normatividade jurídica, passa a ser considerada uma das espécies de direito fundamental do cidadão, como os direitos à informação e o pluralismo, ao lado das demais dimensões do direito fundamental, a saber: a primeira dimensão (direitos individuais), a segunda (direitos econômicos, sociais e culturais) e a terceira dimensão (aqueles direitos voltados à paz, à tecnologia, ao desenvolvimento, ao consumidor, à qualidade de vida e à liberdade de informação) (BONAVIDES, 2001, p. 278).

Nas últimas décadas, das análises acadêmicas sobre as teorias democráticas fica evidenciada a forte influência das vertentes participativas – como celeiro de ideias desse estágio mais avançado do sistema. Com ênfase nos aspectos discursivos do processo político, e com

uma estrutura normativa associada à participação de todos no debate como fator de legitimidade das decisões, surgem as vertentes democratas: os *participacionistas* e os *deliberacionistas*. Ambas se ocupam das discussões sobre o significado e destino da democracia. De diferentes formas, estão vinculados a essas correntes, respectivamente, nomes como John Rawls e Jürgen Habermas.

Mais recente, SANTOS (2009, p.561-597) insere as discussões em torno da democracia participativa no contexto da chamada “globalização neoliberal”, no qual estariam em confronto duas concepções: o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa) e a democracia participativa ou democracia popular. Esta última teria assumido uma nova dinâmica na democracia ao protagonizar ações das comunidades e grupos sociais menos favorecidos na luta contra a exclusão social, e mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos em uma democracia definida pelo autor português como sendo da mais alta intensidade:

Em trabalho conjunto, SANTOS e AVRITZER (2009, p. 39-82) propõem três teses para o fortalecimento da democracia participativa, a saber: 1) o fortalecimento da “demodiversidade” (isto é, a convivência de diferentes modelos de democracia); 2) o fortalecimento da articulação contra hegemônica entre o local e o global; e 3) a ampliação do experimentalismo democrático. De certa forma, ao longo dos anos, a experiência participativa de Porto Alegre gravita em torno desses três eixos, exitosa na tentativa de ser uma experiência – modelo que transita entre diferentes modelos (liberal e mais popular) de democracia.

Alguns autores no campo da teoria democrática apontam que os temas da participação e da deliberação estão no centro de um grande debate sobre a renovação da democracia. Nesta linha, algumas ferramentas institucionais se destacam para compor este quadro teórico. Na experiência da evolução legislativa brasileira, a partir de 1988, pode ser citada a Lei do Estatuto das Cidades (Lei 10.257, de 10 de Julho de 2001) como uma referência legal no ideário de renovar a democracia local, a qual dispõe sobre a criação de diferentes canais de participação e deliberação, imbricados nos ideais de redemocratização a partir dos anos 1980.

No Capítulo IV da referida lei, intitulado “Da Gestão Democrática da Cidade”, são indicados os princípios e instrumentos que orientarão o administrador local na condução participativa/deliberativa e transparente da governança municipal. Nessa toada, o artigo 43 da lei estabelece que para garantir a gestão democrática, tanto administrativa como orçamentária, deverão ser utilizados os seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa

popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e planejamento orçamentário participativo.<sup>3</sup>

No aprofundamento dos modelos de democracia, o modelo deliberativo tornou-se, sob o ponto de vista liberal e numa visão crítica, um importante domínio teórico de discussões e ideias, proporcionando um rico campo científico aos debates sobre a qualidade da participação social nas decisões políticas e administrativas da *res publica*. O problema da justificação dos atos do poder público é meridiano nessa deliberativa.

Sob essa ótica, a democracia deliberativa está cingida em um moderno sentido de democracia, indo além da possibilidade de escolha dos representantes e dos mecanismos clássicos de participação semidireta como o plebiscito e o referendo. Objetiva a adoção, pelo poder público, de um modelo político no qual o princípio constitucional democrático é o vértice da teoria constitucional. A ideia do procedimento de consenso público como elemento determinante nas escolhas públicas é um dos seus destaques. Nesse caminho, as tendências e possibilidades de dinamização do jogo democrático – espaços públicos – esferas públicas – buscam influenciar os acontecimentos políticos e econômicos nos assuntos de se interesses dos cidadãos.

Neste contexto, a esfera pública pode ser entendida como uma arena na qual se realiza a mediação entre o mundo da vida e o mundo sistêmico, numa alusão habermasiana na qual os cidadãos são portadores de opiniões em torno dos temas debatidos. Nesta esfera pública a cidadania se transforma em cidadania democrática e integralizadora, com a capacidade de gerar a solidariedade entre estranhos. Passa a ser reconhecida e valorizada como o mecanismo efetivo pelo qual a infraestrutura legal e material das formas de vida escolhidas é assegurada (HABERMAS, 1995, p. 98).

---

<sup>3</sup> Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4o desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (grifo nosso)

Art. 4o Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

(...)

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa; (grifo nosso).

O orçamento participativo colabora para uma melhor participação da cidadania, tanto na definição e distribuição de recursos orçamentários bem como na promoção dos direitos. Neste sentido PIRES (2001, p. 61) completa:

“O cidadão participante figura, [...], como o cliente do setor público, atento para o destino dos recursos que os cofres públicos drenam de seu bolso, do mesmo modo como é vigilante na realização de despesas com bens que lhe são oferecidos pelas empresas, através do mecanismo do mercado. O governo, supostamente, não só é levado a gastar melhor (com mais critério), como também tem seu tamanho reduzido pelas pressões da eficiência do mercado [...] e pela colaboração das entidades comunitárias e não governamentais no combate às mazelas sociais”.

Nestas considerações teóricas, o desenho eleito para o OPPOA propicia ao cidadão perceber que ele também é responsável pela tomada de decisões e destinação de recursos que envolvam a cidade. O modelo deliberativo do OPPOA é uma ferramenta que propicia as oportunidades para a tomada de consciência e fortalece a cidadania ativa, desenvolvendo a corresponsabilidade administrativa entre cidadãos e poder público. No ideário de construção de uma gestão de coparticipação e coresponsabilidade, vale registrar o conceito de democracia participativa lançado por GONÇALVES (2016, p. 154):

“(...) En otras palabras, se puede decir que la democracia participativa es un tipo de democracia en la que los ciudadanos juegan un papel relevante en la toma de decisiones en asuntos públicos para mejorar aspectos económicos, políticos, sociales etc”.

## **ORIGEM HISTÓRICA: COMO O ASSOCIATIVISMO CIVIL IMPULSIONOU O OPPOA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR**

O Orçamento Participativo é considerado pelos cidadãos de Porto Alegre como a política de participação popular mais importante da cidade. Ele iniciou uma experiência profunda de democracia direta, sendo definido como uma forma pública de poder civil não estatal. Destacam-se quatro características necessárias para existência de orçamentos participativos, todas encontradas no OPPOA: vontade política, densidade associativa, desenho institucional e capacidade administrativa (AVRITZER, 2003, p. 23-24). Concomitantemente, o OPPOA, sendo um fórum no qual os cidadãos podem controlar e induzir o gestor municipal a direcionar investimentos públicos, é apontado como fonte de inspiração para outros municípios brasileiros e mesmo para cidades da Europa e da América Latina, que adotam modelos semelhantes ao porto-alegrense (MENEGAT, 2004, p. 199).

Em sua dinâmica, a cidade é organizada em regiões e setores temáticos, e a sociedade reunida nas assembleias ao curso do ano decide sobre as prioridades a serem enfrentadas,

vinculando uma parcela do orçamento da cidade e controlando a implementação e o cronograma das obras a serem executadas pelo governo. Esta capacidade de integrar, dentro de seu desenho institucional, as propostas de diversos atores sociais é a originalidade do OPPOA (AVRITZER, 2003, 6-7). Porto Alegre foi um município precursor no aprendizado da importância da participação popular na gestão da cidade para a resolução dos problemas e o suprimento das necessidades locais

Podem ser citadas como principais características do OPPOA responsáveis pela sequência ininterrupta da administração popular da cidade, a saber: *a adoção dos mecanismos de democracia direta; a ampla participação dos cidadãos na tomada de decisões sobre os investimentos do município; a inversão de prioridades; a integração de políticas de gestão ambiental pública; a qualificação dos espaços públicos*, entre outros.

Esse modelo de democracia direta iniciou no ano de 1989 na gestão do governo de Olívio Dutra (1989-1992), continuando nos governos de Tarso Genro (1993-1996), Raul Pont (1997-2000), e novamente Tarso Genro (2001-2002) e João Acir Verle (2002-2004), mudando completamente a tradição patrimonialista, clientelista e assistencialista da administração pública, comum em cidades brasileiras (MENEGAT, 2004, p. 198).

Com o advento de uma nova Constituição Federal (1988), iniciou um novo ciclo político no Brasil – período de redemocratização – após o encerramento dos regimes autoritários (1964/1985). A partir desse marco normativo, houve uma maior participação dos municípios na elaboração e condução das políticas públicas voltadas ao interesse social local. Em 1989 na cidade de Porto Alegre a gestão de Olívio Dutra foi eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT), e sob seu governo inaugurou a cidadania mais ativa, associando-a diretamente ao partido e aos movimentos de esquerda. Seu êxito destaca-se inclusive pela sua manutenção mesmo após o encerramento de 16 anos de administração da cidade pelo PT (HOROCHOVSKI, 2012).

Assim, foi em seu governo o primeiro experimento do orçamento participativo na história dos modelos democráticos de gestão pública local.

A construção histórica do OPPOA foi influenciada pelos movimentos comunitários de expressiva participação naquela época. Sua pedra fundamental foi a criação, em 1983, da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), que reunia 51 das 170 associações então existentes em Porto Alegre e as articulava em regiões. Em 1988 funda-se a União de Vilas da Vila Cruzeiro, congregando associações da região, acompanhada pela região da Lomba do Pinheiro, pelo Conselho Popular da Zona Norte e pelo Conselho Popular da Glória. No total, são

instituídas 9 associações regionais (CAMPOS, 2015). O diferenciador da UAMPA neste período foi seu esforço para conseguir participar da elaboração do orçamento municipal.

Observa-se – pela relevância – que o surgimento e desenvolvimento do OPPOA estão diretamente ligados à participação da sociedade civil e suas associações. Estudo elaborado por FEDOZZI (2013) demonstra esta conexão – a despeito de estarem diminuindo os índices de participação das associações civis ao longo dos anos. Em 1995 o volume de participantes das reuniões do OPPOA que também participavam de outras entidades associativas era de 75,9% (como associações de moradores, grupos religiosos, sindicatos, entre outros). Logo, a consolidação do OPPOA está ligada à cultura e à predisposição de participação que uma parcela dos cidadãos.

O período de ascensão da participação popular na cidade de Porto Alegre foi destaque nas eleições de 1985. O então candidato eleito Alceu Collares tinha como uma de suas promessas de campanha a maior participação dos cidadãos na gestão da cidade, o que efetivamente veio a ser cumprido. A proposta era de discutir com os Conselhos Populares suas estratégias e medidas de governo. A partir deste momento iniciou-se um amplo debate para reformulação e aprimoramento dos Conselhos Municipais. Em abril de 1986, a prefeitura organiza o seminário “Participação do povo no governo: Conselhos populares”. Das 104 entidades presentes ao encontro, mais de 80 eram comunitárias. Rejeitado num primeiro momento, o projeto de participação foi aprovado ao final do mandato de Alceu Collares – mas sem sua efetiva execução (CAMPOS, 2015).

Em 1989 o então prefeito Olívio Dutra consegue finalmente colocar o OPPOA em prática. Foi de muita valia a criação do programa SOS Porto Alegre para que se captassem as falhas de percepção do governo anterior sobre as questões que a população entendia como prioridade. A partir deste primeiro passo a prefeitura desenvolve, com discussão e apoio do público alvo, o Projeto Orçamento – Programa Participativo, prelúdio do OPPOA. Logo em seguida efetivamente deu-se início ao primeiro ciclo de OPPOA (CAMPOS, 2015).

Atualmente o OPPOA é um dos modelos de gestão participativa popular mais conhecido ao redor do mundo, que evoluiu ao longo dos seus 28 anos de aplicação em virtude de seu processo de retroação e realinhamento anual, mantendo-se em constante aperfeiçoamento e remodelagem, repaginando-se através de alterações e melhorias do seu Regimento Interno.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Artigo 11 - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete: (...) XVIII - Poderá ser discutido, ao final de cada exercício, o presente Regimento Interno e proposições de mudanças ou emendas no todo ou em parte.

Para além dos dados numéricos significativos de cada área de investimento e das regiões do município que foram contempladas com suas benesses, o processo do OPPOA produziu uma profunda revolução na cultura política dos cidadãos porto-alegrenses, que inclui o fim do clientelismo e a noção de que a cidade é para todos, com a participação crescente da sociedade (MENEGAT, 2004, 214).

O Orçamento Participativo resulta da conjugação de dois processos: “top-down” (“de cima para baixo” [tradução livre]) – advindos da administração municipal, e “bottom-up” (“de baixo para cima” [tradução livre]) – advindos da sociedade civil, constituindo uma ação pragmática, e não apenas a aplicação de um projeto político ou intelectual (SINTOMER, 2012, p. 78). Trata-se de uma política que caracteriza a introdução no Estado republicano de novas instituições democráticas deliberativas. Por essas características pode-se afirmar que a conjuntura do OPPOA, desde a época do seu surgimento, demonstra a presença de um elevado grau de associativismo na capital gaúcha com um significativo número de demandas sociais sendo acolhidas e valorizadas no âmbito das suas deliberações.

## ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO OPPOA: A DIMENSÃO NORMATIVA

A normatização da participação social na vida política na cidade de Porto Alegre é um destaque na Lei Orgânica Municipal (LOM).<sup>5</sup> Descrita em um rol de artigos sobressai a força da participação. No texto legal, o CAPÍTULO VII - Da Soberania e da Participação Popular – dispõe no artigo 97 que a soberania popular se manifesta quando a todos são asseguradas condições dignas de existência e será exercida, em especial, “pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições”, bem como “pela ação fiscalizadora sobre a administração pública” (art. 97, V e VI). A institucionalização dos Conselhos Municipais está prevista no artigo 101 da LOM:

“Os conselhos municipais são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração, nos termos de lei complementar”.

Sobre a criação dos Conselhos Populares, o artigo 102 da LOM prevê que o “Poder Público reconhecerá a existência de Conselhos Populares regionais, autônomos, não subordinados à administração municipal”. Definidos como instâncias regionais de discussão e

---

<sup>5</sup> PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (Atualizada até a Emenda nº 35, de 2012). Disponível: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000022938.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahhtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 30/09/2017.

elaboração de políticas municipais, estes conselhos são formados a partir de entidades representativas de todos os segmentos sociais do Município.

No que concerne ao Orçamento Participativo, a LOM, no capítulo destinado à elaboração das Leis Orçamentárias, expressamente garante participação social na elaboração das leis orçamentárias, conforma abaixo se verifica:

Art. 116 - Leis de iniciativa do Prefeito Municipal estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º – Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Além das disposições da LOM, o OPPOA possui um Regimento Interno<sup>6</sup> complexo e detalhado, com 50 artigos e tabelas anexas que indicam o percentual e os critérios vinculados às demandas das regiões e das temáticas. A participação cidadã nesse modelo de experimento se manifesta em duas formas, a saber:

- 1) direta – nas reuniões Temáticas e nas reuniões Plenárias (Títulos II e III do RI), onde apresentam-se as demandas para os debates e ao final elegem-se as prioridades;
- 2) na eleição dos representantes – os Conselheiros e Delegados que irão administrativamente impulsionar as etapas e ciclos do OP (artigos 4, 5, 30 e 31 do RI).

Nesse sentido, a estrutura interna do OPPOA possui, de forma exemplificativa, duas instâncias representativas eleitas pelos cidadãos participantes: o Fórum de Delegados e o Conselho do Orçamento Participativo – COP.<sup>7</sup>

Em uma instância está o Fórum de Delegados que, para efeitos didáticos, se denominará de “primeira instância”. Eleitos pela população em reuniões que se realizam ao longo de um ciclo, eles são representantes diretos da população no processo de participação popular. Trata-se de líderes comunitários, representantes de sindicatos, representantes de

---

<sup>6</sup> PORTO ALEGRE. *Regimento Interno do Orçamento Participativo 2015/2016. Critérios Gerais, Técnicos e Regionais*. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/2015-rp-0020-5i\\_folder\\_regimento\\_interno\\_op\\_201516\\_15x21cm.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/2015-rp-0020-5i_folder_regimento_interno_op_201516_15x21cm.pdf)>. Acesso em 31/08/2017.

<sup>7</sup> RI-OPPOA: Conselheiros – são os representantes das Regiões ou das Temáticas, que compõem o Conselho do Orçamento Participativo (COP). São eleitos em número de dois titulares e dois suplentes para cada uma das 17 Regiões e 6 Temáticas. A eleição realiza-se durante as Assembleias Regionais e Temáticas. Conselho do Orçamento Participativo (COP) - Órgão máximo de deliberação do OP, composto pelos conselheiros eleitos nas Assembleias Regionais e Temáticas (quatro – dois titulares e dois suplentes - em cada Região e Temática); dois (um titular e um suplente) são indicados pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA); e quatro (dois titulares e dois suplentes) representam a Prefeitura no Conselho, embora sem direito a voto nas deliberações.

movimentos populares e dos conselhos municipais (v.g – Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Assistência Social, de Educação, entre outros), além dos fóruns interessados no processo do Orçamento Participativo, a exemplo os de pessoas com deficiência, entre outras entidades.

As Regras Gerais do Orçamento Participativo para dinâmica das temáticas a serem escolhidas e propostas eleitas são realizadas nos Fóruns Regionais e Temáticos do OP compostos pelos Delegados e os Conselheiros. São escolhidos em proporção ao número de participantes de cada área, em proporcionalidade definida no artigo 31 do regimento Interno:

“As Regiões e Temáticas definirão o número de seus Delegados na Assembleia na seguinte proporção: 1 (um) Delegado(a) para cada 10 (dez) participantes que só serão aceitos como tal após indicarem a comunidade, associação ou segmento à qual pertence, devidamente cadastradas na Assembleia Geral para que possam demandar”.

Os delegados possuem uma lista complexa de atribuições, destacam-se abaixo as mais significativas:

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Participar das reuniões organizadas pelos Conselheiros (as) nas Regiões ou Temáticas;
- c) Apoiar os (as) Conselheiros (as) na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP;
- d) Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;
- e) Compor as Comissões Temáticas (exemplo: Saneamento, Habitação e Transportes) com o objetivo de debater a construção de Diretrizes Políticas. As comissões Temáticas poderão desdobrar-se em Comissões de acompanhamento de obras;
- f) Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas microrregiões e Regiões da Cidade e Temáticas, tendo como regra geral os critérios aprovados pelo COP;

O ciclo do OPPOA é por excelência complexo, pois envolve votação e eleição em duas modalidades de Assembleias:

- 1) Assembleias Regionais e Temáticas de escolha de seus representantes: são encontros periódicos onde o Governo presta contas dos investimentos do ano anterior, a população debate sobre as prioridades para o ano seguinte e elege seus Conselheiros e define o número dos Delegados (que depois serão escolhidos);
- 2) Assembleias Regionais e Temáticas de escolha das suas prioridades: São rodadas de assembleias que se realizam de julho a outubro nas 17 Regiões e 6 Temáticas do OPPOA , com o fim de permitir à população eleger as prioridades temáticas para o município e

hierarquiza as obras e serviços propostos. A apresentação das propostas e deliberação das vencedoras irá influenciar nas ações políticas e obras das diretrizes globais para a cidade. Ainda, em virtude de existir um vínculo entre o OPPOA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual do Município, nesta fase também haverá a discussão e votação, pelo COP, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município até 30 de julho e da Lei Orçamentária Anual até 30 de setembro.

Em outra instância, que também para efeitos didáticos será nomeada de “segunda instância”, está o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Conceituado como o órgão máximo de deliberação, é composto por conselheiros eleitos nas Assembleias Regionais e Temáticas, com mandatos e atribuições específicas. Além de suas atividades relacionadas com o OPPOA, o órgão também participa da elaboração do orçamento público municipal nas atividades inerentes de planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa de todo o Orçamento do Município de Porto Alegre.

As bases legais dessas atribuições estão no artigo 1º do Regimento Interno do OPPOA e no parágrafo 1º do artigo 116 da Lei Orgânica do Município de POA:

Art. 1º - O Conselho do Orçamento Participativo é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre, de acordo com o que preconiza o Artigo 116 da LOM.

Art. 116. Leis de iniciativa do Prefeito Municipal estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º – Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Portanto, o COP possui uma função acentuada na fiscalização do orçamento público em geral, traduzindo-se num importante órgão garantidor da transparência fiscal – obrigatório pelas leis brasileiras na temática orçamentária (LC 101/00). Atualmente o ciclo das reuniões do OPPOA apresenta-se da seguinte forma:

#### QUADRO 1 – Ciclo das Reuniões e Etapas do OPPOA

Janeiro: Recesso.

Fevereiro a Abril – Detalhamento do Plano de Investimento e Serviços: Finalização da distribuição de recursos para as Regiões e Temáticas, apresentação e votação da proposta de PI (análise técnico-financeira das demandas) nos fóruns regionais e temáticos, com presença do SMGL, SMPEO e órgãos afins, com encaminhamento prévio das propostas aos referidos fóruns.

Fevereiro a Abril – Discussão e Alterações do Regimento Interno: Discussão nos fóruns regionais e temáticos das possíveis alterações ao RI (Regimento de Interno) e dos critérios gerais, técnicos e regionais, votação das alterações no RI e nos critérios gerais, técnicos e regionais.

Abril a Junho – Reuniões Preparatórias: Reuniões de articulação e preparação nas Regiões e Temáticas, de integração entre os Fóruns de Delegados e de Planejamento. Na sua pauta estão: a prestação de contas, a apresentação do Plano de Investimentos, a apresentação do Regimento Interno, os critérios gerais e técnicos, a discussão para chapa de conselheiros e a sugestão de prioridades e demandas pela internet.

Julho e Agosto – Assembleias Regionais e Temáticas (rodada única): rodada de assembleia nas Regiões e Temáticas. Na sua pauta estão: a eleição das prioridades temáticas, a eleição dos Conselheiros, a definição do número de Delegados, a prestação de contas e a discussão e votação, pelo COP, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do município (até 30 de julho).

Agosto a Outubro – Regiões e Temáticas: reuniões que pautam a Eleição dos Delegados, a hierarquização das obras e serviços e a discussão e votação, pelo COP, da Lei Orçamentária Anual do município (até 30 de setembro).

Novembro – Assembleia Municipal: tem como pauta a posse dos novos Conselheiros, a entrega da hierarquização das obras e serviços e a discussão de temas de caráter geral.

Novembro a Janeiro – Análise das Demandas e Capacitação dos Conselheiros: o Governo faz a análise técnica e financeira das demandas hierarquizadas pelas Regiões e Temáticas e a capacitação e preparação dos Conselheiros, delegados e servidores do governo.

Fonte. Regimento Interno do Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre.

Nestas normas identificam-se regras de representação e eleição dos Conselheiros e Delegados no OPPOA. Apesar de haver uma participação direta dos cidadãos na apresentação das demandas e necessidades, a representação estabelecida no RI determina que os Delegados atuem junto aos cidadãos de suas respectivas áreas no conhecimento das demandas e necessidades locais, dando impulso ao procedimento, balizando as escolhas e execução das obras e atuando junto aos Conselheiros do COP. Os delegados, por fim, estão incumbidos de encaminhar as demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo fórum de Delegados Regional ou Temático.

Os pilares do sucesso do OPPOA, expressos pela sua formação histórica, são: a democracia, presente tanto no crescimento da participação popular no OPPOA como na consolidação político-eleitoral da administração do município; o associativismo-deliberativo, presente através das associações participantes e da capacidade do OPPOA de distribuir recursos na cidade; a redução do clientelismo no momento de distribuição de bens e serviços públicos, pois seu desenho institucional permite uma maior participação da comunidade, readequando-se e criando novas instituições participativas; e a capacidade distributiva e seu poder de vincular a atuação Estatal às suas decisões, que viabiliza uma parcela do processo de reforma do Estado e de implementação da democracia deliberativa (AVRITZER, 2003, p. 18).

## A DIMENSÃO PARTICIPATIVA: AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO OPPOA COMO INSTRUMENTO FOMENTADOR DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Uma análise do OPPOA nos remete diretamente à ideia central do que vem a ser uma política pública. Concentra-se a discussão nas formas de resolução de problemas coletivos através da deliberação dos participantes. Trata-se de instrumento multicêntrico, aberto à participação de vários atores estatais e não estatais (AVRITZER, 2003).

Como ferramenta de governança participativa, o OPPOA transfere para as bases o poder decisório, sendo participativo por tratar dos interesses dos cidadãos comuns, e deliberativo pelo processo de tomada de decisão racional que estabelece e pela sua vinculação às decisões do poder administrativo. (FUNG e WRIGHT *apud* AVRITZER, 2003, p. 8). Seu preceito fundamental é que o cidadão comum seja o protagonista na elaboração de políticas públicas, cabendo a ele decidir diretamente onde será alocada uma parcela do orçamento público em nível local, e, por fim, controlar e avaliar a implementação do que foi estabelecido.

Pela percepção da dimensão participativa, a cidade de Porto Alegre está dividida em 17 Regiões para administração e realização do OPPOA. Os cidadãos apresentam e votam suas propostas tomando como base as temáticas pré-definidas no RI do OPPOA. O calendário e local das reuniões são definidos conjuntamente entre os representantes do OPPOA e da Administração local. Todo cidadão pode participar da discussão do OPPOA na sua Região e nas reuniões Temáticas. Em cada Região são discutidos e definidos os investimentos e serviços específicos e sua base geográfica. As Temáticas são as diretrizes, investimentos e serviços para toda a cidade, isto é, obras estruturais e grandes projetos. Nesta dimensão, a participação ocorre em três estágios:

- 1º. estágio: debates nas assembleias participativas abertas, nas quais os cidadãos apresentam e debatem suas propostas;
- 2º. estágio: fórum ou assembleias de delegados que deliberam em conjunto com os cidadãos sobre as melhores propostas;
- 3º. estágio: Conselho do Orçamento Participativo (COP).

Definidas as prioridades, segue a proposta final daquele ciclo à Câmara de Vereadores para votação do Orçamento público com a rubrica do OP.

O sucesso do OPPOA traduz-se no fato dele representar um dos indicadores do impacto das políticas públicas sobre a população que controla e fiscaliza sua execução. Os delegados eleitos são controlados pela população, e no OPPOA o legislativo, apesar de participar do

processo, tem um papel coadjuvante. É uma ferramenta que articula democracia representativa e direta (SINTOMER e HERZBERG, 2012, p. 78-79).

Destaca-se como um dos mais importantes efeitos do OPPOA sobre o cidadão a geração de um sentimento de empoderamento. Os atores sociais possuem um papel direto nas escolhas e votações de demandas sociais apresentadas. Os modelos de Orçamento Participativo brasileiros são conhecidos por se tratarem de desenhos participativos de baixo para cima, onde qualquer cidadão é livre para participar do processo decisório. Os desenhos de baixo para cima como no caso do OPPOA são os com maior força e legitimidade democratizante e distributiva (AVRITZER, 2008, p. 60). Suas formas institucionais são constituídas com o propósito específico de ampliar a participação, e ao Estado cabe apenas a iniciativa de implantá-lo.

## DEMONSTRATIVOS DA EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO OPPOA ENTRE OS ANOS DE 2011 A 2015

Indubitável que a experiência virtuosa participativa porto-alegrense foi construída ao longo desses anos sobre uma estreita relação de cooperação entre cidadãos e administração pública. Todavia, os dados mostram que, mesmo já tendo transcorrido mais de 28 anos de implantação, a participação popular ainda é incipiente nas instâncias do OPPOA – malgrado o Relatório de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas (ONU), divulgado em 23 de julho 2002, tenha eleito Porto Alegre uma cidade que possui um dos 40 melhores modelos de gestão pública democrática pelo seu Orçamento Participativo, e por um dos melhores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) entre as capitais nacionais, segundo dados do IBGE.<sup>8</sup> O Quadro abaixo demonstra a participação nos anos de 2011 a 2015:

### QUADRO 2 – Participação cidadã no OPPOA: número de participantes anual por região entre os anos de 2011 a 2015

Número de Participantes/Ano	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Região Centro	912	610	912	953	1.541	4928
Região Centro-Sul	998	793	907	610	638	3946
Região Cristal	257	301	307	200	336	1401
Região Cruzeiro	429	338	336	351	280	1734
Região Eixo-Baltazar	721	871	822	831	1.974	5219
Região Extremo Sul	522	603	788	1.443	1.038	4394

<sup>8</sup> Atlas de desenvolvimento humano no brasil. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>>. Acesso em 20/10/2017.

Região Glória	675	703	698	618	707	3401
Região Humaitá-Navegantes	825	861	1.252	1.088	1.683	5709
Região Ilhas	280	210	335	248	316	1389
Região Leste	678	469	779	865	654	3445
Região Lomba do Pinheiro	453	1.162	853	976	1.264	4708
Região Nordeste	809	687	774	962	1.201	4433
Região Noroeste	742	273	301	308	326	1950
Região Norte	518	917	769	837	459	3500
Região Partenon	1.045	951	1.091	1.276	1.043	5406
Região Restinga	695	1.789	1.064	1.484	1.946	6978
Região Sul	504	667	1.112	1.135	948	4366
(Total Regiões e Temáticas)	15.064	16.421	16.497	17.359	20.661	86002

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento de Porto Alegre– SMPEO.

É possível observar um crescimento paulatino do número de participantes e da participação popular nas assembleias do OPPOA, mas quando comparada ao universo total dos munícipes – 1.481.019 pessoas<sup>9</sup> – ela ainda se mostra aquém de suas reais possibilidades. Observa-se que no ano de 2015 apenas 20.661 pessoas participaram das sessões de deliberação do OPPOA nas 17 regiões e 6 temáticas, ou seja, menos de 1,5% do universo de habitantes do município. Ao longo dos 5 anos analisados a participação anual manteve-se na média de 1,16% da população de Porto Alegre. A seguir o demonstrativo do número de demandas apresentadas por região:

### QUADRO 3 – Demandas apresentadas por região entre 2011 e 2015

Número de Demandas/Ano	2011	2012	2013	2014	2015
Região Centro	18	43	17	18	14
Região Centro-Sul	5	17	13	5	19
Região Cristal	25	28	12	6	14
Região Cruzeiro	30	43	21	17	23
Região das Ilhas	1	5	4	9	21
Região Eixo-Baltazar	2	46	20	35	30
Região Extremo Sul	6	22	19	15	23
Região Glória	12	47	23	6	21
Região Humaitá-Navegantes	15	24	16	12	16
Região Leste	12	21	23	28	46
Região Lomba do Pinheiro	5	15	10	22	9
Região Nordeste	10	27	19	18	15
Região Noroeste	16	16	10	8	10

<sup>9</sup> Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. Disponível em <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=431490>>. Acesso em 27 de maio de 2017.

Região Norte	8	20	19	14	20
Região Partenon	13	19	9	7	7
Região Restinga	6	23	30	19	48
Região Sul	14	39	20	24	27
Porto Alegre (Total Regiões e Temáticas)	281	568	363	322	443

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento de Porto Alegre – SMPEO.

Em seguida, o Quadro 4 apresenta a ordem hierárquica das temáticas regionais escolhida pelos munícipes consideradas mais relevantes:

**QUADRO 4 – Hierarquia das áreas temáticas regionais entre os anos de 2011 a 2015**

Áreas Temáticas/Pontuação Anual	2011	2012	2013	2014	2015	Tota
	1	2	3	4	5	l
Habitação	43	46	48	52	42	231
Assistência Social	32	26	25	25	36	144
Saúde	23	33	26	37	16	135
Educação	30	34	30	20	13	127
Pavimentação	24	18	17	7	6	72
Saneamento Básico - DEP	8	4	11	11	16	50
Cultura	4	0	3	3	25	35
Saneamento Básico - DMAE	3	5	5	9	2	24
Desenvolvimento Econômico	3	4	4	3	6	20
Juventude	0	0	0	2	3	5
Esporte e Lazer	0	0	0	1	3	4
Trabalho e Renda	-	-	0	0	2	2
Circulação e Transporte	0	0	0	0	0	0
Áreas de Lazer	0	0	0	0	0	0
Iluminação Pública - DIP	0	0	0	0	0	0
Saneamento Ambiental	0	0	-	-	-	0
Acessibilidade E Mobilidade Urbana	0	0	0	0	0	0
Turismo	0	0	0	0	0	0

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento de Porto Alegre – SMPEO.

Os dados dos dois últimos quadros apontam para uma busca de melhor qualidade de vida através das melhorias públicas, especialmente quando se analisa as áreas temáticas eleitas como de maior prioridade hierárquica no OPPOA (por exemplo, nos anos analisados manteve-se como prioridade regional mais votada “habitação”, enquanto “circulação e transporte”, “áreas de lazer”, “iluminação pública”, “saneamento ambiental”, “acessibilidade e mobilidade urbana” e “turismo” não receberam sequer um ponto) e as áreas com mais demandas apresentadas.<sup>10</sup>

Sobre a receita destinada ao OPPOA, o Plano de Investimentos compreende a previsão das obras e dos investimentos orçamentários inclusos na Lei Orçamentária Anual do município. As demandas apresentadas em 2015 são da ordem aproximadamente de R\$ 67 milhões, enquanto o Orçamento Anual do município foi programado em R\$ 6,3 bilhões para 2016.<sup>11</sup> É nítida a força do OPPOA, que estende a uma pequena parcela da população a elaboração e gestão participativa popular da cidade, reservando para este fim uma verba considerável do orçamento. O Quadro 5 apresenta esta análise ao longo dos anos estudados, ao comparar o valor das obras e demandas inseridas nos Planos de Investimento do OPPOA com o universo total das receitas orçamentárias do município inseridas na Lei Orçamentária Anual de Porto Alegre, apresentando qual é o custo das demandas dos cidadãos participantes do OPPOA:

**QUADRO 5 - comparação entre os valores das demandas do OPPOA insertos nos Planos de Investimento com a Lei Orçamentária Anual de Porto Alegre (em milhões)**

Orçamento Público da Cidade de Porto Alegre	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Dotação geral do orçamento municipal	4.165.303.643	4.687.683.895	5.982.424.005	6.175.398.098	6.303.914.483
Dotação específica às demandas do OPPOA veiculadas no Plano de Investimentos	260.375.306	103.763.706	171.587.961	65.610.875	66.599.591

<sup>10</sup> Fonte: Observatório da Cidade de Porto Alegre. Disponível em: <[http://www.observapoa.com.br/default.php?reg=2&p\\_secao=24](http://www.observapoa.com.br/default.php?reg=2&p_secao=24)>. Acesso em: 21/06/2017.

<sup>11</sup> Plano de Investimentos e Serviços 2015/2017. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=1130](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1130)>. Acesso em: 21/06/2017.

Percentual destinado às demandas do OPPOA	6,25%	2,21%	2,87%	1,06%	1,06%
---	-------	-------	-------	-------	-------

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento de Porto Alegre– SMPEO.

Da leitura conjunta dos quadros elaborados extrai-se relevante informação. Observa-se que são garantidos recursos significativos para concretização das escolhas da parcela da população interessada na gestão participativa e na implantação da democracia participativa em Porto Alegre. Dentro do universo das receitas destinadas a obras e serviços públicos escolhidos no OPPOA ao longo do período estudado, mesmo havendo discrepância entre os anos, os valores mantiveram-se na média de 2,69% do orçamento geral do município (correspondente a aproximadamente R\$133.587.487,00).

Trata-se uma quantia relevante se considerado o universo total das receitas que estão sendo comparadas, posto que não sejam apenas as despesas de capital objeto de análise, mas sim a dotação geral do município – onde se encontram todas suas despesas, inclusive as correntes e obrigatórias.

O destaque realizado pela administração do município de elevados valores para as obras e serviços elencados como prioritários pelo programa fortalece o OPPOA, mas não o suficiente para elevar significativamente a participação popular.

Todavia, também é relevante observar um fenômeno de relação inversa: à medida que as destinações de receitas para as obras e serviços do OPPOA diminuem, o volume de participação popular aumenta paulatinamente. Esta informação demonstra a resiliência desta política pública, que se mantém fortalecida perante os cidadãos mesmo com a diminuição dos recursos a ela destinados, e, conseqüentemente, das demandas sociais atendidas.

## CONCLUSÃO

O principal objetivo deste trabalho foi o de analisar a política pública do Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre e o grau da participação popular nas deliberações. Para tanto uma análise mais atenta da estrutura e da formação histórica foi necessária. O período de análise eleito foram os anos de 2011 a 2015. Neste marco, o trabalho procurou contextualizar o experimento do OPPOA nas vertentes da teoria democrática participativa.

O OPPOA surgiu no cenário político brasileiro nos anos oitenta do século passado como nova forma de vitalização da cidadania, no âmbito da municipalidade, em tempos pós-regime

ditatorial. Nesta perspectiva, nos anos seguintes, essa experiência participativa pioneira foi internacionalizada, seguindo uma trajetória virtuosa até os dias atuais na América Latina, Europa, África e Ásia.

Não se olvida que em tempos de democracia solidificada, avançando nas práticas e modelos, a criação e implantação de espaços públicos para debates sobre a gestão pública municipal eleva a cidadania ativa organizada ao nível mais alto de participação no *Decisum* das escolhas públicas.

A agenda dos governos democráticos, em sua maioria, é ancorada nas políticas públicas, essas definidas como conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Governo correlatas aos direitos assegurados constitucionalmente, ou aos que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelo Poder Público. Vale dizer, uma gestão participativa garantidora do direito à vida digna na qual o diálogo entre os cidadãos ativos, enquanto atores sociais responsáveis na elaboração, efetivação e fiscalização das políticas públicas essenciais ao desenvolvimento humano, se faz presente.

Na realidade brasileira, o município ganhou destaque na formulação das políticas públicas setoriais. Sua competência arquitetada constitucionalmente foi recheada de atribuições de fomento nas questões sociais. Posteriormente, o escopo traçado pela evolução legislativa enalteceu a participação da sociedade local na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, e, em alguns casos, veio assegurar sua plena realização – a exemplo do efetivo direito à saúde e educação, momento em que a sociedade participa ativamente mediante os conselhos municipais.

Aliados a participação popular o planejamento e a execução do orçamento público são fases de aprimoramento e eficiência na gestão pública. Hodiernamente, no desenho constitucional pátrio, o planejamento das políticas públicas há de ser realizado com o incremento dos mecanismos de participação popular, essencial à construção do sentimento de pertencimento dos cidadãos, tornando-os corresponsáveis na condução dos destinos da *res pública*. Para tanto é indispensável a atuação estatal capaz de direcionar a máquina pública nesta construção integradora.

Ao longo dos últimos anos a criação das esferas públicas participativas, fomentou a prática do diálogo na construção de um ideário de serviços públicos eficientes. Neste contexto, destaca-se o Estatuto da Cidade (Lei 10.257) alinhado ao art. 182 da Constituição Federal brasileira.

Da análise do arranjo institucional do OPPOA verificou-se como este instrumento de debates públicos fortalece a participação popular. Mesmo que os participantes das reuniões elejam Conselheiros e Delegados que os representem em algumas das instâncias deliberativas, eles ainda mantêm o direito tanto de escolha das prioridades como da apresentação das propostas e demandas. Logo, esse arranjo concede à sociedade civil um papel relevante e decisivo nos rumos da cidade, com direito à voz ao longo do ciclo operacional.

A cooperação junto à Administração Pública nos temas mais voltados aos direitos sociais ainda é um ponto de destaque nas votações para eleição das demandas.

Ao se compreender políticas públicas como o conjunto de atividades desenvolvidas pelo Estado voltadas ao interesse público e vinculadas a efetivação de direitos básicos da sociedade, faz com que o Orçamento Participativo, em especial o de Porto Alegre, venha ser há mais de 28 anos um exemplo de política pública orçamentária participativa.

Neste sentido, como resultado a pesquisa evidenciou que o OPPOA possui como foco a corresponsabilidade institucional na tomada consciente das decisões orçamentárias pelos rumos da cidade. Todavia, apesar dos números relativos aos anos de 2011 a 2015 apresentarem uma crescente participação social, em mais de 28 anos de vida útil, a pesquisa também demonstrou, pelos números coletados, a pouca participação dos cidadãos, em comparação com o número de habitantes, o que pode apontar para um desgaste na estrutura representativa do OPPOA.

## BIBLIOGRAFIA

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

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *In.*: **Opinião Pública [online]**, 2008, vol. 14, nº 1, p.43-64. ISSN 0104-6276. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>>. Acesso em: 10/07/2017.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**, São Paulo: Brasiliense, 1990.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia republicana e participativa. *In.*: **Novos Estudos Cebrap**, março/2005, nº 71, p. 77-91. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1533>>. Acesso em: 10/07/2017.

CAMPOS, Poti Silveira; SILVEIRA, Nubia. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: 25 anos**. Porto Alegre: Editora da Cidade, 2015.

FEDOZZI, Luciano; FURTADO, Adriana; BASSANI, Valéria Dozolina Sartori; MACEDO, Carlos Eduardo Gomes; PARENZA, Cidriana Teresa; CRUZ, Milton. **Orçamento participativo de Porto Alegre. Perfil, avaliação e percepção do público participante**. Porto Alegre: Gráfica e Editora Hartmann, 2013.

GONÇALVES, Rubén Miranda. “La iniciativa legislativa popular como mecanismo de democracia participativa: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Galicia”. *In.*: (coord.). **Administración Pública, Juventud Y Democracia Participativa**. Junta de Galicia – Dirección Geral de Juventude e Voluntariado Consellería de Política Social. Junta de Galicia. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, 2016.

HABERMAS, Jürgen. O Estado Nação Europeu frente aos Desafios da Globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. *In.*: **Revista Novos Estudos**. Tradução de Antonio Sérgio Rocha, São Paulo, CEBRAP, nº 43, pp. 87-101, nov.1995. Disponível em: <<http://novosestudios.uol.com.br>>. Acesso em: 21/03/2013.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Junior. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. *In.*: **Revista de Sociologia e Política**, outubro/2012, v. 20, nº 43, p. 127-157. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a07v20n43.pdf>>. Acesso em 03/05/2017.

MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson. Desenvolvimento sustentável, participação popular e conhecimento: a gestão ambiental urbana em Porto Alegre. *In.*: MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson (orgs.). **Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades: estratégias a partir de Porto Alegre**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

PIRES, Aldemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Barueri: Manole, 2001.

PORTO ALEGRE. **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (Atualizada até a Emenda nº 35, de 2012)**. Disponível:<<http://www.camarapoa.rs.gov.br/>>. Acesso: 30/09/2017.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno do Orçamento Participativo 2015/2016**. Critérios Gerais, Técnicos e Regionais. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/2015-rp-0020-15i\\_folder\\_regimento\\_interno\\_op\\_201516\\_15x21cm.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/2015-rp-0020-15i_folder_regimento_interno_op_201516_15x21cm.pdf)>. Acesso em 31/08/2017.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno do Orçamento Participativo 2014/2015**. Critérios Gerais, Técnicos e Regionais. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/2014-rp-0025-14a\\_orcamento\\_participativo\\_2014\\_regimento\\_interno\\_15x21cm.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/2014-rp-0025-14a_orcamento_participativo_2014_regimento_interno_15x21cm.pdf)>. Acesso em 31/08/2017.

SANTOS, Boaventura de Souza, AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In.*: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

\_\_\_\_\_. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *In.*: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Modelos Transnacionais de Participação Cidadã: O Caso do Orçamento Participativo. *In.*: **Revista Sociologias**, 2012, nº 30, PPGS/UFRGS.

*Trabalho enviado em 08 de janeiro de 2018.*

*Aceito em 05 de fevereiro de 2018.*