

Orçamento Participativo Estadual: Perfil Social e Político de seus Participantes

Benedito Tadeu César¹

O Orçamento Participativo - procedimento democrático-participativo instaurado em Porto Alegre, no primeiro governo do Partido dos Trabalhadores - foi transplantado para o âmbito estadual tão logo o mesmo partido político foi eleito para administrar o estado do Rio Grande do Sul, no final da década de 90. Fórmula vitoriosa em nível municipal, renovada nas sucessivas administrações petistas da capital gaúcha e rapidamente disseminada, com variações na fórmula utilizada, por mais de uma centena de outras administrações de mesmo nível no Brasil (Avritzer, 2003), dirigidas por diferentes partidos políticos, seu teste de nível estadual limitou-se, até aqui, a uma única e localizada experiência.

Implantado em um estado com longa tradição popular-organizativa e com um elevado padrão de polarização ideológica, o Orçamento Participativo Estadual (OPE) teve seu ineditismo antecipado por, no mínimo, duas outras experiências participativas de abrangência semelhante à sua no Rio Grande do Sul: os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE) e a Consulta Popular – a primeira implantada na etapa

¹ Prof. do Departamento e do PPG de Ciência Política da UFRGS, Brasil.

final do governo estadual do PDT e a segunda no apagar das luzes do governo estadual do PMDB, ambos transcorridos após a implementação do OP de nível municipal em Porto Alegre.

Tal qual as duas experiências participativas que lhe antecederam, as quais não sobreviveram aos governos dos partidos que as implementaram, o OPE foi sucedido, após a derrota petista nas eleições para o governo do estado, por um novo instrumento de consulta social, denominado Processo de Participação Popular (PPP), implantado pela administração peemedebista, no exercício de novo mandato de nível estadual.

Intensamente estudado em sua fórmula municipal (Santos, 2003 e Avritzer e Navarro, 2003) devido à precedência, permanência e disseminação, o modo participativo de construção do orçamento estadual, mesmo tendo se transformado em importante instrumento de disputa político-eleitoral, além de sua importância como mecanismo de ampliação democrática e de sua eventual eficácia na distribuição dos recursos públicos, tem sido objeto de um número ainda bastante restrito de investigações e análises acadêmicas (Farias, 2003).

Centrado no estudo do OPE, o presente artigo tem como objetivo traçar o perfil sócio-econômico e político de seus participantes, investigar os segmentos sociais que o compõem, sua identidade política e, finalmente, sua avaliação do OP/RS como instrumento de participação democrático popular.

Contando com financiamento de pesquisa concedido pela FAPERGS, em parceria com o Gabinete de Relações Comunitárias (GRC) do Governo do Estado do RS, foi possível acompanhar a experiência de implantação do OP/RS durante o período de 2000 a 2002, ou seja, durante o segundo, terceiro e quarto ano de sua existência. Para este acompanhamento foi aplicado um total de 3039 questionários auto-respondidos entre os integrantes dos três níveis cruciais de deliberação interna do OP/RS: os

presentes às Assembléias Públicas Municipais (APM), os delegados nelas eleitos e os conselheiros, eleitos pelos delegados.

Acompanhou-se, assim, desde o nível de maior afluência popular, através da aplicação de 1465 questionários auto-respondidos entre os presentes às APM ocorridas durante o ano de 2001, nas quais, pelo voto individual e direto de cada cidadão presente, foram definidas as demandas de investimentos públicos estaduais de cada localidade, até os níveis mais elevados de negociação técnico-política e de decisão interna ao próprio OP/RS, através da aplicação de 1574 questionários, durante o ano de 2002, entre os delegado e conselheiros, responsáveis por concluir a proposta orçamentária.

A aplicação de questionários durante as APM permitiu que se colhessem dados em 56 diferentes municípios, distribuídos por todas as regiões do estado, garantindo-se a abrangência da amostra e sua diversidade. A aplicação de questionários entre os delegado e conselheiros permitiu, por sua vez, que se colhessem dados sobre as diferenciações sociais e políticas por ventura existentes entre os integrantes das diferentes instâncias de participação no OP/RS.

Realizou-se, ainda, durante o ano de 2003, um total de 67 entrevistas em profundidade com personalidades públicas, participantes e coordenadores do OP/RS e de outros instrumentos participativos e mecanismos políticos-institucionais do Rio Grande do Sul, selecionados de acordo com as diferenças de seu envolvimento e de sua simpatia com as atividades e resultados do OP/RS.

No presente artigo, para traçar o perfil sócio-econômico e político dos participantes do OP/RS, utilizam-se os dados obtidos através da aplicação dos questionários. Com o objetivo de explicitar nuances quanto ao perfil dos participantes do OP/RS, os dados aqui apresentados foram organizados de modo agregado, permitindo a visualização do conjunto de entrevistados, e, sempre que possível, de

forma desagregada, possibilitando a visualização particularizada de cada uma das quatro grandes regiões de trabalho em que se dividiu o estado, a saber: Metropolitana, Vale do Taquari/Serra/Caí, Norte/Nordeste e Centro Sul. Os dados foram desagregados, ainda, segundo o nível de envolvimento: a) presentes às Assembléias Públicas Municipais, e b) delegados e conselheiros.

Perfil sócio-econômico dos participantes do OP/RS

Tendo mobilizado 1,2 milhão de participantes nas 2.824 Assembléias Públicas realizadas nos 497 municípios do Rio Grande do Sul durante os quatro anos de sua existência², o OP/RS pode ser considerado, sem sombra de dúvida, um fenômeno de massa. O ritmo de seu crescimento revela, além disso, que ele era dotado de uma enorme capacidade de sensibilização popular. Qual era, afinal, a composição demográfica e social de seus participantes?

Convocados pelo governo estadual a definir, de modo autônomo, os gastos que iriam compor a totalidade da rubrica de investimentos na proposta orçamentária que, a cada ano, o Poder Executivo envia, por determinação constitucional, ao Poder Legislativo para apreciação, seriam os integrantes do OP/RS, majoritariamente, estudantes do ensino público fundamental e/ou “brigadianos”³, manipulados por seus professores e pelos comandantes da polícia militar do RS, ou, ainda, fundamentalmente, filiados e militantes petistas, conduzidos por seus dirigentes partidários e pelos prefeitos municipais das cidades sob administração de seu partido, conforme a acusação feita por seus opositores e reproduzida por veículos de comunicação de massa locais na época? Ou, de outra forma, seriam os participantes do OP/RS, fundamentalmente, integrantes das camadas sociais menos aquinhoadas econômica e culturalmente, parte daqueles

² Esses números implicam o envolvimento de 12% da população e de 16% do eleitorado do estado. A distribuição da participação ocorreu da seguinte forma: 188.528 presentes credenciados em 1999, 281.926 em 2000, 378.340 em 2001 e 333.040 em 2002. Dados fornecidos pelo GRC.

³ Integrantes da Polícia Militar.

contingentes populacionais historicamente excluídos da cidadania no Brasil e no RS, conforme apregoavam os instituidores e defensores do OP/RS?

Começamos pelo perfil demográfico dos participantes do OP/RS. Na tabela 1, verifica-se que a participação nas APM distribui-se de modo desproporcional ao número de eleitores de cada região⁴. A Região Metropolitana, não obstante detenha o maior volume de eleitores no estado, é a que apresenta o menor percentual de comparecimento às Assembléias enquanto a Região Norte/Nordeste, a penúltima em número de eleitores, é a que apresenta o maior percentual de comparecimento. Comportamento que coincide com a concentração de Capital Social nas diferentes regiões do Rio Grande do Sul (César e Bandeira, 2003).

Quanto ao gênero, ainda que a população do estado se distribuisse de forma rigorosamente equilibrada, com os homens compondo 49,03% e as mulheres 50,97% do total, nas APM a incidência feminina ultrapassou os 58%, tendo superado, inclusive, na Região Metropolitana, o patamar de 65%. Quando, no entanto, se verifica a participação de gênero entre os delegados e conselheiros, percebe-se, primeiramente e tomando-se o conjunto desses respondentes, que os percentuais se inverteram, e, em segundo lugar, que a presença feminina diminuiu à medida que aumentaram os níveis de envolvimento e decisão no interior do OP/RS, chegando a apenas 23,1% entre os conselheiros.

A média de idade dos presentes às APM era superior a 34 anos para o conjunto do estado, menor na Região Centro Sul e mais elevada na Região Metropolitana, distribuindo-se, além disso, de modo bastante equilibrado por um leque etário bastante amplo, que se iniciava nos 12 anos e se estendia até os 77 anos. Assim sendo, pode-se afirmar que, não obstante tanto pré-adolescentes quanto recém ingressos na 3ª idade freqüentassem as APM, o que as caracterizava era a presença de cidadãos que se

⁴ Os números absolutos de participação nas APM são oficiais.

encontravam no apogeu de sua idade produtiva. Situação que praticamente não se altera quando se consideram os delegados e conselheiros, ainda que se verifique a ocorrência de um discreto aumento das idades destes participantes, relativamente à dos presentes nas assembleias.

A condição de serem majoritariamente ativos em termos econômicos se confirma através da constatação de que mais de 75% dos presentes às APM e mais de 78% dos delegados e conselheiros entrevistados faziam parte da população economicamente ativa. Destaque-se que os desempregados chegavam à casa dos 7% entre os presentes às APM e caíam para a casa dos 4% entre os delegados e conselheiros e os estudantes sem uma ocupação profissional se limitavam a cerca de 8% nas APM e a 6,7% entre os delegados e conselheiros.

Entre os economicamente ativos que se encontravam na condição de ocupados, a maior categoria era composta pelos assalariados do setor privado, com e sem carteira, que, somados, atingiam 39% entre os presentes às APM e 22,4% entre os delegados e conselheiros. A segunda categoria era constituída pelos servidores públicos, que compunham quase 26% dos presentes às APM, atingiam os 41% no conjunto dos delegados e conselheiros e chegavam a constituir 44,9% no grupo dos conselheiros. Seguiam-se os proprietários rurais⁵ e os autônomos, os primeiros contando com pouco menos de 14% entre os presentes às APM e ultrapassando os 18% entre os delegados e conselheiros e os últimos oscilando dos mesmos cerca de 14% entre os presentes às APM para pouco mais de 10% entre os delegados e conselheiros. Percentuais que merecem destaque, uma vez que expressam, talvez de modo emblemático, o potencial de mobilização e sensibilização social do OP/RS.

⁵ Segmento constituído exclusivamente por micro e pequenos proprietários rurais, cujas propriedades variavam entre 1 e 95 hectares, com tamanho médio de 70,847 hectares e a mediana e o modo estatístico de 77,0 hectares.

Tome-se, de início, os servidores públicos e os proprietários rurais. Ambos super-representados face ao peso que detém no conjunto da população do Rio Grande do Sul, integram o rol dos segmentos sociais que se destacam pela capacidade de organização e reivindicação no estado. Fato que deve ter contribuído tanto para garantir uma presença expressiva nas APM quanto para possibilitar que seu peso relativo se tornasse ainda maior quanto maior fosse o nível deliberativo no interior do OP/RS.

Tome-se, de outra feita, os trabalhadores autônomos, tradicionalmente não organizados e com pouca capacidade de mobilização e reivindicação, tanto no Rio Grande do Sul, quanto no Brasil ou internacionalmente. Não obstante este fato, marcaram presença expressiva tanto nas APM quanto entre os delegados e conselheiros do OPE, chegando a representar pouco mais de 22% dos presentes às APM na Região Metropolitana, o que pode ser um indicativo importante da capacidade do OP/RS de se aproximar também dos segmentos sociais com menor tradição organizacional e reivindicativa.

A observação da renda média familiar mensal dos participantes do OP/RS, compusessem eles os presentes às APM ou integrassem os corpos de delegados e conselheiros, permite constatar que ela se mantinha abaixo da renda familiar média das famílias residentes em domicílios particulares no Rio Grande do Sul que, segundo o Censo de 2000 era de R\$ 1.161,99. Considerando-se apenas as famílias com rendimento, verifica-se que o rendimento médio entre os presentes às APM era de R\$ 920,63 e entre os delegados e conselheiros de R\$ 998,28, ambos abaixo da média estadual que, aliás, só era superada pela média dos rendimentos familiares dos conselheiros considerados isoladamente. Estes, que ocupavam os mais altos níveis de responsabilidade e decisão no interior do OP/RS, detinham um rendimento familiar

médio de R\$ 1.293,00 que, efetivamente, correspondiam a 11,27% a mais do que o rendimento médio das famílias gaúchas.

Se, por um lado, constata-se a existência de um processo de afunilamento interno no OP/RS, onde as mais altas médias de rendimento familiar eram detidas por aqueles que ocupavam os níveis mais altos de responsabilidade e de decisão, por outro lado, verifica-se que o OP/RS contava com a participação de um leque de segmentos populacionais bastante amplo no que se refere ao rendimento, tanto entre os presentes às APM quanto entre os delegados e conselheiros, conforme se pode aferir pela presença de detentores de rendimentos familiares que se estendiam desde os R\$ 10,00 até os R\$ 12.000,00, entre os primeiros, e dos R\$ 15,00 até os R\$ 8.000,00, entre os últimos.

Idêntico raciocínio quanto ao afunilamento e, ao mesmo tempo, quanto à diversidade cabe ser feito quando se considera a distribuição de escolaridade entre os participantes do OP/RS em seus diversos níveis. Os mais altos níveis de responsabilidade e poder de deliberação eram ocupados principalmente por aqueles que detinham também os mais altos níveis de escolaridade, uma vez que 46,2% dos conselheiros tinham atingido o nível superior de ensino, enquanto o mesmo ocorreu entre apenas 21,4% dos presentes às APM. Constata-se, ao mesmo tempo, que o conjunto formado pelos delegados e conselheiros tinha uma composição extremamente equilibrada dos três níveis de escolaridade agregada aqui considerados, ou seja, cerca de 1/3 dos delegados e conselheiros tinham escolaridade até o nível do primeiro grau completo, outro 1/3 de segundo grau incompleto ou completo e o 1/3 restante de terceiro grau ou mais.

Utilizando-se os critérios do Censo Demográfico de 2000, que considera a escolaridade das pessoas a partir dos 10 anos de idade de acordo com o número de anos que freqüentaram a escola, constata-se, à primeira vista, uma discrepância significativa

entre a população do estado e os participantes do OP/RS, notadamente no que se refere aos segmentos de menor escolaridade, posto que, na população do RS os que não possuíam o primeiro grau completo somavam 66,82% e entre os presentes às APM limitavam-se a apenas 26,3%, reduzindo-se a 15,4% entre os conselheiros. Por outro lado, no entanto, pode-se considerar expressiva uma participação de tal magnitude por parte de um segmento populacional que, até pela própria condição de não escolaridade, encontra-se excluído dos mais elementares direitos de cidadania no país.

O teste da origem social dos participantes do OP/RS se faz de modo ainda mais incisivo através da verificação do grau de escolaridade de seus pais. Limitada ao conjunto dos delegados e conselheiros, a investigação da escolaridade de seus progenitores revelou que 88% dos pais e 90% das mães possuíam escolaridade máxima de 1º grau completo e apenas pouco mais de 2% dos pais e das mães haviam completado o nível superior de ensino. Condição que se revelou ligeiramente melhor no âmbito dos delegados e conselheiros, já que chegava a 5% entre os primeiros e a 7% entre os segundos a incidência de progenitores com escolaridade de nível superior completo. Percentuais que atestam tanto a origem popular dos participantes do OP/RS em todos os seus níveis, quanto revelam que eles próprios foram afetados pelo forte movimento ascensional em termos educacionais ocorrido no país nas últimas décadas

Tomados em seu conjunto, os dados até aqui apresentados tornam incontestes a evidência da penetração e da origem popular dos participantes do OP/RS em todos os seus níveis como, ainda, tornam evidente a diversidade social de sua composição.

Estes dados são insuficientes, no entanto, para se avaliar o grau de autonomia em relação à estrutura de poder do Estado de que gozavam os participantes do OP/RS para a elaboração do orçamento público estadual quanto, ainda, para se analisar os princípios

que orientaram seu processo de tomada de decisões. Apreciações que exigem o exame das características mais especificamente políticas dos participantes do OP/RS.

Perfil político dos participantes do OP

Quanto ao perfil político dos participantes do OP/RS, a investigação constatou que a ampla maioria não participava da estrutura de poder do Estado, não tendo desempenhado mandatos eletivos ou ocupado cargos com poder de mando em algum dos três poderes públicos.

Em termos do desempenho de mandatos eletivos ou de cargos no aparelho de Estado, a investigação realizada no âmbito dos delegados e conselheiros revelou que 86% deles não exerciam no momento nem nunca haviam exercido atividade desse tipo, situação na qual também se encontravam 75,5% de seus parentes próximos, entendidos assim os de duas gerações imediatamente ascendentes e os de primeira geração descendente. Dentre os que detinham ou já haviam detido cargo em algum âmbito no Estado e/ou mandato político eletivo, mais uma vez eram os conselheiros que melhor satisfaziam esta condição, na qual se encontravam 17,5% deles, seguidos dos delegados municipais, com 11,1%, e dos delegados temáticos⁶, com 7,4%. Cargos e mandatos que, em sua ampla maioria, eram de nível municipal e pertencentes às esferas dos Poderes Legislativo e Executivo.

Curiosamente, constatou-se a ocorrência de uma inversão na incidência de parentesco com detentores ou ex-detentores de cargos de Estado e/ou mandatos políticos eletivos no grupo dos delegados e conselheiros. Alinhados na ordem decrescente de ocorrência, encontramos os delegados Temáticos, com 27,4%, seguidos dos delegados Municipais, com 20,8%, e, por fim, dos conselheiros, com apenas 9,3%.

⁶ Na análise a seguir, os dados relativos ao grupo composto pelos delegados serão desagregados em duas categorias: delegados municipais e delegados temáticos.

Também sob este critério, a ampla maioria dos cargos e mandatos em questão era de nível estadual.

Para analisar os princípios que orientaram o processo de tomada de decisões dos participantes do OP/RS, a investigação procurou identificar sua identidade política. Iniciando-se pela simpatia partidária, verificou-se que ela era bem mais elevada entre os participantes do OP/RS do que entre o conjunto do eleitorado do Rio Grande do Sul. Desta forma, enquanto no eleitorado gaúcho somavam apenas 43,6% os que se declaravam simpatizantes de algum partido político⁷, entre os participantes do OP/RS essa soma partia de 57,7% entre os presentes às APM, ultrapassava a casa dos 70% entre os delegados e chegava à cifra de 91% entre os conselheiros.

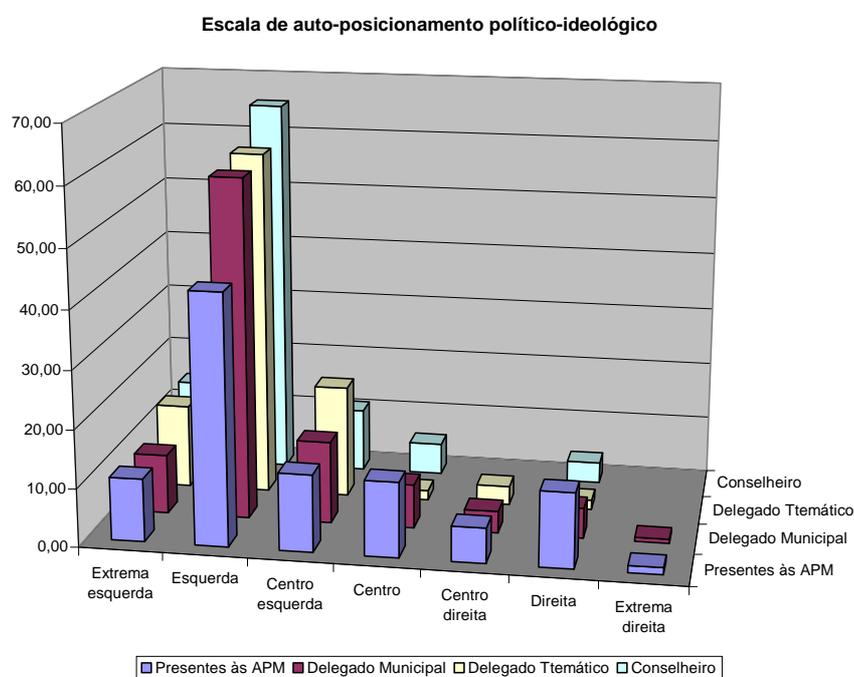
O grau de envolvimento partidário variava, além disso, conforme o grau de envolvimento com o OP/RS. Partindo de 28,3% nas APM, a filiação partidária aumentava nos níveis de maior responsabilidade e de maior poder de decisão no interior do OP/RS. Acompanhando a tendência verificada também entre a população gaúcha naquele momento, era o PT o partido político que detinha os maiores percentuais de simpatia no interior do OP/RS, em qualquer de seus níveis. Enquanto, no entanto, no conjunto do eleitorado gaúcho eram 19% os que se declaravam simpáticos ao PT, entre os presentes às APM a simpatia a este partido chegava a 32,5%. Seguindo basicamente a mesma ordem de preferência partidária registrada entre os eleitores do RS apareciam o PMDB, o PPB e o PDT, ainda que detendo percentuais um pouco abaixo dos que detinham no conjunto do eleitorado.

Considerando-se apenas os que declararam suas filiações partidárias, verificou-se que o PT detinha as filiações de 52,1% dos presentes às APM, de 68,1% dos delegados municipais, de 83,3% dos delegados temáticos e de 80% dos conselheiros do

⁷ Dados de pesquisa realizada pelo autor através do Laboratório de Observação Social (LABORS) do IFCH da UFRGS em setembro de 2001.

OP/RS. Seguiam-se lhe ao nível das APM, surpreendentemente, o PPB, depois o PMDB e o PDT, partidos estes que se alternavam como os que detinham a segunda maior incidência de adesão entre os delegados e conselheiros.

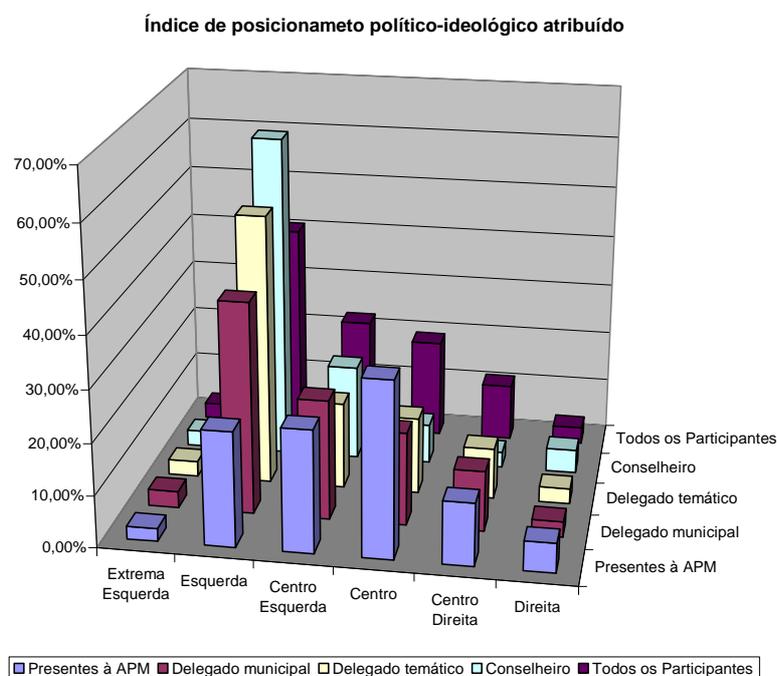
Frente a tal quadro de adesão partidária, não deve causar surpresa o fato de que tanto os presentes às APM quanto os delegados e conselheiros se auto-classificassem politicamente majoritariamente à esquerda e que, além disso, o aumento do auto-posicionamento à esquerda acompanhasse o aumento do grau de envolvimento com o OP/RS.



O que talvez cause surpresa seja o fato de que estes mesmos participantes passem a ocupar posições mais próximas do centro ideológico quando, para classificá-los, se utiliza um índice, aqui denominado de *índice de posicionamento ideológico atribuído*, construído a partir da combinação das respostas que eles mesmos escolheram para uma série de questões que lhes foram apresentadas.

Abarcando uma temática ampla, que incluía tanto assuntos diretamente políticos quanto uma questão de cunho cultural-comportamental, o *índice atribuído* fez com que,

sem eliminar a inclinação à esquerda ou a relação entre grau de esquerdismo e grau de envolvimento com o OP/RS – já observadas anteriormente -, todas as categorias de participantes se movessem ao menos um grau na escala em direção ao seu centro. Ou seja, revelaram-se ocupando posições político-ideológicas bem menos radicais do que aquelas que eles próprios entendiam ocupar. Esclareça-se, em favor da metodologia utilizada para a construção deste índice e dos demais apresentados adiante, que ela foi inspirada no trabalho de Roberto D. Putnam, realizado no acompanhamento do processo de regionalização política da Itália durante as décadas de 1970 a 1980 (PUTNAM:1996).



Quadro 2 - Componentes do Índice de Posicionamento Político-Ideológico Atribuído

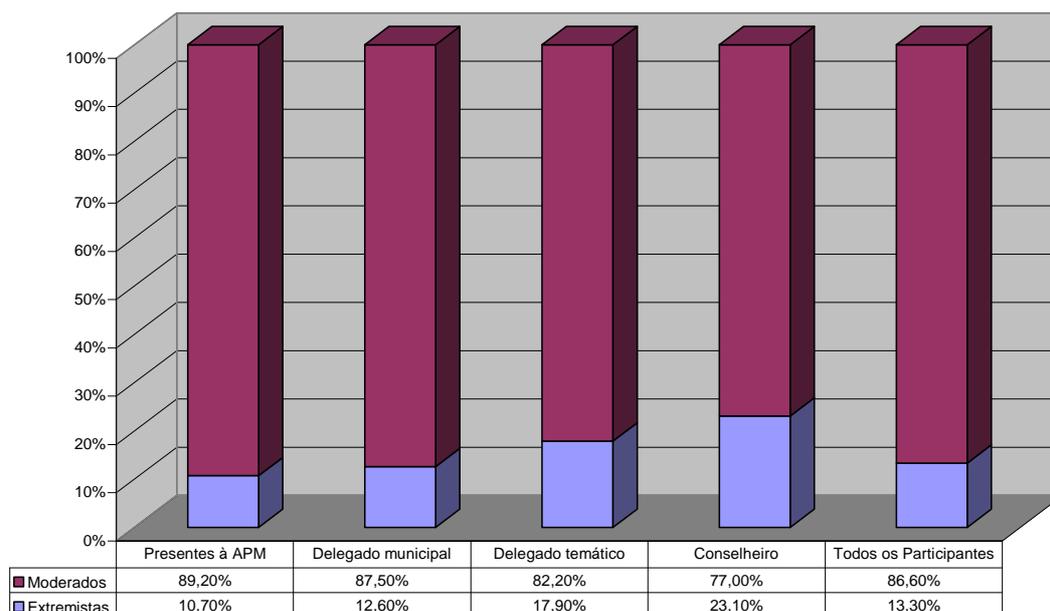
1. A concentração de renda é um grande obstáculo ao desenvolvimento do Brasil. (concorda)
2. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) atrapalha a construção da democracia no Brasil. (discorda)
3. A legalização do aborto até o 3º mês de gravidez representa um avanço social importante no Brasil. (concorda)
4. As invasões para ocupação de terras devem ser reprimidas pelo governo. (discorda)
5. O neo-liberalismo representa uma ameaça para o Brasil. (concorda)
Nota: Para a construção do índice, apresentaram-se aos respondentes as afirmações reproduzidas acima, frente às quais eles se posicionaram de acordo com o grau de sua concordância ou discordância. Para cada afirmação foram oferecidas as opções “concordo totalmente”, “concordo em parte”, “discordo em parte” e “discordo totalmente”. O índice é cumulativo em todos os quatro quesitos e, para que se possa garantir o alinhamento esquerda-direita, a contagem dos pontos é invertida nas afirmações pares.

Quando se consideram estes mesmos indicadores através da agregação das quatro categorias externas do gradiente de posicionamento político-ideológico (duas na extrema esquerda e duas na extrema direita) e das cinco categorias do meio (veja-se a tabela 21, acima), obtendo-se assim os pólos ideológicos no interior do OP/RS e em seus diferentes níveis de participação, verifica-se que a moderação político-ideológica constituía um padrão que era compartilhado tanto pelo conjunto de seus participantes quanto pelos integrantes de cada um dos diferentes níveis de envolvimento e decisão componentes de sua estrutura organizativa.

Ainda que a intenção deste artigo não seja a de realizar um estudo comparativo, registre-se que o índice de polarização ideológica encontrado no conjunto dos participantes do OP/RS (identificados no gráfico e na tabela abaixo como “todos os participantes”) revelou-se surpreendentemente idêntico ao encontrado por Putnam na Itália ao final do período de seu estudo. Tendo computado uma polarização ideológica entre os Conselheiros Regionais Italianos⁸ em 1970 no nível de 42% de extremistas contra 58% de moderados, Putnam registrou que esses níveis alteraram-se para 14% e 86%, respectivamente, em 1989, o que lhe permitiu afirmar que ocorrera um processo claro de despolarização política entre aqueles conselheiros.

⁸ Os conselheiros Regionais Italianos correspondem aos nossos Deputados Estaduais.

Polarização Ideológica no OPE/RS

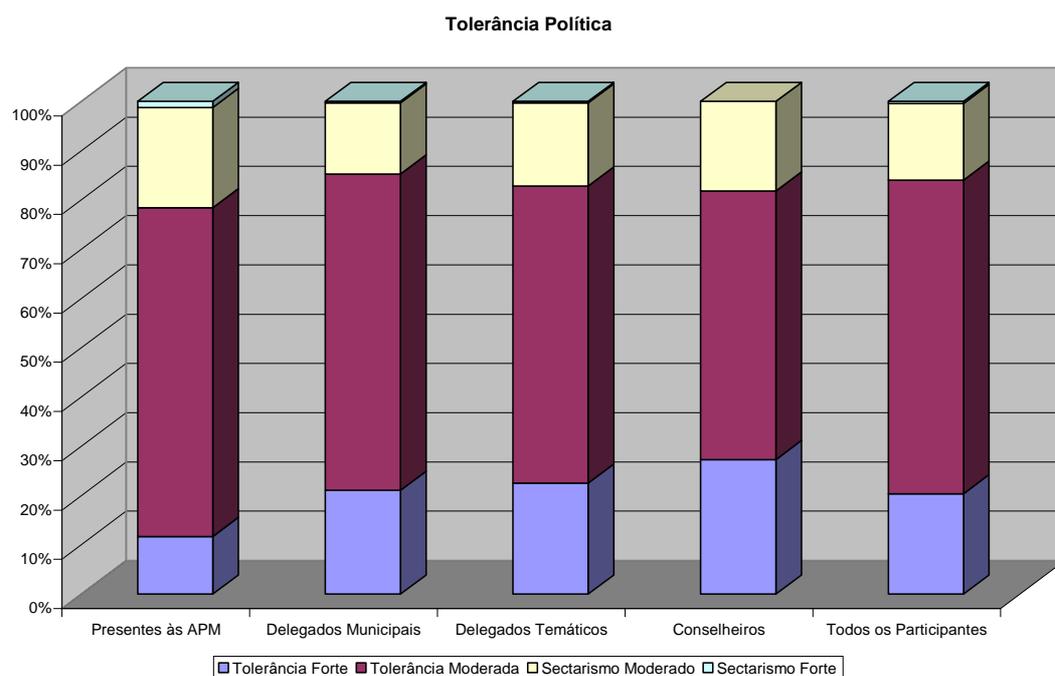


Assim sendo, mesmo que a brevidade da existência do OP/RS impeça que se proceda qualquer análise que avalie processos transformativos em seu interior, seja em termos político-comportamentais seja em termos dos posicionamentos assumidos por seus integrantes, e, além disso, que a relação extremistas/moderados registrada entre os conselheiros do OP/RS (que, nunca é demais lembrar, eram os que detinham maior grau de responsabilidade e mais poder decisório) tenha sido superior à verificada entre os demais participantes, os índices de polarização ideológica aqui registrados revelaram-se razoavelmente equilibrados.

A tendência ao não radicalismo ou à moderação se expressa também através de dois outros índices construídos segundo critério idêntico ao anterior, mas referidos, obviamente, a temáticas diferenciadas. O primeiro deles aqui denominado de *índice de tolerância política* e o segundo de *índice de elitismo político*.

Variando em uma escala que contempla dois graus de tolerância (forte e moderada) e dois graus de sectarismo (moderado e forte), constata-se que somam mais de 80% do total dos participantes do OP/RS os que podiam ser enquadrados como

politicamente tolerantes. Destaque-se também que, não obstante o teste de Qui Quadrado não tenha revelado relação significativa entre os diferentes graus de tolerância e os diferentes níveis de comprometimento com o OP/RS, a incidência de percentuais reveladores de posicionamentos sectários forte - que já era baixa em todos os níveis de participação no OP/RS - sequer foi registrada no nível dos conselheiros. Entre os conselheiros, inclusive, registrou-se o percentual mais elevado de posicionamentos classificados como identificadores de forte tolerância política, o que é um bom indicador de suas disposições, ao menos, de pensar e decidir utilizando-se de critérios universalistas, transcendendo os posicionamentos meramente corporativos e/ou regionalistas.



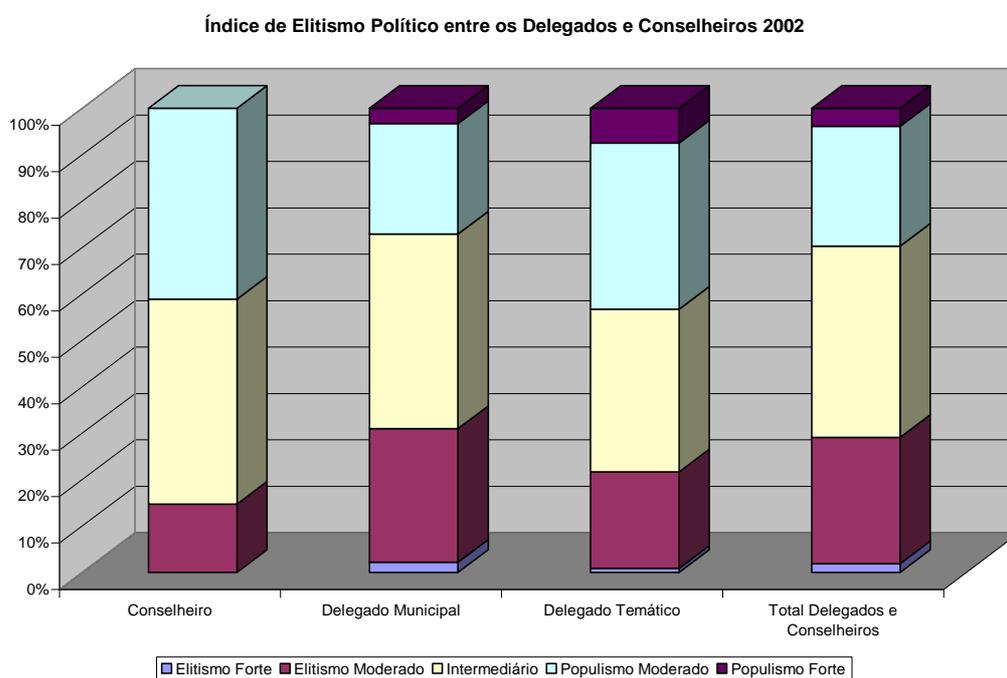
Quadro 3 - Componentes do Índice de Tolerância Política

1. Quando um delegado abre mão de uma proposta de sua região em benefício de outra ele está traindo a região que o elegeu. (discorda)
2. Nas controvérsias políticas que ocorrem no OP/RS deve-se evitar posições extremadas porque a melhor solução costuma estar no centro. (concorda)
3. O interesse do conjunto da população do RS deve estar sempre acima dos interesses particulares (partidários, categorias profissionais, regiões, etc). (concorda)

Nota: Para a construção do índice se apresentaram aos respondentes as afirmações reproduzidas acima e frente às quais eles se posicionaram de acordo com o grau de sua concordância ou discordância. Para cada afirmação foram oferecidas as opções “concordo totalmente”, “concordo em parte”, “discordo em parte” e “discordo totalmente”. O índice é cumulativo em todos os quatro quesitos e, para que se possa garantir o gradiente de

tolerância, a contagem dos pontos é invertida nas afirmações 2 e 3.

A construção de um índice que mede o gradiente de elitismo-populismo entre os delegados e conselheiros do OP/RS, permitiu que se confirmasse, a partir de outro ângulo, o predomínio de posições moderadas ou não extremistas nas instâncias deliberativas deste novo processo democrático-participativo. Não obstante o OP/RS se pretenda uma forma de transferência do poder de elaboração e de decisão no processo de elaboração do orçamento público estadual das mãos do poder executivo e de seu corpo técnico-burocrático para as mãos dos segmentos sociais populares e, dentre estes, preferencialmente para os mais tradicionalmente excluídos tanto econômica quanto culturalmente, os próprios participantes do processo têm clareza quanto aos limites de suas capacidades e de suas competências.



Quadro 4 - Componentes do Índice de Elitismo Político

1. Todas as pessoas devem ter o direito de participar de órgãos como o OP/RS, mesmo aquelas que não têm qualificação técnica. (concorda)
2. Algumas pessoas estão mais capacitadas que outras para participar do OP/RS, porque tem mais convivência com a política e mais cultura. (discorda)
3. Poucas pessoas têm condições de definir o que é melhor para o Rio Grande do Sul. (discorda)
4. Na hora de decidir as prioridades do OP/RS, as considerações técnicas devem ter mais peso (ser mais levadas

em conta) do que as políticas. (discorda)

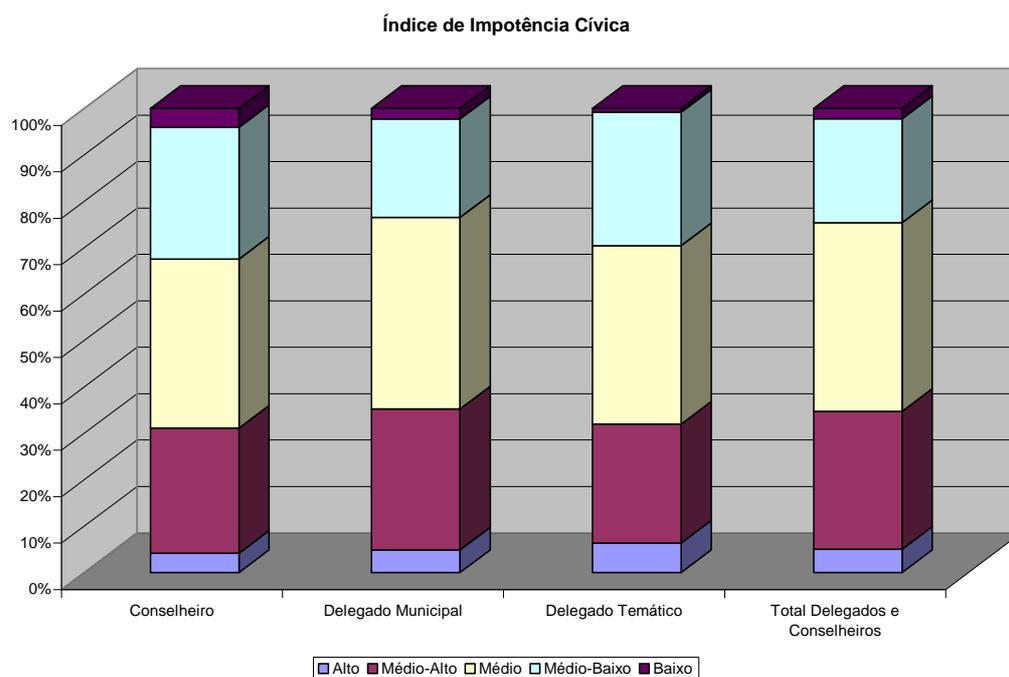
Nota: Para a construção do índice apresentaram-se aos respondentes as afirmações reproduzidas acima, frente às quais eles se posicionaram de acordo com o grau de sua concordância ou discordância. Para cada afirmação foram oferecidas as opções “concordo totalmente”, “concordo em parte”, “discordo em parte” e “discordo totalmente”. O índice é cumulativo em todos os quatro quesitos e, para que se possa garantir o gradiente de elitismo, a contagem dos pontos é invertida nas afirmações 2, 3 e 4.

Eles não assumem uma posição onipotente e onisciente, que dispensa inclusive o conhecimento técnico-especializado, pois os que foram classificados como detentores de um alto grau de populismo sequer atingiram a casa dos 4% no conjunto de participantes constituído pela soma dos delegados e conselheiros. Ao mesmo tempo, eles não se consideram impotentes e ignorantes, acreditando que apenas uma minoria restrita pode elaborar e decidir politicamente, pois que os que foram classificados como detentores de um elitismo forte sequer chegaram à casa dos 2% para o mesmo conjunto de delegados e conselheiros do OP/RS.

Todos estes indicadores de moderação e equilíbrio de posicionamento e de entendimento dos processos políticos afetos à elaboração do orçamento estadual público no âmbito do OP/RS contrastam, no entanto, com as opiniões emitidas por esses mesmos participantes e com os enquadramentos que se podem fazer a partir delas quando as temáticas propostas para seus posicionamentos se alargam para universos cívicos mais amplos, incluindo não só os diretamente relacionados com o OP/RS, mas também aqueles que se referem às posturas das autoridades públicas e à capacidade de interferência dos respondentes sobre o que acontece à sua volta. Algo que se pode definir como protagonismo político, mas que aqui foi denominado de índice de impotência cívica.

Através da construção deste índice pode-se constatar que tanto o conjunto formado pelos delegados e conselheiros do OP/RS, quanto os segmentos que compõem quaisquer de seus níveis de decisão devem ser classificados como detentores de graus médio e médio-alto de impotência cívica. Ainda que eles todos tendam a se posicionar

no centro da escala, detecta-se uma leve inclinação no sentido de entenderem que as autoridades públicas de um modo geral pensam somente em seus próprios interesses e pouco se preocupam com o bem-estar dos cidadãos, ao mesmo tempo em que tendem a se acreditar pouco influentes sobre o que acontece à sua volta.



Quadro 5 - Componentes do Índice de Impotência Cívica

- | |
|---|
| 1. A maioria das pessoas que ocupam cargos de autoridade pensa apenas em seus próprios interesses. (concorda) |
| 2. Você se sente excluído do que está acontecendo à sua volta. (concorda) |
| 3. O que você pensa não conta muito. (concorda) |
| 4. As pessoas que dirigem o país não estão realmente preocupadas com seu bem estar. (concorda) |

Nota: Para a construção do índice apresentaram-se aos respondentes as afirmações reproduzidas acima, frente às quais eles se posicionaram de acordo com o grau de sua concordância ou discordância. Para cada afirmação foram oferecidas as opções “concordo totalmente”, “concordo em parte”, “discordo em parte” e “discordo totalmente”. O índice é cumulativo em todos os quatro quesitos.

Considerações finais: avaliação do OP/RS por seus participantes

A tendência em direção a um alto índice de impotência cívica não impediu os participantes do OP/RS tanto de avaliar positivamente o desempenho deste instrumento de participação popular quanto a importância dos instrumentos similares a ele que tinham, então, existência concomitante no estado. Avaliações que pouco se diferenciaram segundo o critério

regional ou segundo o critério do nível de envolvimento com o OP/RS, conforme se pode conferir nas tabelas abaixo.

As avaliações foram, assim, sempre mais elevadas para o OP/RS, seguidas em ordem decrescente pelo Fórum Democrático Estadual e pelos COREDES. Fato que revela, de outro ângulo, a capacidade dos participantes do OP/RS de conferir legitimidade, ainda que em grau menor, também a outras formas democrático participativas que, naquele período, eram apresentadas pelas diferentes forças político-partidárias no estado como concorrentes.

Tabela - Presentes às OPE – 2001 – Avaliação da importância dos Instrumentos de Participação Popular no RS (escala de 0 – 10 – valores médios)

Questão	Região				Total*
	Metropolitana	Vale do Taquari / Serra / Caí	Norte / Nordeste	Centro Sul	
Avaliação da importância do OP estadual para o RS:	8,62	8,06	8,33	8,62	8,37
Avaliação sobre a importância do Fórum Democrático Estadual para o RS:	7,51	6,97	7,29	7,49	7,29
Avaliação da importância dos COREDES para o RS:	7,13	6,53	6,60	6,81	6,70

* Médias ponderadas

Tabela - Delegados e Conselheiros – 2002 – Avaliação da importância dos Instrumentos de Participação Popular no RS (escala de 0 – 10 – valores médios)

Questão	Região				Total*
	Metropolitana	Vale do Taquari / Serra / Caí	Norte / Nordeste	Centro Sul	
Avaliação da importância do OP estadual para o RS	9,30	8,46	8,88	9,02	8,87
Avaliação sobre a importância do Fórum Democrático Estadual para o RS	8,19	7,05	7,55	7,70	7,55
Avaliação da importância dos COREDES para o RS:	6,53	6,72	6,49	7,08	6,68

* Médias ponderadas

Quanto à avaliação específica do OP/RS, ela foi bastante positiva, seja segundo o critério da efetividade atribuída pelos presentes às APM ou pelos delegados e conselheiros no que se refere aos benefícios reais obtidos por suas regiões, seja segundo a capacidade do próprio OP/RS de distribuir de forma melhor equilibrada os recursos públicos de investimentos entre as diferentes regiões do estado.

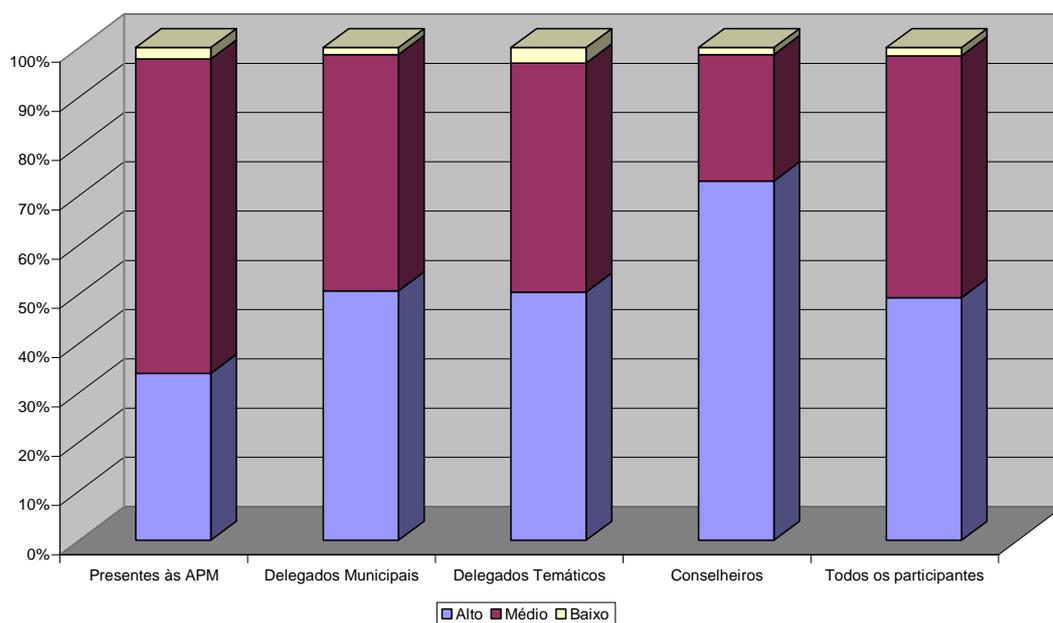
Tabela - Presentes às OPM – 2001 – Avaliação do Desempenho do OP/RS

Questão	Grau de concordância – discordância					Total
	Concorda plenamente	Concorda em parte	Discorda em parte	Discorda totalmente	Não tem opinião formada	
Até agora a implantação do OP/RS não trouxe benefícios reais para a minha região.	15,8%	24,3%	16,5%	28,0%	15,3%	100%
A implantação do OP/RS melhorou a distribuição dos recursos entre as diferentes regiões do RS.	41,3%	36,6%	8,2%	4,0%	9,9%	100%

Tabela - Delegados e Conselheiros – 2002 - Avaliação do Desempenho do OP/RS

Questão	Concorda plenamente	Concorda em parte	Discorda em parte	Discorda totalmente	Não tem opinião formada	NR	Total
Até agora a implantação do OP/RS não trouxe benefícios reais para a minha região.	12,8%	22,6%	16,8%	43,3%	4,5%	0,0%	100%
A implantação do OP/RS melhorou a distribuição dos recursos entre as diferentes regiões do RS.	55,5%	34,7%	4,3%	1,7%	3,8%	0,0%	100%

Índice de Satisfação Efetiva com o OP/RS



Estes dois quesitos, considerados em conjunto e com pontuação invertida, compuseram, por fim, o índice de satisfação efetiva com o OP/RS, que se revelou igualmente positivo e que evidenciou a existência de uma relação inequívoca e diretamente proporcional entre o grau de envolvimento assumido com o OP/RS e o

nível de satisfação manifestada com seu desempenho. Quanto maior o primeiro, maior o segundo o que segere, ainda, a não existência (ou, ao menos, a fraca percepção de seus participantes) de interferências diretas, imposições ou manipulações exercidas pelo corpo técnico-político do governo do estado sobre o processo decisório interno do próprio OP/RS. Esta, entretanto, é uma outra história, que fica para uma outra vez. É uma temática complexa que exigirá um outro artigo, exclusivamente dedicado ao seu tratamento.

Referências Bibliográficas

- AVRITZER, Leonardo. “Um desenho institucional para o novo associativismo”. *Lua Nova*, nº39 1997.
- AVITZER, Leonardo e NAVARRO, Zader (org.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. *O Capital Social e a Atuação dos Conselheiros Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul*. (tese de doutorado), Porto Alegre:UFRGS, 2003.
- CÉSAR, Benedito Tadeu; BANDEIRA, Pedro Silveira. *Desenvolvimento Regional, Cultura Política e Capital Social - pesquisa empírica como subsídio à atividade parlamentar no Rio Grande do Sul*. 2001.
- CÉSAR, Benedito Tadeu; BANDEIRA, Pedro Silveira. *Caracterização do Rio Grande do Sul: Desenvolvimento Regional, Cultura Política e Capital Social*. In: LÜBECK, Elisa; SCHNEIDER, Flavio Miguel. (Org.). *Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul*. Santa Maria, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo, Edusp. 1997.
- _____, Robert. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1989.
- DOIMO, Ana Maria. *A Vez e a Voz do Popular*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.
- FEDOZZI, Luciano Joel. *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1997.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. “Participação popular, cultura cívica e ação coletiva: uma análise do orçamento participativo em Porto Alegre” In: BAQUERO, Marcello;

- HÜNEMEIER, Jefferson Alexandre. Orçamento Participativo Estadual - Organizando a participação popular: um estudo de caso no Vale do Taquari (monografia de conclusão de curso de bacharelado), Porto Alegre: UFRGS, 2002.
- HÜNEMEIER, Jefferson Alexandre. Participação e Democracia: um estudo sobre o Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul (projeto de dissertação de mestrado), Porto Alegre:UFRGS, 2003.
- JACOBI, Pedro; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. “Orçamento Participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades”. *São Paulo em Perspectiva*, 10(3) 1996.
- LARANJEIRA, Sônia. “Gestão Pública e Participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre”. *São Paulo em Perspectiva*, 10(3) 1996.
- NAVARRO, Zander. “La Democracia Afirmativa y el Desarrollo Redistributivo: el caso de presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-1998)”, Cartagena, Colômbia, 12-13/3/1998. Seminário: “Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana”.
- PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia – a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Democratizar a Democracia – os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SILVA, Marcelo Kunrath. “Movimentos Sociais, Cidadania e Democracia”. *Cadernos de Sociologia*, vol. 10 1998.
- TOCQUEVILLE, Alex de. A Democracia na América. São Paulo: Abril