

# ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE

PERFIL, AVALIAÇÃO E  
PERCEPÇÕES DO PÚBLICO  
PARTICIPANTE

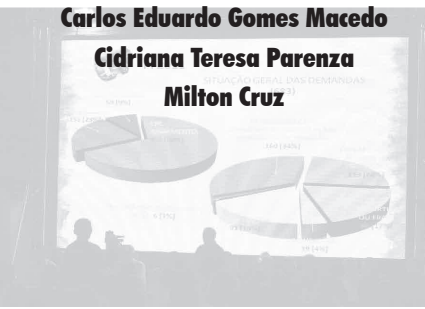
---

Luciano Fedozzi  
Adriana Furtado  
Valéria Dozolina Sartori Bassani  
Carlos Eduardo Gomes Macedo  
Cidriana Teresa Parenza  
Milton Cruz



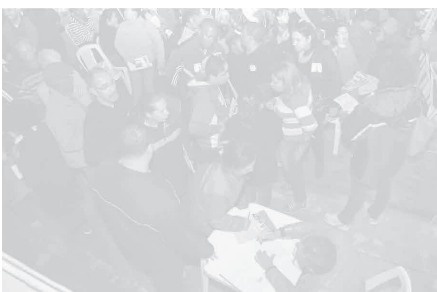


**Luciano Fedozzi**  
**Adriana Furtado**  
**Valéria Dozolina Sartori Bassani**



# ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE

PERFIL, AVALIAÇÃO E PERCEPÇÕES DO PÚBLICO PARTICIPANTE



Porto Alegre

**Hartmann**  
 GRÁFICA  
 EDITORA  
*Imprimindo Qualidade*

2013

© 2013 os autores

Orçamento Participativo de Porto Alegre: perfil, avaliação e percepções do público participantes

Realização:

Prefeitura Municipal de Porto Alegre  
Secretaria Municipal de Governança Local  
Observatório da Cidade de Porto Alegre  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Programa de Pós-graduação em Sociologia  
Observatório das Metrôpoles

FOTOGRAFIAS:

Banco de imagens da Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Páginas Folha de rosto, 19 e 73 – Fotógrafos: Luciano Lanes, Ivo Gonçalves, Cristine Rochol, Ricardo Stricher, Guilherme Santos, Ocimar Pereira

Páginas 43 e 89 – Fotógrafos: Luciano Lanes, Francielle Caetano, Ivo Gonçalves, Guilherme Santos, Samuel Maciel, Cristine Rochol, Ricardo Stricher

Revisão: Mônica Borba de Rivero

Capa e editoração: Rafael Marczal de Lima

Impressão: Gráfica e Editora Hartmann

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

O553 Orçamento participativo de Porto Alegre / Perfil, avaliação e percepções do público participante. Luciano Fedozzi, Adriana Furtado, Valéria Dozolina Sartori Bassani, Carlos Eduardo Gomes Macedo, Cidriana Teresa Parenza, Milton Cruz. Porto Alegre: Gráfica e Editora Hartmann, 2013.

136 p.

Contém Gráficos e tabelas.

ISBN 978-85-65573-03-0

1. Porto Alegre. 2. Urbanização. 3. Política urbana. 4. Aspectos sociais. 5. Orçamento participativo. 6. Sociedade política. 7. Sociedade civil. I. Fedozzi, Luciano. II. Furtado, Adriana. III. Bassani, Valéria Dozolina Sartori. IV. Macedo, Carlos Eduardo Gomes. V. Parenza, Cidriana Teresa. VI. Cruz, Milton

CDU 304(81)

Tiragem: 500 exemplares

Junho/2013

## AGRADECIMENTOS

Como todo trabalho, este resultou do esforço e da contribuição de muitos e dentre esses não podemos deixar de agradecer:

- ao Itamar Spanhol que, com sua vasta experiência de OP, foi nosso parceiro nas várias etapas do trabalho, tanto na pesquisa aplicada em 2009 como nas realizadas nos anos anteriores;
- aos entrevistadores do trabalho de campo que, mesmo sob condições adversas, conseguiram realizar todas as entrevistas. Nosso muito obrigado ao Andre Mombach, à Christiane de Azeredo Pegorini, ao Daniel Britto Weber, à Denise Beatriz Schulz, ao Diego Monte Blanco, ao Fernando Lague Sehl, ao Fidel Oliveira Machado, à Gabriella Bianchi Faraco, à Luciane Dias Bauer, à Maria Antonieta Luiz Rios, à Patricia Delacroix dos Santos, à Patrícia Kanan, à Roberta Xavier Coelho da Silva, à Sandra Maria Nunes da Silva e ao Julio Pujol;
- aos funcionários da Gerência do OP da Prefeitura de Porto Alegre que, na dinâmica tumultuada do credenciamento dos participantes, não pouparam esforços na viabilização do espaço para a execução das entrevistas;
- ao Conselho do OP, delegados e conselheiros, que estiveram abertos e cooperativos a esta proposta de reflexão sobre o OP;
- à colega Mônica Borba de Rivero pela criteriosa revisão do Livro;

- aos estagiários do curso de Bacharelado em Estatística, Alessandra Analu Moreira da Silva e Daniel Sganzerla que contribuíram na construção das tabelas e dos gráficos do Livro;
- ao Secretário Cezar Busatto, da Secretaria Municipal de Governança Local, pelo seu constante apoio e estímulo a reflexão sobre o OP;
- e, sobretudo, aos participantes das Assembleias do OP que tiveram a disposição e a paciência de responder à entrevista.

# PREFÁCIO

## Os orçamentos participativos e o futuro da democracia

O mundo se move, tanto na esfera política quanto na econômica. O equilíbrio global é perturbado quando novos desafios fazem parte da agenda. Como enfrentar a crise do capitalismo neoliberal, que afeta especialmente a Europa, a América do Norte e o Japão? Qual pode ser o modelo socioeconômico dos países emergentes? Como repensar uma ordem mundial multipolar e verdadeiramente pós-colonial? Será que vai ser possível influenciar a tempo um modo de desenvolvimento cujas consequências ecológicas em escala mundial estão cada vez mais catastróficas? A democracia, que tinha florescido no contexto do Estado-nação, poderá se adaptar e retornar as suas raízes num contexto em que, apesar da afirmação de alguns países, como a China e o Brasil, as tomadas de decisão tornam-se cada vez mais globalizadas? Estas perguntas são abertas, e ninguém poderia pretender ter as respostas-chave em mãos. O que é certo, porém, é que o século 21 não será como o século anterior, e é inútil se agarrar ao status quo ou sonhar com um retrocesso.

Neste contexto, o orçamento participativo, inventado no Brasil nas últimas décadas do século 20, é significativo em pelo menos dois níveis. Primeiramente, trata-se de um procedimento criado no Hemisfério Sul e que, em um segundo momento, foi importado pelo resto do mundo, incluindo países do Hemisfério Norte. A corrente de inovação democrática atual, assim, deslocou-se e é provável que, cada vez mais, a Europa, o Japão e a América anglo-saxônica dependerão de produções políticas - e não apenas econômicas - do resto do mundo.

Outrossim, o orçamento participativo é importante porque representa neste momento atual uma das tentativas mais significativas de democratização da democracia. O governo representativo, tal como concebido nos séculos 17 e 18 e tal como se concretizou com as revoluções democráticas modernas, depois com a emergência de

partidos de massa e Estados de bem-estar, não é o fim da história. Ele é atraente para as pessoas sob regimes ditatoriais ou autoritários, e não há mais quase nenhuma corrente ideológica que questione a necessidade de eleições livres, de liberdade de imprensa e de opinião, etc. Ao mesmo tempo, o esgotamento da democracia partidária é claro, e a insatisfação dos cidadãos cresce na maioria das antigas democracias. A ideia de que os representantes eleitos são os únicos capazes de definir o bem comum e que devem monopolizar a maior parte do poder de decisão é cada vez mais anacrônico num momento em que os níveis de educação sobem incessantemente ainda mais, e em que a Internet e as redes sociais permitem trocas horizontais que mudaram a vida cotidiana de bilhões de pessoas. O orçamento participativo permite o envolvimento dos cidadãos não eleitos na tomada de decisão sobre a questão-chave dos orçamentos públicos. Ele geralmente impõe que estes cidadãos discutam entre si, e não apenas com os políticos e técnicos e, juntos, construam o bem comum. Ele aumenta a transparência no funcionamento do governo, reduz o clientelismo e a corrupção. Não é uma solução milagrosa e enfrenta muitos desafios, mas há pouca dúvida de que é um dos caminhos a se explorar.

A partir de Porto Alegre e do Brasil, os orçamentos participativos se espalharam pelo mundo. Dependendo de como se define, em 2012, havia entre 1.250 e 2.800 experiências em nível internacional, assumindo a Europa a liderança quantitativa, mas a América Latina continua sendo a região onde os processos mais dinâmicos são realizados. A África têm se interessado de maneira crescente assim como a Ásia, especialmente a China. Hoje, em nível global, os orçamentos participativos estão certamente muito longe de serem a regra, mas podemos dizer que a ferramenta, ainda que muito minoritária, não é mais apenas marginal.

Ao se espalhar, dessa maneira, em todo o mundo, os orçamentos participativos se diversificaram. Atores com perspectivas muito contrastantes, que vão desde ativistas da esquerda anti-globalização até o Banco Mundial, os estão promovendo. Nenhuma experiência é semelhante à outra. Surgiram alguns grandes modelos, os quais

diversificaram muito a versão original pela qual Porto Alegre ficou famosa. Nesta área, não há, em qualquer caso, marca registrada, patentes ou regra de origem controlada, e isso é bom. Não há "o bom orçamento participativo" e variações que seriam suas degradações. De acordo com as tradições locais de participação, os contextos políticos e institucionais, as conjunturas, essa solução é mais satisfatória do que a outra. No entanto, alguns critérios possibilitam avaliar os benefícios dos orçamentos participativos em suas diversidades, e distinguir entre as experiências, inúmeras, que destacam o espetáculo e não a inovação democrática, e aquelas que procuram realmente avançar, mesmo que de maneira modesta. Os orçamentos participativos só vêm de cima, ou eles resultam de uma interação entre governos e sociedade civil? Eles dão lugar ao conflito social ou são um instrumento de domesticação dos movimentos de contestação? Eles concernem decisões marginais ou, de outra forma, estruturantes às comunidades envolvidas? Os participantes se reconhecem com um verdadeiro poder de co-decisão e autonomia genuína? Os grupos subordinados podem se apropriar do instrumento? As discussões que ocorrem e os procedimentos que o estruturam permitem uma deliberação de qualidade? Os orçamentos participativos contribuem para uma verdadeira modernização dos serviços públicos? Eles transformam significativamente as relações políticas?

De um experimento para outro, as respostas a estas perguntas são diferentes. É tão mais importante ter dados confiáveis para compreender os processos em ação, para não tomar as belas proclamações como a realidade, para refletir sobre os pontos fortes e fracos dos diferentes procedimentos. Nesta perspectiva, se o orçamento participativo em Porto Alegre não é "o" modelo, ele constitui uma referência inevitável. Ele foi o responsável pela popularidade mundial dos orçamentos participativos, e é até hoje uma das experiências mais significativas. As interpretações da sua evolução são bastante contrastantes, mas ninguém pensaria em negar a aposta que representa. Seu futuro diz respeito a todos nós. Por isso, é muito importante poder dispor de informações sérias, detalhadas, comparáveis de um ano para outro. Elas permitem uma melhor apreciação das dificuldades e



dos problemas dessa experiência-modelo, mas também os sinais de sua vitalidade. A precisão das análises que são apresentadas aqui é preciosa. Profissionais e pesquisadores em todo o mundo só têm a se beneficiar. Mais além do contexto gaúcho, este estudo é um valioso instrumento de reflexão para aqueles que pensam e esperam que um outro mundo seja possível.

*Yves Sintomer*

Professor de Ciência Política do Instituto Universitário da França  
Pesquisador do CNRS/Universidade de Paris 8  
Professor convidado da Universidade de Neuchâtel (Suíça)

# OS CAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

O exercício do Bom Senso, com o qual só temos o que a ganhar, se faz no “corpo” da curiosidade. Neste sentido, quanto mais pomos em prática de forma metódica a nossa capacidade de indagar, de comparar, de duvidar, de aferir, tanto mais eficazmente curiosos nos podemos tornar e mais crítico se pode fazer o nosso bom senso. (Paulo Freire, Pedagogia da autonomia).

O Mapa da Cidade! Linhas que formam um desenho chamado Porto Alegre. Um território habitado por 1,51 milhões de pessoas que precisam saúde, educação, moradia, cultura, trabalho e lazer. Há 25 anos, um quarto de século, um grupo de pessoas organizadas se dedica a construir e levar políticas públicas de cidadania para as comunidades. São os representantes da Democracia Direta: o Orçamento Participativo, uma ferramenta que ganhou força na cidade de Porto Alegre e literalmente ganhou o mundo. São dezessete regiões e seis temáticas, onde mentes e almas se encontram para pensar a cidade, suas comunidades, carências e possibilidades. Seres humanos que ficaram alheios à condição sócio cultural e econômica de seus vizinhos e resolveram agir para mudar as condições de suas comunidades. Sonhadores e utópicos? Pode ser porque não. Tudo, menos ficar tolerante e permissivo diante da injustiça social.

Quantas pessoas passaram nas Assembleias das Regiões e Temáticas? Frequentaram os fóruns? Frustraram-se? Desistiram e/ou retornaram? Como são os atuais delegados? O que pensam do processo do Orçamento Participativo? Há os veteranos, os fundadores, os que comparecem de vez em quando, os novatos e os que já foram. Mulheres e homens integrantes de um projeto que instiga o mundo. Um ano, um ciclo. A renovação acarreta esperanças de alcançar todas as pontas, todas as comunidade.

Alguém observa, avalia, percebe, tabula os dados que são recolhidos do Universo do Orçamento Participativo é o chamado: ObservaPOA. Uma torre localizada na Rua Uruguai no Centro da Cidade. De lá visualizam o mapa da cidade e seus desdobramentos. Enfim um livro com estas tabulações e análises que conta parte da História do Orçamento Participativo. Dizemos parte, porque não existem palavras para descrever todas as histórias, tramas, desejos e paixões humanas acontecidas neste tempo.

*Lisete Bertotto*

Socióloga e Mestre em Educação  
Conselheira da Temática da Cultura  
Representante do Conselho do OP no ObservaPOA

*Rose Dias*

Vendedora autônoma  
Conselheira do OP da Lomba do Pinheiro  
Representante do OP no ObservaPOA

## CONHECIMENTO A SERVIÇO DA PARTICIPAÇÃO

É com grande satisfação que a Prefeitura Municipal de Porto Alegre apresenta esta obra à sociedade gaúcha e a todos aqueles que, mundo afora, se interessam pelo Orçamento Participativo. A inauguração deste novo modo democrático de decisão de investimentos em obras e serviços em 1989 é um marco histórico na cidade, pois consagrou a capital dos gaúchos como uma referência internacional em democracia participativa. Em 2014, vale lembrar, estaremos comemorando um quarto de século nesta caminhada que tem demonstrado a capacidade de os próprios cidadãos decidirem a aplicação dos recursos do orçamento público. Até que tal prática fosse adotada, a tarefa era atribuída exclusivamente a representantes eleitos para o Executivo e para o Legislativo do município. Hoje, em Porto Alegre e em mais de mil cidades em todo o mundo, o Orçamento Participativo é uma realidade.

Também é uma realidade a busca pelo aperfeiçoamento deste processo. Daí o significado da presente obra, que integra os esforços do Observatório da Cidade de Porto Alegre – ObservaPoa – em informar e capacitar integrantes do OP e de instâncias de governo para tornar sempre mais consistente a tomada de decisões. O estudo aqui apresentado é assinado por profissionais que há muito se dedicam a acompanhar e analisar o Orçamento Participativo. Suas assinaturas representam, portanto, de uma espécie de certificação de qualidade do que está exposto nas páginas que se seguem.

Algumas das conclusões da obra já motivam esforços da Prefeitura nos últimos anos, principalmente no que diz respeito à atração de novos públicos a Assembléias do OP. Mais do que aumentar a contabilidade de pessoas presentes aos encontros, o objetivo é assegurar maior amplitude à democracia participativa – especialmente através da integração de jovens aos processos. Neste sentido, o livro recomenda o emprego da Internet em tal tarefa – justamente uma das medidas que temos implementado por meio do projeto OP em Rede.

Sob tal denominação, estão a oferta de informações atualizadas sobre a execução de demandas do Plano de Investimentos por meio de celulares inteligentes, o convite e o estímulo ao comparecimento a Assembléias por mensagens SMS e o credenciamento para as mesmas pela Internet. O projeto também oferece transmissão on-line das Assembléias e consultas por meio da rede mundial de computadores sobre quais devem ser as prioridades temáticas do orçamento para a cidade.

Preparando-se para chegar à maturidade dos seus 25 anos, sustentando-se no tripé participação-conhecimento-novas tecnologias, o OP é retratado neste livro nas suas múltiplas dimensões, que lhe asseguram fortaleza e longevidade, como ferramenta efetiva de construção da cidade mais justa e democrática.

*José Fortunati*  
Prefeito de Porto Alegre

INTRODUÇÃO .....	15
Capítulo I	
COMPARECIMENTO E PERFIL	
DOS PARTICIPANTES DO OP DE PORTO ALEGRE .....	19
Número de participantes no OP no período 1990 – 2012 .....	21
Renovação do público do OP .....	23
Sexo .....	25
Estado Civil .....	27
Idade .....	28
Níveis de Ensino .....	29
Nível de ensino, sexo e eleição para instâncias do OP .....	30
Raça e Etnia .....	32
Renda Familiar .....	33
Trabalho e participação no OP .....	35
Tempo de residência em Porto Alegre .....	40
Capítulo II	
COMO OS PARTICIPANTES AVALIAM O OP .....	43
Poder de decisão sobre obras e serviços .....	45
OP na gestão 2005-2008 comparado às gestões anteriores .....	49
Conhecimento das regras de funcionamento do OP .....	56
Falar no OP .....	60
Prestação de contas pela Administração Municipal e pelos Delegados e Conselheiros: a accountability no OP .....	64
Afinal, como anda a avaliação sobre o OP? .....	71
Capítulo III	
O USO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO:	
PERFIL DOS QUE ACESSAM A INTERNET, UTILIZAÇÃO	
NO OP E IMPORTÂNCIA DO OBSERVAPOA NA PARTICIPAÇÃO .....	73
Acesso à Internet .....	76
Local de acesso .....	79
O acesso à Internet entre os delegados e conselheiros do OP .....	81
A opinião dos participantes do OP sobre a introdução da Internet no processo - Utilização da Internet como forma de ampliar e qualificar a participação .....	82
Conhecimento e importância do ObservaPOA para o OP .....	84

## Capítulo IV

### CIDADANIA E CULTURA POLÍTICA ENTRE

OS INTEGRANTES DO OP . . . . .	89
O associativismo no OP . . . . .	91
Participação no OP e grau de associativismo . . . . .	93
Preferência partidária . . . . .	99
Motivações da participação e construção de valores democráticos . . . . .	101
Motivações e tempo de participação no OP . . . . .	102
Motivações e associativismo . . . . .	103
Motivações e exercício da representação no OP . . . . .	104
Motivações da participação e condições socioeconômicas: nível de ensino e renda familiar . . . . .	105
Percepções sobre a democracia . . . . .	107
Tempo de OP e democracia . . . . .	109
Motivações da participação e democracia . . . . .	110
Representação no OP e democracia . . . . .	112
Associativismo, condições socioeconômicas e adesão à democracia . . . . .	113
Mudanças na cultura política no OP . . . . .	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS . . . . .	121
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS . . . . .	125
ANEXO METODOLÓGICO . . . . .	129
1. Caracterização da Pesquisa e Plano Amostral . . . . .	129
2. Análise dos Resultados . . . . .	133
3. Formulário . . . . .	135
4. Dados do perfil dos participantes das assembleias do OP de 2012 . . . . .	136

# INTRODUÇÃO

Completando 25 anos de existência, o Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre necessita de reflexão permanente sobre os rumos de sua trajetória histórica. Sem pretender avaliar amplamente o desempenho dessa instituição participativa – que se transformou em referência internacional para o aprofundamento da democracia e do direito à cidade – o presente livro objetiva contribuir, nos limites de uma análise quantitativa e majoritariamente descritiva, para que os cidadãos de Porto Alegre e das demais cidades interessadas na gestão participativa possam conhecer o perfil social, a percepção e a avaliação dos integrantes do OP sobre avanços, limites e desafios para o desenvolvimento histórico dessa inovadora instituição participativa.

Os dados analisados e ora apresentados resultam da pesquisa “Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre, perfil social e associativo, avaliação e cultura política” realizada durante as assembleias regionais e temáticas de 2009, com 967 participantes entrevistados. Os dados preliminares da pesquisa foram publicados em “Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre (BASSANI; FEDOZZI; FURTADO; MACEDO; PARENZA, 2009).

Dando sequência às pesquisas periódicas realizadas com o público do OP, o estudo foi realizado pelo Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA), da Secretaria Municipal de Governança da Prefeitura de Porto Alegre, e pelo grupo de pesquisa Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades, do Programa de Pós Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O ObservaPOA, criado em 2006, integra a rede internacional de Observatórios Locais de Democracia Participativa (OIDP), que tem como objetivo acompanhar as experiências locais de democracia participativa propiciando informações e estudos que permitam conhecer e avaliar comparativamente a qualidade do desenvolvimento das múltiplas formas de participação social. Os observatórios surgiram como instrumentos de disseminação e gestão compartilhada de informações, espaços de interação, análise



e promoção de experiências que propiciem o aprofundamento da democracia participativa . O grupo de pesquisa Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades, reúne pesquisadores da UFRGS, docentes e discentes em sociologia, em torno de projetos que estudam as múltiplas dimensões dos processos participativos que emergiram nas últimas décadas no Brasil e no contexto internacional.

Como se sabe, o OP é um processo pelo qual a população debate a destinação dos recursos públicos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. Esse processo inicia com as reuniões preparatórias e segue com as assembleias nas 17 regiões e seis temáticas, quando a população escolhe as prioridades orçamentárias e, ao mesmo tempo, elege seus representantes para formar o Conselho do OP e, posteriormente, os delegados, que comporão os respectivos Fóruns Regionais e Temáticos do OP.

No presente estudo são apresentados e analisados dados passíveis de comparação histórica com estudos já desenvolvidos, além de dados que permitem conhecer as opiniões dos participantes frente a novas questões. Na comparação histórica, consideraram-se investigações anteriores Nuñez e Fedozzi (1993), Fase, PMPA, Cidade e Abers (1995), Cidade (1999, 2002, 2003) e Fedozzi (2005; 2007). Por meio do presente livro, apresenta-se uma análise mais completa e profunda, embora inacabada, dado que questões do questionário utilizado podem ser ainda analisadas. Tendo em vista o intervalo entre a coleta dos dados e a presente publicação, utilizou-se, para fins de atualização de informações, o cadastro dos participantes nas assembleias do OP em 2012. Para a comparação do perfil dos participantes com as características sociodemográficas da população da cidade, usaram-se informações do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2000; 2010) e da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) de Porto Alegre.

O detalhamento da metodologia e dos testes estatísticos utilizados está explicitado no Anexo Metodológico. Cabe dizer, entretanto, que foram utilizadas técnicas estatísticas que permitem verificar a relevância dos dados encontrados. Assim, com o intuito de avaliar a possibilidade de associação entre os atributos de perfil e de opinião, utilizou-se do

teste Qui-quadrado ( $\chi^2$ ). Por meio da Análise de Resíduos Ajustados foi possível identificar quais categorias dos atributos estarem associadas. Por esse motivo, ao longo do texto, a referência frequente ao termo “associação” merece explicação: trata-se da associação estatística (significativa). Identifica-se que há associação entre as questões e, por sua vez, entre as categorias de cada questão, quando essas estão relacionadas de alguma maneira, mostrando que há dependência entre as questões. A associação evidencia que a distribuição entre as classes analisadas não é semelhante, ou seja, o percentual entre as categorias é significativamente diferente. A opinião em relação ao tema pesquisado está concentrada numa determinada categoria. Quando há associação, o vínculo entre as categorias analisadas demonstra que a ocorrência de percentuais expressivos não é eventual, mas expressa a relação de dependência entre as perguntas colocadas.

Além dessa introdução e das considerações finais, o livro está estruturado em quatro capítulos. As questões passíveis de evolução histórica são apresentadas nos capítulos 1, 2 e 4. Perguntas inéditas, sobre o uso de novas tecnologias e sobre itens relacionados à cultura política dos participantes são tratadas nos capítulos 3 e 4. Ao final de cada capítulo, apresenta-se um quadro síntese do capítulo.

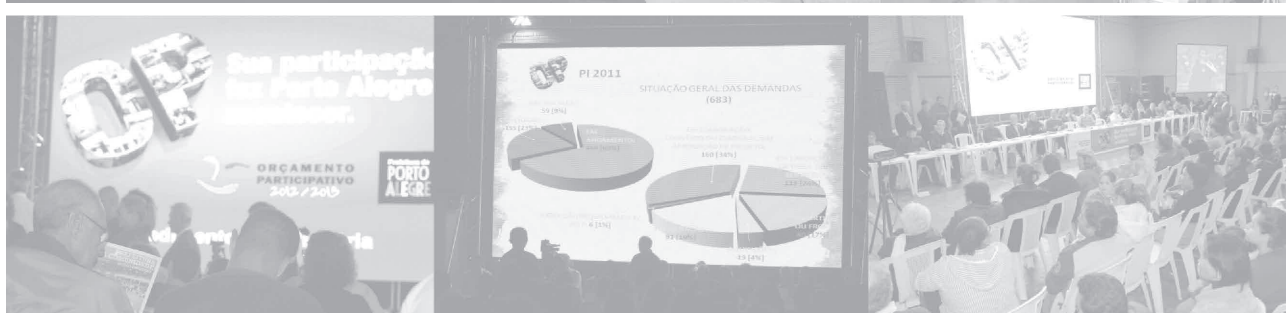
No capítulo 1, é apresentado o perfil socioeconômico dos participantes das assembleias nas pesquisas existentes de 1993 a 2012. Quando possível, agregou-se a comparação com os dados da população de Porto Alegre, para a qual foram utilizados os dados do Censo Demográfico de 2000 e 2010 e da PED.

No capítulo 2, é apresentada a avaliação dos participantes do OP sobre questões relacionadas à qualidade da participação. São tratadas questões como a opinião dos participantes quanto ao seu poder de decisão no destino dos recursos, sobre a gestão do OP e a prestação de contas pela Administração Municipal e pelos conselheiros e delegados. Além desses aspectos, avaliou-se também o conhecimento das regras de funcionamento do OP e a prática de falar nas instâncias desse processo participativo.

O capítulo 3 trata de temas inovadores relacionados à possível ampliação e qualificação da participação no OP. São questões como a utilização da Internet e o grau de conhecimento sobre o trabalho do Observatório da Cidade de Porto Alegre, até então não abordadas em estudos anteriores. Cabe salientar que o OP ainda não utiliza a Internet na escolha de prioridades, por isso interessa saber como os participantes percebem o uso das novas tecnologias nos procedimentos da participação.

O capítulo 4 apresenta, pela primeira vez na série histórica de pesquisas, alguns elementos relativos à dimensão da cultura política, mesmo sabendo-se dos limites da abordagem puramente quantitativa para a construção de conhecimento sobre esse tema. Julgou-se importante investigar essa dimensão a fim de subsidiar o debate sobre os possíveis resultados e limites do OP na esfera da cultura, das práticas e dos valores. Foram analisados dados sobre associativismo, exercício da representação, preferências partidárias, motivações da participação e posicionamento frente ao regime democrático.

O banco de dados da pesquisa será disponibilizado no site do ObservaPOA. A versão eletrônica do livro pode ser acessada nos sites do ObservaPOA ([www.ObservaPOA.com.br](http://www.ObservaPOA.com.br)), do Grupo de Pesquisa Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades – UFRGS (<http://www.ufrgs.br/democraciaparticipativa>) e do Observatório das Metrópoles Núcleo Porto Alegre ([obsmetropolespoa@gmail.com](mailto:obsmetropolespoa@gmail.com)).



## Capítulo I

# COMPARECIMENTO E PERFIL DOS PARTICIPANTES DO OP DE PORTO ALEGRE





Neste capítulo será explicitado o perfil dos participantes das assembleias regionais e temáticas OP de Porto Alegre – de 1993 a 2012 – no que concerne às informações sociais e econômicas dos participantes. Quando possível, agregou-se uma comparação com os dados da população de Porto Alegre, para a qual serão utilizados os dados do Censo Demográfico – 2000 e 2010 do IBGE (IBGE, 2000; 2010) bem como da PED (FEE, FGTAS, SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE, PMPA; 2009).

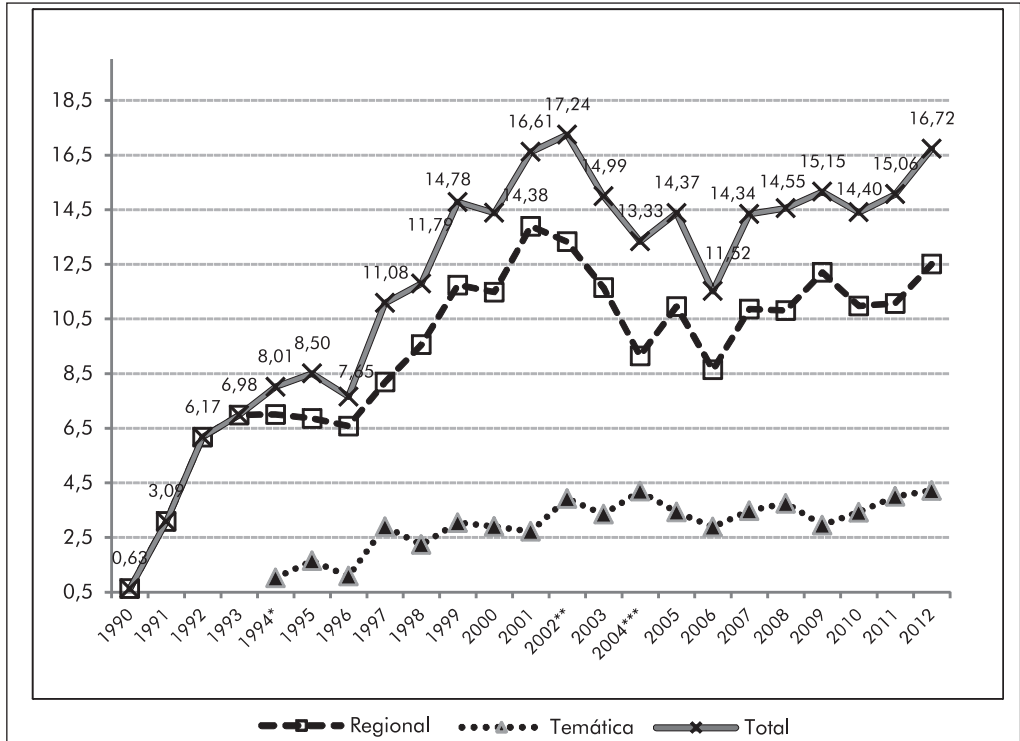
## Número de participantes no OP no período 1990 – 2012

A Figura 1 mostra alterações importantes quanto ao número de participantes nas assembleias temáticas e regionais na trajetória anual do OP. Observou-se crescimento quase contínuo (com pequenas quedas) desde o seu início até o ano de 2002, chegando ao ápice de 17.241 pessoas, ano em que houve a mudança no ciclo do OP para uma Rodada Única de assembleias. Após esse período inicia-se uma curva descendente que perdura até 2006. Em 2007 há uma retomada no crescimento do número de participantes (as duas assembleias passam a ter números crescentes de participantes, exceto as temáticas que voltaram a cair em 2009). Não obstante, a participação de 16.721 pessoas em 2012 – o número mais elevado dos últimos dez anos – não supera a quantidade de participantes do ano de 2002, ano da implantação da Rodada Única. Pode-se supor que a queda no número de participantes se deva, entre outras causas, ao sentimento de não efetividade da participação como forma de conseguir o atendimento das demandas priorizadas, já que a partir do ano 2000 o município viveu uma crise financeira que levou a não execução dos planos de investimentos dos anos seguintes. Essa insatisfação pode ser verificada quando é analisada a taxa de renovação do público do

OP neste capítulo (Figura 2) e a opinião sobre o poder decisório dos participantes, constante na Tabela 10 do próximo capítulo.

Figura 1 – Participantes no OP de Porto Alegre, por tipo de assembleia, de 1990 a 2012

(em 1.000 pessoas)



Fonte: PMPA.

Nota: Número de participantes conforme assembleia de maior participação, na primeira ou na segunda rodada.

\* Criação das Plenárias temáticas. \*\* Mudança no ciclo do OP para Rodada Única. \*\*\* OP para servidores somente nesse ano com participação de 4.652 (não somados aos participantes da sociedade civil).

Quanto à participação nas assembleias regionais e temáticas, a pesquisa de 2009 indicou diferenças importantes nos percentuais em relação aos dados anteriores (2005), segundo a Tabela 1. Nas assembleias temáticas, ocorreu a menor participação em toda série investigada (3,8%). Por outro lado, permaneceu elevado o número de pessoas que participaram nas duas instâncias, regionais e temáticas,

na mesma rodada de assembleias, no ano de 2009 (45,1%). Como já ressaltado anteriormente, o caráter das temáticas se modificou na trajetória da configuração institucional do OP. Essas assembleias adotaram uma dinâmica centrada nas demandas, semelhante ao que prevalece nas regiões. “É possível que, no contexto de diminuição da capacidade de atendimento das demandas, pela Prefeitura, as comunidades tenham visto nas temáticas, cada vez mais, uma estrutura de oportunidade para canalizar suas demandas prioritárias, duplicando, na prática, o processo de formação da hierarquia das prioridades para a aplicação dos recursos” (Fedozzi, 2007, p.24-25). Outro aspecto que chama a atenção é a baixa ou quase inexistente integração das temáticas do OP com as demais instâncias de participação do município – a exemplo dos Conselhos Municipais – que tratam dos mesmos temas e conteúdos das políticas públicas. Essa fragmentação e suas possíveis sobreposições de instâncias podem estar dificultando a melhoria qualitativa da democracia participativa praticada na cidade.

Tabela 1 – Participação nas instâncias regionais e temáticas do OP de Porto Alegre, nos anos de 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009

Reuniões do OP em que participa	Ano				
	1998	2000	2002	2005	2009
Somente Região	57,5	51,2	48,1	55,3	49,8
Somente Temática	6,4	5,8	5,6	7,1	3,8
Região e Temática	21,3	21,4	45,8	34,9	45,1
Não Respondeu	14,9	21,6	0,4	2,7	1,3
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2005); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

## Renovação do público do OP

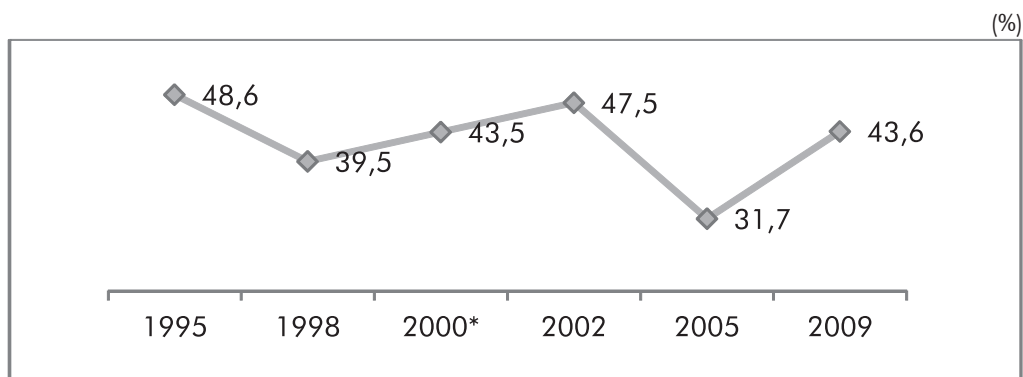
Nos anos das pesquisas realizadas observa-se uma taxa média de renovação, isto é, de novos participantes das assembleias de cerca de 42,4%, conforme Figura 2. Esse percentual expressivo indica o poder de atração constituído na trajetória histórica do OP e o reconhecimento dessa Instituição Participativa como lugar que possibilita o encontro



público entre o governo e setores da sociedade civil local. O maior índice de renovação ocorreu na pesquisa de 1995 (48,6%). O menor se deu na pesquisa de 2005 (31,7%). Esses percentuais são coerentes com os contextos distintos relativos ao grau de efetividade da resolução das demandas. Em 1995, a capacidade de investimentos do município encontrava-se em situação favorável, permitindo a execução das obras e projetos aprovados pelo OP. Contrariamente, a pesquisa de 2005 reflete o contexto de perda de credibilidade da participação em razão da inefetividade das decisões nos anos anteriores, conforme já apontado acima, na análise sobre o número de participantes.

Em outros termos, e como já analisado na literatura sobre os processos de democracia participativa, a sustentabilidade da participação em formas cogestivas depende fortemente do grau de resolução dos conteúdos coletivamente acordados entre a administração pública e a sociedade civil participante. Decorre disso a importância das variáveis “governabilidade financeira” dos municípios (ou outros entes do Estado) e a “vontade política governamental” para compartilhar as decisões sobre as políticas públicas e os recursos com os cidadãos<sup>1</sup>.

Figura 2 – Taxa de renovação no OP de Porto Alegre, nos anos de 1995, 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009.



Fonte: Fase, Cidade, PMPA e Abers (1995); Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2005); Fedozzi/ UFRGS e ObservaPOA (2009).

\*3,8% Não Responderam

<sup>1</sup> Para o debate sobre as variáveis que interferem nas possibilidades mais ou menos exitosas das Instituições Participativas ver Fedozzi (2012).

## Sexo

Desde a primeira pesquisa realizada com os participantes das Assembleias do OP, de 1993 até 2012, observou-se que a participação feminina cresceu relativamente à masculina, segundo a Tabela 2, passando de 46,7% em 1993 para 61,1 % em 2012. Os dados do Censo Demográfico do IBGE, tanto em 2000 como em 2010, indicam, em Porto Alegre, uma proporção próxima de 55% de mulheres e de 45% de homens, na faixa de idade de 16 anos ou mais. A presença feminina no OP, portanto, é maior do que a dos homens nas Plenárias, comparativamente ao perfil demográfico da cidade. Esse crescimento numérico da presença das mulheres – sem dúvida, muito importante – não significa que a temática de gênero esteja sendo abordada nas discussões sobre as políticas públicas ligadas ao orçamento, assim como as relações de poder entre os gêneros estejam equilibradas no processo decisório do OP.

Tabela 2 – Participação no OP de Porto Alegre, por sexo, nos anos de 1993, 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 e 2012, e do Censo Demográfico de 2000 e 2010

Sexo	Ano								Censo Demográfico*	
	1993	1995	1998	2000	2002	2005	2009	2012	2000	2010
Feminino	46,7	46,8	51,4	57,3	56,4	52,8	54,7	61,1	54,6	54,7
Masculino	46,6	52,2	48,4	41,5	43,3	47,2	44,8	38,9	45,4	45,3
Não Respondeu	5,7	1,0	0,2	1,3	0,4	-	0,5	0,0	0,0	0,0
Total	100	100	100	100	100	100	100		100	100

Fonte: Nuñez e Fedozzi (1993); Fase, PMPA, Cidade e Abers (1995); Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2005); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009); SMCPGL(2012); IBGE - Censo Demográfico (2000; 2010)

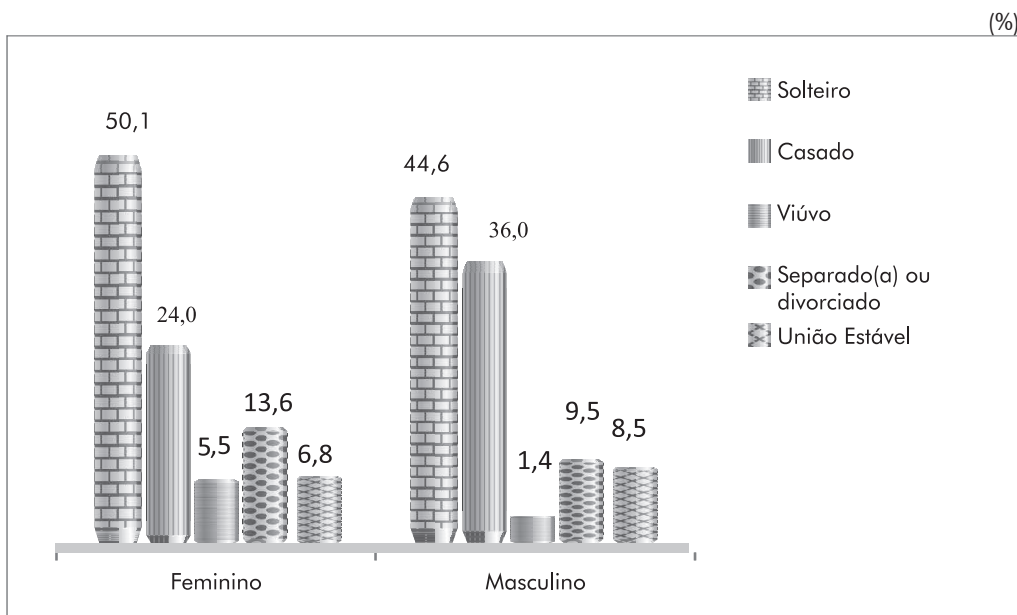
\* População por sexo de 16 anos e mais.

A pesquisa de 2009 permitiu realizar análises associativas entre sexo e idade, entre sexo e estado civil e entre sexo e a condição de ser eleito nas instâncias do OP.

Constatou-se que a participação em cada faixa de idade é muito semelhante entre homens e mulheres.

Quanto ao **estado civil**, há uma distribuição diferenciada entre os sexos (ver Figura 3). Ainda que os solteiros e casados estivessem em maior proporção, o estudo apontou uma associação entre o estado civil e o sexo dos participantes. As participantes do sexo feminino estavam vinculadas ao estado civil de viúva, separadas ou divorciadas, enquanto que os participantes do sexo masculino estavam na condição de casados. Essa constatação é a mesma encontrada por Fedozzi (2005; 2007) e pode estar ligada ao fato de as mulheres não casadas, provavelmente, terem a possibilidade de uma vida política mais ativa, por razões objetivas (maior liberdade frente aos encargos familiares) e subjetivas (menos suscetíveis às relações de controle sexista).

Figura 3 – Participação no OP de Porto Alegre, por sexo e estado civil, no ano de 2009

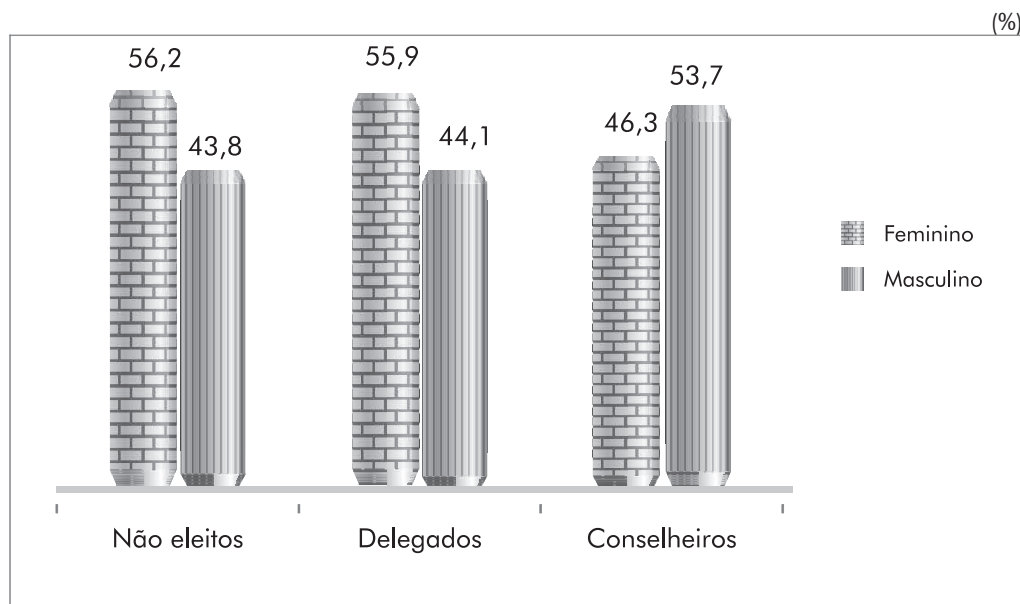


Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Quanto à condição de ser **eleito nas instâncias** no OP, há uma distribuição bastante equilibrada entre os sexos, conforme Figura 4. A representatividade das mulheres é um pouco superior no

caso de Delegados, mas se inverte no caso dos Conselheiros, fato não constatado na pesquisa anterior por Fedozzi (2007), em que as mulheres eram a maioria em ambos os casos.

Figura 4 – Participação no OP de Porto Alegre, segundo a condição de eleito e por sexo, no ano de 2009



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

## Estado Civil

A participação nas assembleias de 2009 do OP de Porto Alegre, segundo a condição de Estado Civil, apresentou os solteiros com o maior percentual, 47,36%. Os casados representaram 29,58% e, somados aos de união estável, o percentual chega a 37,23%. Os separados ou divorciados tiveram um percentual menor de participação, com 11,69% e os viúvos, com 3,72%. As proporções da população com 15 anos e mais, segundo o levantamento do Censo Demográfico de 2010 para Porto Alegre, indicaram proximidade na condição de estado civil, os solteiros eram 51,91%, os casados 32,03% e os viúvos representavam 6,83%, à exceção dos separados, com 3,26% nesse grupo. Com referência ao estado civil, podemos dizer que há

semelhança nos dois grupos – participantes do OP 2009 e população da cidade 2010 –, onde a maior parte é de solteiros, seguido dos casados.

## Idade

Em linhas gerais, podemos dizer que houve variações na participação nos anos considerados de pesquisa em todas as faixas de idade, segundo a Tabela 3.

Na faixa dos mais jovens, entre 16 e 25 anos, houve oscilações ao longo da série, atingindo o menor percentual de participação dos jovens: de 18,5%, em 2009, para 12,8%, em 2012. É nessa faixa que aparece também as maiores diferenças de proporção em relação à população em geral da cidade, onde os participantes jovens do OP estão sub-representados (IBGE, 2000; 2010).

Na faixa dos adultos, de 26 a 49 anos, também foram observadas oscilações. As variações ocorreram na faixa de 26 a 33 anos, porém, com representatividade semelhante à dos Censos. Verificou-se decréscimo ao longo da série, na faixa de 34 a 41 anos, com maior percentual em relação à população da cidade. Oscilações também ocorreram na faixa de 42 a 49 anos, com maior proporção em relação à população da cidade.

Os idosos com mais de 60 anos apresentaram percentuais semelhantes em 2005 e 2009, mas bem superior em 2012. Todavia, sendo uma série muito curta, não se pode concluir pela tendência de maior participação dos idosos, e também porque a separação da faixa de 50 ou mais foi adotada somente nas duas últimas pesquisas. Comparativamente ao levantamento dos Censos, podemos dizer que a faixa de 50 anos ou mais está sub-representada nas assembleias do OP (exceto 2012).

Quanto à faixa etária, notou-se que há uma sub-representação nas Plenárias do OP com relação ao Censo, nas faixas dos mais jovens e dos idosos, sendo que nos dois últimos anos há uma diminuição de participação dos jovens e crescimento dos mais idosos.

Tabela 3 – Participação no OP de Porto Alegre, por faixa etária, nos anos de 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 e 2012, e Censo Demográfico 2000 e 2010

Idade	Ano							Censo Demográfico	
	1995	1998	2000	2002	2005	2009	2012	2000	2010
16 a 25	15,8	17,3	17,6	19,5	19,0	18,5	12,8	24,3	20,0
26 a 33	19,1	15,1	16,4	17,4	15,0	17,3	14,8	15,9	17,9
34 a 41	23,0	22,7	20,4	19,9	16,7	16,8	16,3	16,8	13,9
42 a 49	18,8	19,4	18,6	18,6	21,7	19,8	17,2	14,6	13,7
50 ou +	22,4	25,2	25,9	24,5	19,0	27,6	38,5	28,4	34,4
50 a 60	-	-	-	-	-	18,8	24,1	13,8	16,9
Mais de 60	-	-	-	-	8,6	8,8	14,5	14,7	17,5
Não Respondeu	0,9	0,3	1,1	0,1	0,0	0,1	0,4	-	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Nuñez e Fedozzi (1993); Fase, PMPA, Cidade e Abers (1995); Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009); SMCPGL (2012); IBGE – Censo Demográfico (2000; 2010).

## Níveis de Ensino

Ao longo dos anos considerados na pesquisa, constatou-se que houve mudança no nível de ensino dos participantes das assembleias. Houve uma tendência à diminuição da participação de pessoas com ensino Fundamental e aumento dos participantes com ensino Médio, conforme mostra a Tabela 4. Percebe-se queda daqueles que se declararam sem instrução ou somente alfabetizados, passando de 5,5%, em 1995, para 1,6%, em 2012, com leve aumento nos anos de 2000 e 2002. Os de nível fundamental eram 46,3%, em 2009. Em 2012, representaram 41,2%, menor proporção de todos os anos de pesquisa. A maior queda se dá entre os de ensino fundamental incompleto. Quanto ao nível médio, passou de 31,2% para 35,1%, em 2012, valor um pouco inferior ao ano de 2009. O maior aumento ocorreu entre aqueles de ensino médio completo. Com relação ao ensino superior, houve oscilações de proporção, com períodos de aumento de participação (entre 1995 e 2000) e períodos de diminuição (entre 2000 e 2002, e entre 2005 e 2009). Relativamente à escolaridade da população da cidade, os dados do Censo 2010 apontam pequenas variações nas proporções nos níveis de ensino fundamental completo e médio completo, já a população em geral

tem maior representatividade no ensino superior que os participantes do OP.

Tabela 4 – Participação no OP de Porto Alegre, segundo a escolaridade, nos anos de 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 e 2012, e Censo Demográfico 2010

Escolaridade (1)	Ano							Censo Demográfico 2010
	1995	1998	2000	2002	2005	2009	2012	
Sem instrução / Analfabeto *	5,5	3,0	4,7	3,8	1,5	1,3	1,6	2,3
Alfabetizado Fundamental	-	-	2,1	2,6	1,2	0,7	-	-
incompleto	37,0	46,0	34,3	44,4	33,4	30,5	-	
Fundamental completo	12,1	12,2	10,9	13,3	14,3	15,8	-	
Ensino fundamental (Total Parcial)	49,1	58,2	45,2	57,7	47,7	46,3	41,2	41,9
Médio incompleto	12,6	7,5	10,4	7,8	11,8	9,2	-	
Médio completo	18,6	13,1	13,7	16,0	22,0	26,9	-	
Ensino médio (Total Parcial)	31,2	20,6	24,1	23,8	33,8	36,1	35,1	33,2
Ensino Superior (Completo e Incompleto)	14,2	16,1	20,1	12,0	15,5	13,0	18,2	22,1
Pós-Graduação	-	-	-	-	-	2,4	-	-
Não Respondeu	-	2,1	3,8	0,1	0,3	0,2	3,9	0,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Fase, Cidade, PMPA e Abers (1995); Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2005); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009); SMCPGL (2012); IBGE – Censo Demográfico (2010).

Nota: (1) Nos respectivos níveis de ensino foram incluídos tanto os participantes que tinham completado ou não o respectivo nível de ensino.

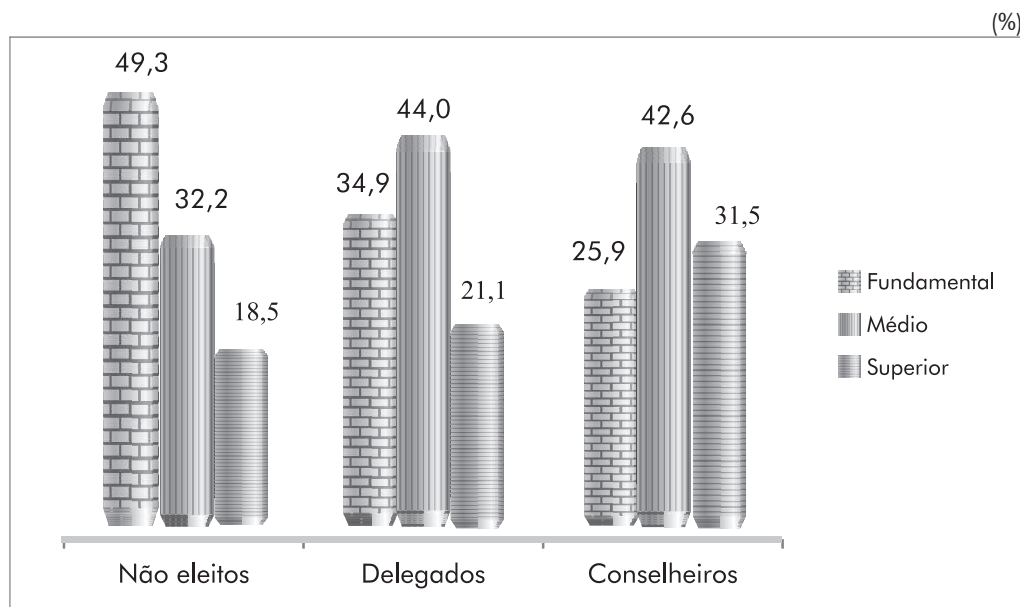
\* Nas pesquisas até 2005 a categoria era Sem instrução e em 2009 e no Censo utiliza-se a categoria Analfabeto.

## Nível de ensino, sexo e eleição para instâncias do OP

A pesquisa de 2009 permitiu realizar análises associativas entre escolaridade e sexo, escolaridade e eleição para instâncias do OP. Quanto ao sexo, há semelhança na distribuição de escolaridade entre os sexos, não apresentando associação entre essas categorias. No entanto, há uma distribuição diferenciada quanto à escolaridade dos participantes do OP de Porto Alegre em 2009 com relação aos que

já foram eleitos nas instâncias do OP (delegados e/ou conselheiros), como visto em pesquisas anteriores (Fedozzi, 2007). A associação se dá do seguinte modo: entre os de ensino Fundamental e os não eleitos nas instâncias, entre os de ensino Médio e os eleitos delegados e, por último, entre os de ensino Superior e os eleitos conselheiros. A Figura 5 apresenta as proporções nos três níveis de ensino à condição de eleitos para as instâncias do OP. Os dados indicam que o nível de ensino foi um dos fatores que interfere na condição de ser eleito representante no OP, reafirmando um tipo de assimetria constatada nas pesquisas anteriores.

Figura 5 – Situação dos participantes do OP de Porto Alegre, se Não eleitos ou Delegados ou Conselheiros no OP, por escolaridade, no ano de 2009



Fonte: Fedozzi (UFRGS) e ObservaPOA (2009).

Nota: Nos respectivos níveis de ensino foram incluídos tanto os participantes que tinham completado ou não o respectivo nível de ensino.



## Raça e Etnia

Em relação a esse quesito, pode-se observar no período um aumento do percentual de participantes que se declararam negros<sup>2</sup>, atingindo o maior percentual em 2009, enquanto que nos que se declararam brancos notou-se uma diminuição de participação ao longo dos anos (Tabela 5).

Tabela 5 – Participação no OP de Porto Alegre, segundo raça/etnia declarada, nos anos de 1995, 2000, 2002 e 2009, e Censo Demográfico de 2000 e 2010

Raça/Etnia	Ano				Censo Demográfico *	
	1995	2000	2002	2009	2000	2010
Negro	11,8	20,9	23,0	37,7	16,6	18,6
Branco	71,4	62,3	55,7	56,4	82,4	80,9
Indígena	-	3,6	6,6	2,7	0,5	0,2
Amarelo	-	0,5	-	0,2	0,2	0,3
Outras	14,1	4,4	14,8	2,6	-	-
Não Respondeu	2,7	8,3	0,1	0,4	0,4	0,0
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2007); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009); IBGE – Censo Demográfico (2000; 2010).

Nota: \* Censo em 2000, idade de 15 anos e mais; Censo em 2010, idade de 16 anos e mais.

Esse fato pode ser atribuído a maior consciência do cidadão em reconhecer a sua raça/etnia e não necessariamente a maior participação dessas populações nas assembleias do OP. Fato esse também mostrado pelo Censo Demográfico de 2010. Os Censos apontam que em Porto Alegre<sup>3</sup> (2000 e 2010), a maioria da população se declarou branca, 82,41% e 80,88%, respectivamente, enquanto que os negros representam 16,6% e 18,6%, respectivamente. Verificou-se que o aumento da participação de negros nas assembleias do OP (cerca de 80% entre 2009 e 2000) foi bem superior ao crescimento da participação dessa raça/etnia no recorte da população da cidade (cerca de 12%). A participação dos que se declararam indígenas é

<sup>2</sup> São todos os que se autodeclararam pretos e pardos.

<sup>3</sup> População de 15 anos ou mais no Censo de 2000 e população de 16 anos ou mais no Censo de 2010.

bem superior nas assembleias do OP comparativamente à população mostrada nos Censos. Nesse sentido, as diferenças significativas de percentuais observadas entre o Censo e o OP indicam uma possível inclusividade dos negros e indígenas na participação. Quanto à cor ou raça branca, houve um decréscimo nos dois grupos, porém nas assembleias do OP a redução foi bem mais acentuada.

## Renda Familiar

Observou-se alterações significativas no perfil da renda familiar dos participantes das assembleias do OP, como pode ser constatado na Tabela 6. Considerando-se as pesquisas anteriores, houve acréscimo de participantes das camadas de menor renda familiar, de até 2 salários mínimos (SM) e daqueles de 2 a 4 SM, e o concomitante decréscimo dos segmentos com renda familiar acima de 4 SM. O percentual dos que tem renda de até 2 SM é praticamente o dobro dos que tem renda entre 2 e 4 SM, em 2009. Assim, a renda familiar de 52,5% dos participantes das assembleias do OP, em 2009, era de até 2 Salários Mínimos, a maior proporção desse segmento de renda no período das pesquisas com o público do OP. Já a renda de 28,7% dos participantes era de 2 a 4 SM, e 17,6% dos participantes que declararam ter renda de 4 e mais SM; se considerarmos os com renda de 8 SM e mais, apenas 5% dos participantes estavam nessa faixa. Como afirmado, nas faixas de renda mais elevadas (de 4 SM e mais) observou-se uma diminuição do percentual de participação. A queda maior ocorreu nas faixas maiores de renda, de 8 a 12 SM e na de mais de 12 SM, passando de patamares em torno de 10% nos primeiros anos de pesquisa para valores próximos a 2% no último ano. O número médio de pessoas que vivem com a renda familiar declarada é de 3,6 pessoas. Até 2005 não houve informações específicas daqueles que declararam ter renda familiar até 1SM e os Sem Rendimento.

Tabela 6 – Renda Familiar dos participantes do OP de Porto Alegre, por faixas de Salários Mínimos, nos anos de 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009

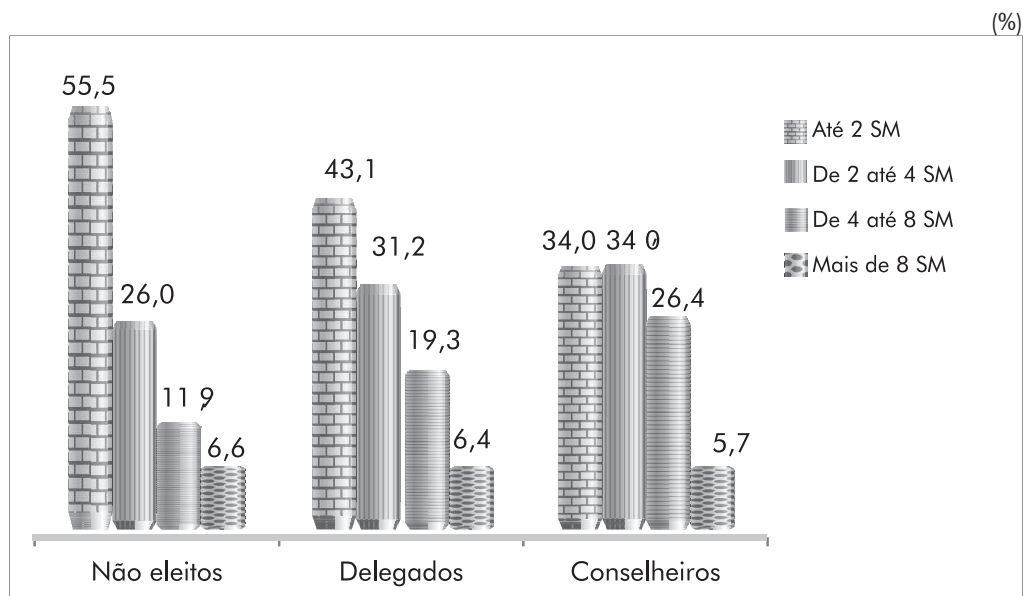
Faixas de Salários Mínimos	Ano				
	1998	2000	2002	2005	2009
Sem rendimento	-	-	-	-	0,7
Até 1 Salário	-	-	-	-	19,6
Até 2 SM(1)	30,9	24,9	39,4	49,8	52,5
De 2 a 4 SM	26,1	29,3	29,9	26,4	28,7
De 4 a 8 SM	21,1	22,7	18,4	13,0	12,7
De 8 a 12 SM	9,7	10,0	5,1	4,3	2,9
Mais de 12 SM	12,2	13,1	7,2	3,4	2,0
Não Sabe	-	-	-	-	0,1
Não Respondeu	-	-	0,4	3,1	0,3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2007); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

(1) - Inclusive a faixa Até 1 Salário Mínimo no ano de 2009. A exclusão da faixa Até 1 Salário Mínimo implica em um percentual de 32,9.

Na pesquisa de 2009 constatou-se que a distribuição da renda familiar tem um comportamento diferenciado quanto à condição de ser eleito para as instâncias do OP. Enquanto os participantes de baixa renda familiar (até 2SM) estão associados a não serem eleitos nas instâncias do OP (o mesmo encontrado por Fedozzi, 2007), aqueles participantes de maior renda familiar (de 4 a 8 SM) estão associados a serem eleitos conselheiros. Assim como o nível de ensino, a renda familiar é um fator que está associado às condições de desigualdade no exercício das funções de representação no OP. A Figura 6 explicita a distribuição entre eleitos e a renda familiar.

Figura 6 – Situação dos participantes do OP de Porto Alegre, segundo a faixa de renda familiar, por representação no OP, no ano de 2009



Fonte: Fedozzi (UFRGS) e ObservaPOA (2009).

## Trabalho e participação no OP

Dentre os participantes do OP, destacaram-se os “Empregados do setor privado com carteira de trabalho assinada”. Como pode ser visualizado na Tabela 7, esse segmento, que representava 23,7% dos participantes em 2009, foi o de maior proporção em todas as pesquisas aplicadas. Isso pode relacionar-se com o volume de assalariados do setor privado com carteira de trabalho assinada em Porto Alegre, segundo a PED de Porto Alegre<sup>4</sup>. Em 2009 eles abrangiam 42,4% dos ocupados com 16 anos ou mais, residentes na cidade. É importante salientar que os quase 24% dos participantes no OP “Empregados” estão distantes dos cerca de 42% assalariados porto-alegrenses. Ademais, sua presença no OP diminuiu ao longo dos anos, passando

<sup>4</sup> Para efeito de comparação com os residentes em Porto Alegre com 16 anos ou mais, que se encontravam em 2009 na situação de ocupados ou desempregados, utilizou-se as informações da PED de Porto Alegre. Trata-se da Pesquisa realizada na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), desagregada para os residentes em Porto Alegre. As informações desta Pesquisa podem ser obtidas no Observatório do Mercado de Trabalho de Porto Alegre, no endereço eletrônico: <http://geo.dieese.org.br/poa/>. Acesso em 17/02/2013.

de 29,4% em 1998 para 23,7% em 2009. Igualmente na situação de “Empregado”, porém do setor público, declararam-se 6,5% dos participantes de 2009. Percentual este bastante inferior aos 17,2% assalariados porto-alegrenses do setor público. Nesta situação de trabalho notou-se variações ao longo dos anos pesquisados, ora crescendo em participação, ora decrescendo.

Outra parcela igualmente relevante foi a dos “Trabalhadores autônomos”, que em 2009 abarcava 19,6% dos participantes (Tabela 7). Este segmento manteve sua presença no OP ao longo dos anos. Além disso, a parcela de “Trabalhadores autônomos” participantes no OP era um pouco superior aos 14,1% dos moradores de Porto Alegre com 16 anos ou mais que, conforme a PED, trabalhavam como autônomos em 2009. Por sua vez, essa situação de trabalho nos remete a um dos vários fatores que interferem na possibilidade de participar no OP, qual seja, a disponibilidade de tempo. Assim, a maior flexibilidade na organização e nos horários da jornada de trabalho do trabalhador autônomo, quando comparado ao trabalhador assalariado, pode favorecer a participação do primeiro no OP. Ainda que as assembleias ocorram, principalmente, à noite e aos sábados, seus horários podem eventualmente colidir com os horários de trabalho e com o tempo de deslocamento do trabalhador, especialmente quando a jornada de trabalho é fixa e pré-determinada.

Nesta perspectiva, chama-se a atenção para outras situações que se destacaram entre os participantes das assembleias do OP, quais sejam, “Desempregados”, “Aposentados” e “Do lar”. Como pode ser observado na Tabela 7, 11,2% dos participantes se declararam desempregados em 2009. Apesar de esse percentual superar aquele evidenciado na pesquisa de 1998 (6,8%), bem como o dos moradores de Porto Alegre com 16 anos ou mais em 2009 (6,1%), ele é inferior ao percentual de desempregados participantes do OP de 2002, 2005 e 2009. Também reduziram os participantes que se declararam como “Do lar”. Eles passaram de 8,2% em 1998, para quase 6% em 2009. Os “Aposentados” e “Pensionistas” mantiveram uma relativa estabilidade na representatividade do grupo, permanecendo em torno de 10% ao longo das pesquisas.

Tabela 7 – Situação de trabalho dos participantes do OP de Porto Alegre nos anos de 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009 e dos residentes em Porto Alegre com 16 anos ou mais em 2009

Situação de trabalho	Participantes nas assembleias do OP nos anos					(%) Residentes em Porto Alegre (1)
	1998	2000	2002	2005	2009	
Empregado setor privado com carteira	29,4	18,4	21,0	22,5	23,7	42,4
Empregado setor privado sem carteira	8,4	5,7	4,3	5,2	9,2	7,9
Empregado setor público	3,4	12,1	8,2	10,3	6,5	17,2
Trabalhador autônomo	19,9	18,9	21,9	22,9	19,6	14,1
Ocupado no setor informal	-	-	-	-	1,4	-
Empregador	3,4	2,6	0,7	0,6	0,4	-
Desempregado	6,8	15,9	14,1	14,7	11,2	6,1
Aposentado/Pensionista	11,4	10,8	9,8	10,2	9,7	-
Inválido/encostado	-	-	-	-	0,3	-
Do lar	8,2	10,7	11,2	7,0	5,9	-
Outras situações	3,8	4,9	8,2	-	9,8	-
Não Respondeu	5,3	-	0,6	6,6	2,2	-
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>-</b>

Fonte: Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2007); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009). FEE, FGTAS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e PMPA (2009).

(1) As informações sobre ocupação (empregados e trabalhador autônomo) e desemprego para os residentes em Porto Alegre foram coletadas na PED-RMPA. Dado o uso de classificações diversas pela pesquisa aplicada no OP e pela PED, utilizaram-se somente os percentuais cujas categorias coincidiam ou se aproximavam, por este motivo, a distribuição dos residentes em Porto Alegre não totalizou os 100%. Destaca-se que para os residentes em Porto Alegre classificados como: 1) empregados setor privado com carteira, 2) empregados setor privado sem carteira, 3) empregado setor público, 4) trabalhador autônomo e 5) desempregado utilizou-se as seguintes categorias da PED: 1) assalariados no setor privado com carteira assinada, 2) assalariados no setor privado sem carteira assinada (ambas excluem os empregados domésticos), 3) assalariados no Setor Público (inclui os estatutários e os celetistas que trabalham em instituições públicas e empresas de economia mista), 4) autônomos e 5) desempregados.

Conciliar o trabalho com outras atividades da vida pode apresentar-se como uma tarefa difícil, principalmente quando o trabalho ocupa muitas horas. Assim, buscaram-se informações sobre a jornada de trabalho dos participantes do OP. Por meio da Tabela 8 nota-se que quase 1/3 (32,1%) dos participantes do OP em 2009 declararam “Não trabalhar”, percentual que foi consideravelmente

maior em 2000, chegando perto dos 40%, e diminuiu nas pesquisas aplicadas em 2002 e 2005. De igual forma, representaram quase 1/3 (32,1%) dos participantes aqueles que declararam jornada “De 14 a 40 horas” semanais, valor superior ao dos residentes em Porto Alegre (22,5%). Esse segmento aumentou progressivamente no OP ao longo dos anos pesquisados (Tabela 8). Em direção contrária, observou-se uma diminuição na proporção de participantes com jornada mais longa, acima “De 40 horas”, – os quais declararam trabalhar “De 40 a 48h” e “Mais de 48h”. Eles passaram de 51,4% no ano de 1998, para 46,2% em 2000, 46,5% em 2002, 35,7% em 2005 e 33,4 em 2009. Faz-se importante destacar que eram exatamente essas jornadas de trabalho que abrangiam a maior parte dos residentes em Porto Alegre ocupados em 2009. Neste sentido, as informações parecem indicar a sub-representação no OP dos porto-alegrenses com as maiores jornadas de trabalho.

Tabela 8 – Horas de trabalho dos participantes do OP de Porto Alegre nos anos de 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009 e dos residentes em Porto Alegre com 16 anos ou mais ocupados no ano de 2009

Situação de trabalho	Participantes nas assembleias do OP nos anos					Residentes em Porto Alegre (1)
	1998	2000	2002	2005	2009	(%)
Não trabalha	33,1	39,1	37,0	37,1	32,1	-
Até 14h	3,2	3,1	2,1	2,7	2,5	2,2
De 14h a 40h	12,6	11,6	13,7	24,6	32,1	22,5
De 40 a 48h	37,5	33,8	35,8	22,1	19,6	44,4
Mais de 48h	13,9	12,4	10,7	13,6	13,8	30,9
Não Respondeu e Não Sabe	-	-	0,7	-	-	-
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2007); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009). FEE, FGTAS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e PMPA (2009)

(1) As informações sobre jornada de trabalho para os residentes em Porto Alegre foram coletadas na PED-RMPA. Destaca-se que para os residentes em Porto Alegre considerou-se a distribuição do ocupados com 16 anos ou mais (excluindo os que não trabalharam na semana).

Esperava-se que as situações de trabalho autônomo, ao possibilitar a flexibilidade no horário de trabalho, bem como as de aposentaria, do lar, de desemprego<sup>5</sup> ou, ainda, a de menor jornada de trabalho<sup>6</sup> se apresentassem associadas à eleição nas instâncias do OP. Porém, isso não se confirmou. O fato de ser eleito delegado e/ou conselheiro do OP não se mostrou relacionado à situação de trabalho e de horas trabalhadas, assim, outras condições devem ser avaliadas com esse intuito. Da mesma forma, não se verificou associação entre horas de trabalho dos participantes<sup>7</sup> e o tempo de participação no OP, mostrando que o maior ou menor tempo de participação no OP (em anos) independe do número de horas trabalhadas semanalmente por seus integrantes.

A classificação das ocupações dos participantes do OP em 2009 é bastante diversa<sup>8</sup>, conforme mostra a Tabela 9. O maior percentual deu-se em “Serviço manual”, com 20,3% dos casos. Nesse item estão as atividades de serviços gerais, jardineiro, manicure, auxiliar de limpeza, auxiliar de depósito, garçom, entre outras. Em segundo lugar, encontravam-se os trabalhadores “Domésticos” com 9% das situações. Em terceiro, as atividades de “Serviço não manual com qualificação de nível médio” totalizando 6,6%, onde são compreendidas as ocupações de auxiliar e técnico de enfermagem, educador social, supervisor administrativo, entre outras. A seguir, encontravam-se empatadas as atividades de “Serviço não manual” (receptionista, contínuo, zelador e motorista, por exemplo) e “Do lar” com 5,5%.

---

<sup>5</sup> Aplicou-se o teste estatístico no cruzamento entre a situação de trabalho e o fato de haver sido eleito delegado ou conselheiro do OP. Para esse cruzamento foram selecionadas sete situações com os mais elevados percentuais, totalizando 89,2% dos casos, e excluídas as situações “Empregador”, “Inválido/encostado” e “Outras”.

<sup>6</sup> O teste estatístico foi aplicado no cruzamento entre as horas de trabalho semanais e a condição de haver sido eleito delegado ou conselheiro do OP. Para esse cruzamento não foi considerada a situação de “Não trabalha”.

<sup>7</sup> Para esse teste não foi considerada a situação de “Não trabalha”.

<sup>8</sup> Não houve condições de comparação entre as demais pesquisas.



Tabela 9 – Ocupação principal dos participantes do OP de Porto Alegre no ano de 2009

Ocupação	Percentual
Serviço Manual	20,3
Doméstica ou Faxineira	9,0
Serviço não Manual com Qualificação de Nível Médio	6,6
Serviço não Manual	5,5
Do Lar	5,5
Funcionário Público	4,6
Trabalhador Construção Civil	4,1
Assalariado do Comércio	3,9
Professor	2,8
Serviço Manual com Qualificação	2,7
Serviço não Manual com Qualificação Universitária	2,5
Trabalhador Indústria	1,4
Outros	12,3
Em Branco	18,8
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

## Tempo de residência em Porto Alegre

Nas assembleias do OP, em 2009<sup>9</sup>, 36,6% dos participantes disseram sempre haver morado na cidade de Porto Alegre. Somados aos que residem há mais de 35 anos na cidade (19,9%) tem-se um percentual de mais da metade dos participantes (56,5%). Apenas 5,4% dos participantes informaram morar a menos de 5 anos na cidade. Quanto aos demais moradores, aqueles que residiam entre 5 e 14 anos eram 9,6%, os de 15 a 24 anos na cidade eram 14,4% e os com 25 a 34 anos de residência consistiam em 13,9%. Não há relação entre o tempo de residência na cidade e o motivo principal de participação no OP, assim como entre o tempo de residência e a participação em alguma entidade, associação ou movimento social.

<sup>9</sup> Esse quesito foi investigado somente no ano de 2009.

## Quadro Síntese do Capítulo

Numa **caracterização sucinta da população** que participa do processo do Orçamento Participativo, constatou-se:

- queda do número de participantes nas assembleias a partir de 2002, com elevação deste número a partir de 2007;
- predominância da população feminina e aumento de sua participação ao longo dos anos;
- maior proporção de solteiros, seguido dos casados;
- quanto às faixas de idade dos participantes: menor participação dos jovens e estão sub-representados;
- o nível de escolaridade predominante dos participantes é o ensino fundamental (com queda ao longo dos anos) seguido do nível médio (com aumento de participação); os de nível superior estão sub-representados nas assembleias;
- há uma maioria de brancos, seguida de participantes negros, com aumento na participação dos negros ao longo dos anos pesquisados;
- quanto à renda familiar, são predominantes os participantes com renda até 2 SM, e sua participação se eleva a cada ano com a diminuição dos que possuem renda mais alta;
- com relação à situação de trabalho, o maior grupo é dos assalariados seguido dos autônomos;
- 1/3 dos participantes não trabalhava e outro terço tinha jornada de 14 a 40 horas; o grupo dos que trabalhavam de 40h e mais estava sub-representado nas Plenárias; e
- cerca de 1/3 dos participantes é morador nato de Porto Alegre e somando aos participantes que moram há mais de 35 anos (20%) atingimos mais da metade dos participantes do OP.





## Capítulo II

# COMO OS PARTICIPANTES AVALIAM O OP





O objetivo deste capítulo é apresentar a avaliação sobre o OP expressa pelos participantes das assembleias regionais e temáticas ocorridas em 2009. Conhecer essa avaliação é um elemento importante para compreender a percepção que os participantes têm sobre esse canal de participação popular. Neste estudo, seguindo as pesquisas aplicadas anteriormente, focou-se na opinião dos participantes sobre o seu grau de poder nas decisões tomadas, a gestão do OP e a prestação de contas pela administração municipal e pelos conselheiros e delegados. Além desses aspectos, considerou-se o conhecimento das regras de funcionamento do OP e a prática de falar no processo participativo. Ainda que a avaliação captada na pesquisa com os participantes se limite a alguns aspectos do processo, não esgotando o todo, conhecê-la torna-se importante na medida em que ela implica na própria ação dos participantes.

### Poder de decisão sobre obras e serviços

Perceber-se decidindo sobre obras e serviços públicos é a base da legitimidade do processo inaugurado pelo OP. Nesse sentido, gerou-se a Tabela 10, como base de comparação das opiniões sobre este item entre os anos pesquisados.

Algumas tendências são perceptíveis quanto se compara, na série de pesquisas entre 1995 a 2009, as respostas dadas à pergunta **“Na sua opinião, a população decide realmente sobre obras e serviços no OP?”** Como pode ser observado na Tabela 10, ao longo dos anos, mais da metade dos participantes declarou que “Sempre ou Quase sempre” se decide sobre as obras e serviços. Essa parcela dos participantes, apesar das oscilações, caiu nas últimas duas pesquisas – 2005 e 2009 –, principalmente porque a resposta “Sempre” decide obteve uma forte redução nesse período. Em direção oposta, nestes

anos, o percentual daqueles que responderam “Nunca” e “Às vezes” aumentou, inclusive, cerca de 1/3 dos participantes das assembleias de 2005 e 2009 responderam que “Às vezes” se decide. Frente a esses movimentos, pode-se concluir que a opinião sobre o poder de decisão tem se tornado mais pessimista.

Tabela 10 - Poder de decisão da população no OP de Porto Alegre nos anos de 1995, 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009

Na sua opinião, a população decide realmente sobre obras e serviços no OP?	Ano					
	1995	1998	2000	2002	2005	2009
Sempre e Quase sempre	60,3	57,2	63,4	69,0	57,0	53,2
Sempre	33,0	30,2	29,4	29,1	27,1	21,7
Quase sempre	27,3	27,0	34,0	39,9	29,9	31,5
Às vezes	23,8	23,9	13,3	15,3	33,0	32,4
Nunca	0,6	2,8	1,9	1,6	2,9	3,8
Não Sabe	8,2	10,7	14,8	13,9	6,8	8,7
Não Respondeu	7,1	5,4	6,5	0,2	-	1,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Fase, Cidade, CRC/PMPA e Abers, R. (1995); Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2005); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Em relação aos movimentos indicados acima, o ano de 2002 parece representar o ponto de mudança de direção: nos anos seguintes, elevaram-se as respostas “Nunca” e “Às vezes” e declinaram as relativas ao “Sempre e Quase sempre”. Essa mudança parece indicar que os constrangimentos orçamentários do início dos anos 2000 tiveram consequências negativas sobre o ânimo dos participantes nos anos subsequentes, pois a impossibilidade de atendimento às demandas ficou explícita após 2002.

Para uma ideia mais refinada do comportamento das respostas, cruzou-se a variável “poder de decisão” e algumas características dos participantes. Isso porque a opinião sobre o poder de decisão pode variar conforme a escolaridade, a renda e outros atributos socioeconômicos e culturais. Um dos cruzamentos focou as opiniões sobre o poder de decisão segundo os níveis de ensino. A esse respeito, como apresentado na Tabela 11, chama a atenção que para todos

os níveis de ensino, a soma dos percentuais das respostas “Sempre e Quase sempre” ultrapassa os 50%.

Tabela 11 – Opinião sobre poder de decisão da população no OP de Porto Alegre, segundo níveis de ensino dos participantes no ano de 2009

Na sua opinião, a população decide realmente sobre obras e serviços no OP?	Nível de ensino (1)			Total (%)
	Fundamental	Médio	Superior	
Sempre e Quase sempre	55,7	53,5	51,7	54,3
Sempre	27,5	18,9	14,1	22,2
Quase sempre	28,2	34,6	37,6	32,1
Às vezes	29,4	34,6	40,3	33,0
Nunca	3,9	4,4	3,4	4,0
Não Sabe	11,0	7,6	4,7	8,7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa Tabela foram excluídas as Não Respostas, as respostas Não Sabe e aqueles que se declararam analfabetos ou somente alfabetizados por representarem 1,9% dos participantes. Por esse motivo, os valores apresentados na Tabela 11 podem diferir da Tabela 10.

(1) Nos respectivos níveis de ensino foram incluídos tanto os participantes que tinham completado ou não o respectivo nível de ensino.

Ainda que mais da metade dos participantes, em todos os anos investigados, tenha respondido que “sempre ou quase sempre” se decide sobre as obras e serviços, na pesquisa de 2009 foi identificada uma associação entre as opiniões sobre o poder de decisão e a escolaridade dos participantes do OP. A associação identificada indica que o nível de ensino é uma variável que interfere na opinião sobre se “... a população decide realmente sobre obras e serviços no OP”. Essa interferência se apresenta do seguinte modo: enquanto a resposta “Sempre” revelou maior peso entre os participantes com ensino fundamental, “Às vezes” apresentou maior força entre aqueles com ensino superior. Essa diferenciação nas respostas parece indicar que quanto maior o nível de ensino, menos os participantes tendem a achar que sempre se decide no OP.

Pesquisa anterior (FEDOZZI, 2007) demonstrou que os eleitos como conselheiros e/ou delegados avaliavam de modo mais positivo o “poder de decisão da população sobre obras e serviços no OP”. Isso



não se repetiu em 2009; as informações obtidas neste ano não apontam associação entre essas duas variáveis. Assim, não se pode afirmar que ter exercido funções nas instâncias eletivas do OP esteja associado à opinião dos participantes quanto ao poder de decidir sobre obras e serviços. Da mesma forma, as opiniões quanto ao poder de decisão da população sobre as obras e serviços se mostraram semelhantes nas diferentes faixas de renda dos participantes, indicando que estas duas variáveis não estão associadas.

As informações obtidas em 2009 não permitiram, igualmente, afirmar que o tempo – maior ou menor – de participação no OP interferiu na opinião acerca do poder de decisão sobre as obras e serviços. Já o fato de haver comparecido a reuniões anteriores do OP parece constituir-se em fator relevante para a opinião sobre o poder de decisão no mesmo.

Tabela 12 - Opinião sobre poder de decisão da população no OP de Porto Alegre, segundo o comparecimento ou não em reuniões anteriores no ano de 2009

Na sua opinião, a população decide realmente sobre obras e serviços no OP?	Compareceu a reuniões anteriores do OP		Total
	Sim	Não	(%)
Sempre e Quase sempre	55,6	52,6	54,2
Sempre	22,9	21,2	22,1
Quase sempre	32,7	31,4	32,1
Às vezes	37,7	26,8	33
Nunca	4,1	3,6	3,9
Não sabe	2,6	17	8,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa Tabela foram excluídas as Não Respostas. Por esse motivo, os valores apresentados na Tabela 12 podem diferir dos valores das demais tabelas.

Como se pode observar na Tabela 12, entre aqueles participantes que compareceram, quase 38% expressaram a opinião de que “Às vezes” a população decide sobre obras e serviços no OP. Por sua vez, entre os participantes que não compareceram destaca-se a opinião de que “Quase sempre” a população decide. Estas respostas podem expressar, por um lado, uma percepção mais realista e experiente daqueles que já participavam do OP e, por outro lado, uma expectativa positiva dos novatos, que são atraídos pela possibilidade de apresentar suas demandas ao poder público municipal por meio do OP.

### OP na gestão 2005-2008 comparado às gestões anteriores<sup>10</sup>

Na pesquisa anterior, em 2005, buscou-se conhecer a expectativa dos participantes quanto ao OP na gestão de 2005-2008, pois iniciava uma nova coligação partidária na administração municipal, situada até então no campo de oposição às gestões lideradas pelo PT. Naquele contexto político de alternância de poder, havia temores expressos no processo eleitoral quanto à manutenção do OP. Assim, justificava-se investigar a percepção quanto à manutenção, o fortalecimento, o enfraquecimento ou a substituição por outra forma de participação (FEDOZZI, 2007). Em 2005, de modo geral, a percepção era de que o OP teria continuidade na nova gestão municipal e, para 37% dos participantes, ele seria fortalecido. Apesar dessa expectativa positiva, 13% dos participantes opinaram que ocorreria o enfraquecimento do OP e outros 28% expressaram a expectativa de substituição dessa prática participativa por outra forma de participação (FEDOZZI, 2007).

Passada essa nova gestão, em 2009, buscou-se novamente conhecer a opinião dos participantes quanto à situação do OP, considerando os mesmos aspectos avaliados na pesquisa anterior. Como pode ser observado na Tabela 13, em escala decrescente, as opiniões com maior peso distribuíram-se nas seguintes posições: (1) que “a situação do OP foi melhorada na gestão 2005-2008” (34,1%), (2) que “ficou pior do que estava antes” (27,7%) e (3) que

<sup>10</sup> Nesta seção considerou-se somente os participantes classificados como veteranos, ou seja, com oito anos ou mais de participação. Julgou-se esse procedimento necessário por tratar-se de uma questão comparativa entre duas gestões que requer uma participação do entrevistado de no mínimo oito anos.

“continuou como estava antes” (22%). Ao focar naqueles que, em 2009, expressaram uma percepção de substituição do OP (8,1%) e unindo-os aos que opinaram que ocorreria piora do mesmo (27,7%), o percentual é de 35,8% dos participantes que expressaram uma posição crítica sobre a situação do OP na gestão de 2005-2008.

Tabela 13 - Opinião dos participantes veteranos sobre a situação do OP de Porto Alegre na gestão municipal de 2005 a 2008, no ano de 2009

Na última gestão (2005-2008), a situação do OP , quando comparada com as anteriores	Percentual
Continuou como estava antes	22,0
Foi melhorada	34,1
Ficou pior do que estava antes	27,7
Foi substituído por outra forma de participação da comunidade	8,1
Não Sabe	4,0
Não Respondeu	4,0
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Ao considerar a escolaridade dos participantes, como pode ser observado na Tabela 14, percebe-se que a opinião de que o “OP foi melhorado na gestão 2005-2008” teve maior peso no ensino fundamental. No entanto, a proporção desta opinião diminuiu à medida que aumentou o nível de escolaridade dos participantes. Movimento semelhante ocorreu com a percepção de continuidade: seu percentual diminuiu entre os mais escolarizados. Em direção contrária, nos grupos de ensino superior e médio destacou-se a opinião de que o “OP piorou”, alcançando quase 40% desses participantes.

Ainda que não haja associação entre a opinião dos veteranos sobre a situação do OP na gestão de 2005-2008 e o seu nível de ensino, as respostas apresentadas na Tabela 14 parecem indicar que a maior escolaridade estava inversamente relacionada à opinião de melhora do OP na gestão 2005-2008. Esse dado pode apontar uma avaliação mais crítica por parte dos participantes mais escolarizados, o que precisa ser mais aprofundado.

Tabela 14 - Opinião dos participantes veteranos sobre a situação do OP de Porto Alegre na gestão municipal de 2005-2008, segundo níveis de ensino no ano de 2009

Na última gestão (2005-2008), a situação do OP, se comparada com as anteriores	Nível de Ensino (1)			Total
	Fundamental	Médio	Superior	
Continuou como estava antes	25,8	21,8	19,6	22,7
Foi melhorada	45,2	30,9	26,1	35,0
Ficou pior do que estava antes	16,1	36,4	39,1	29,4
Foi substituído por outra forma de participação da comunidade	8,1	7,3	10,9	8,6
Não Sabe	4,8	3,6	4,3	4,3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa Tabela foram excluídas as Não Respostas e aqueles que se declararam analfabetos ou somente alfabetizados. Por esse motivo, os valores apresentados na Tabela 14 podem diferir da Tabela 13.

(1) Nos respectivos níveis de ensino foram incluídos tanto os participantes que tinham completado ou não o respectivo nível de ensino.

Quanto à percepção sobre a situação do OP conforme a renda, mesmo não tendo sido identificada associação entre estas duas variáveis, destacou-se a percepção de melhora no segmento com menor renda: mais da metade dos participantes com renda até dois salários mínimos responderam que a situação melhorou na gestão 2005-2008. Como pode ser visto na Tabela 15, na faixa de rendimento intermediária (de 2 a 8 salários mínimos) a percepção de piora teve maior peso.

Tabela 15 - Opinião dos participantes veteranos sobre a situação do OP de Porto Alegre na gestão municipal de 2005-2008, segundo faixas de rendimento no ano de 2009

Na última gestão (2005-2008), a situação do OP, se comparada com as anteriores	Faixa de rendimento em Salários Mínimos				Total
	Até 2	De 2 até 4	De 4 até 8	Mais de 8	
	(%)				
Continuou como estava antes	23,9	26,8	18,2	29,4	24,1
Foi melhorada	50,7	29,3	18,2	35,3	36,7
Ficou pior do que estava antes	19,4	34,1	48,5	29,4	30,4
Foi substituído por outra forma de participação da comunidade	6,0	9,8	15,2	5,9	8,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa Tabela foram excluídas as Não Respostas, as respostas Não Sabe e aqueles que se declararam sem renda que representavam 0,7% dos participantes. Por esse motivo, os valores apresentados na Tabela 15 podem diferir dos valores das demais tabelas.

A opinião sobre o OP na gestão 2005-2008 não se apresentou associada ao tempo de participação. Porém, como pode ser observado na Tabela 16, a percepção de melhora destacou-se entre aqueles que participam de 8 a 10 anos e de 11 a 13 anos. Já a percepção de piora teve maior peso entre aqueles com 14 anos ou mais de OP (36%). Agregando-se esta percepção à opinião de que o OP “Foi substituído por outra forma de participação” (9,3%), a percepção negativa sobre a situação do OP na gestão observada alcançou quase a metade (45,3%) daqueles com maior tempo de participação.

Tabela 16 - Opinião dos participantes veteranos sobre a situação do OP de Porto Alegre na gestão municipal de 2005 - 2008, segundo tempo de participação no ano de 2009

Na última gestão (2005-2008), a situação do OP, se comparada com as anteriores	Tempo de Participação			(%)
	De 8 a 10 anos	11 a 13 anos	14 ou mais anos	Total
Continuou como estava antes	27,5	13,6	24,4	23,9
Foi melhorada	45,1	45,5	30,2	37,1
Ficou pior do que estava antes	17,6	36,4	36,0	30,2
Foi substituído por outra forma de participação da comunidade	9,8	4,5	9,3	8,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa Tabela foram excluídas as Não Respostas e as respostas Não Sabe. Por esse motivo, os valores apresentados na Tabela 16 podem diferir dos valores das demais tabelas.

O exercício ou não de funções eletivas nas instâncias do OP também diferenciou a percepção sobre a situação do OP na gestão de 2005-2008 (Tabela 17). Enquanto os não-eleitos delegados ou conselheiros estiveram associados à opinião de que o OP melhorou, sendo que metade deles assim o respondeu, entre os eleitos delegados ou conselheiros preponderou a opinião de que o OP “Ficou pior do que estava”. Nesse grupo, a opinião de piora mostrou-se associada aos delegados e a de substituição do OP por outra forma de participação aos conselheiros. Vale notar o peso da ideia de substituição do OP entre os conselheiros (21,6%); somando-se à opinião de piora (43,2%), aqueles que já exerceram a função de conselheiros apresentaram uma percepção majoritariamente crítica da situação do OP na gestão 2005-2008.

Tabela 17 - Opinião dos participantes veteranos sobre a situação do OP de Porto Alegre na gestão municipal de 2005-2008, segundo o exercício de funções nas instâncias eletivas do OP no ano de 2009

Na última gestão (2005-2008), a situação do OP, se comparada com as anteriores	Função Exercida			Total
	Não eleitos	Delegados	Conselheiros	
Continuou como estava antes	29,2	22,4	16,2	24,1
Foi melhorada	50,0	30,6	18,9	36,7
Ficou pior do que estava antes	13,9	44,9	43,2	30,4
Foi substituído por outra forma de participação da comunidade	6,9	2,0	21,6	8,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa Tabela foram excluídas as Não Respostas e as respostas Não Sabe. Por esse motivo, os valores apresentados na Tabela 17 podem diferir dos valores das demais tabelas.

A investigação sobre a situação do OP na gestão 2005-2008 também mostrou diferenças significativas conforme a preferência partidária dos participantes. A ideia de melhora esteve associada à preferência por partidos da situação, já a de piora aos partidos de oposição à gestão analisada. É importante salientar que, dos participantes do OP em 2009, 50,8% expressaram simpatia por algum partido político. Esse percentual sobe para 69,36% dos participantes veteranos. Observando-se a Tabela 18, constata-se que mais da metade dos veteranos simpatizantes dos partidos da situação percebeu melhora na situação do OP e 36,4% entenderam que o mesmo “Continuou como estava antes”. Diferentemente, para 40,8% dos veteranos, que preferiam os partidos da oposição, o OP piorou na gestão em foco. Esse percentual alcançou mais de 50% desse grupo ao somar-se a opinião de que o OP “Foi substituído por outra forma de participação” (11,3%).

Tabela 18 - Opinião dos participantes veteranos sobre a situação do OP de Porto Alegre na gestão municipal de 2005-2008, segundo preferência partidária no ano de 2009

Na última gestão (2005-2008), a situação do OP, se comparada com as anteriores	Preferência		Total
	Oposição (1)	Situação (2)	
Continuou como estava antes	19,7	36,4	25,0
Foi melhorada	28,2	51,5	35,6
Ficou pior do que estava antes	40,8	6,1	29,8
Foi substituído por outra forma de participação da comunidade	11,3	6,1	9,6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa Tabela foram excluídas as Não Respostas e as respostas Não Sabe. Por esse motivo, os valores apresentados na Tabela 18 podem diferir dos valores das demais tabelas.

(1) PT, PSB, PV, PC do B e PSOL.

(2) PP, PDT, PTB, PMDB, PPS, DEM e PSDB.

Em síntese, os dados que captaram as percepções sobre a situação do OP no período 2005-2008, quando iniciou a gestão de uma nova coalizão partidária, indicaram a existência de uma avaliação híbrida. Entre os participantes em geral, em 2009, prevaleceram percentuais majoritariamente positivos sobre o desempenho do OP. Porém, a análise por meio das variáveis: escolaridade, renda familiar, tempo de participação, representação (conselheiros e delegados) e preferência partidária, revelou diferenças importantes na avaliação do OP no período em questão. Como visto, os grupos com maior nível de ensino, maior renda, maior tempo de OP e simpatizantes dos partidos de oposição tenderam a uma avaliação mais negativa da situação do OP. Por sua importância no desenho institucional de funcionamento do OP, destaca-se a avaliação dos que já foram eleitos delegados ou conselheiros: ela está associada à opinião de que o OP “Ficou pior do que estava antes” e/ou “Foi substituído por outra forma de participação da comunidade”. Percentualmente, 64,8% dos que já exerceram funções de representação expressou uma posição crítica sobre a situação do OP no período avaliado.



## Conhecimento das regras de funcionamento do OP

Conhecer as regras de funcionamento do OP é uma das condições para uma participação autônoma (FEDOZZI, 2007) e consciente do alcance das decisões tomadas nesse processo, o que, certamente, qualifica a prática da participação. Todavia, ainda há um segmento expressivo de participantes que desconhecem ou pouco conhecem as regras do OP. Considerando-se a soma dos percentuais dos que conhecem “Apenas algumas” regras e dos que conhecem “Poucas” regras chegou-se a um total de 48,3%, em 2009. Além disso, cerca de 30% responderam que “Não sabem” as regras. Assim, reunindo-se esses três segmentos (“Apenas algumas”, “Poucas” e “Não sabe”), verifica-se que após vinte anos de existência do OP em Porto Alegre cerca de 80% dos participantes expressaram pouco ou nenhum saber sobre regras de funcionamento dessa instituição participativa (Tabela 19).

Tabela 19 – Conhecimento sobre as regras de funcionamento do OP de Porto Alegre nos anos de 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009

Conhece as regras de funcionamento do OP?	Ano				
	1998 (1)	2000	2002	2005	2009
Todas (2)	-	-	-	-	5,2
A maioria delas	10,7	18,4	15,6	25,8	14,1
Apenas algumas e poucas	58,5	43,8	41,6	44,8	48,3
Apenas algumas	39,1	25,3	18,8	26,6	26,2
Poucas	19,4	18,5	22,8	18,2	22,1
Não conhece / Não sabe (3)	28	33,3	42,6	28,2	30,4
Não respondeu	2,8	4,5	-	1,1	2,1
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2005); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

(1) A pesquisa de 1998 utilizou categorias diferentes para essa pergunta. Para incluir esse ano na série, considerou-se as categorias “muito” e “mais ou menos”, utilizadas em 1998, como equivalente às respostas “a maioria das regras” e “apenas algumas” usadas nas pesquisas posteriores, respectivamente.

(2) Essa alternativa somente foi utilizada na pesquisa de 2009.

(3) Na pesquisa de 2009, “Não conhece” (categoria utilizada até 2005) foi substituído por “Não sabe”.

Para que se pudesse verificar possíveis associações que explicitem melhor os percentuais da Tabela 19, foram gerados os cruzamentos com outras questões de tal forma a ter-se uma ideia do que pode interferir no processo de conhecimento das regras do OP. Para tais cruzamentos, considerou-se a sugestão de Fedozzi (2007) de que as três condições que podem interferir no processo de conhecimento das regras são: a) o maior tempo de participação; b) a experiência no exercício de funções nas instâncias representativas; e c) o nível de ensino dos participantes, portanto, focou-se nestes aspectos a partir dos resultados apresentados a seguir.

Como pode ser verificado na Tabela 20, quanto maior o tempo de participação, maior o percentual dos que conheciam “A maioria” ou “Todas as regras” do OP. Inversamente, dentre os que participavam menos anos, predominou o conhecimento de “Apenas algumas” ou “Poucas” regras ou, ainda, o desconhecimento das regras.

Tabela 20 – Conhecimento sobre as regras de funcionamento do OP de Porto Alegre, segundo o tempo de participação no ano de 2009

Conhece as regras de funcionamento do OP?	Tempo de Participação				Total
	Iniciante (1)	2 a 4 anos	5 a 7 anos	Veterano (2)	
Todas	1,5	4,2	10,9	19,1	9,1
A maioria das regras	11,1	19,4	26,6	36,4	23,6
Apenas algumas	37,8	40,0	35,9	33,5	36,9
Poucas	29,6	26,7	18,8	8,1	20,5
Não sabe	20,0	9,7	7,8	2,9	9,9
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa Tabela, foram excluídas as não respostas e os que estavam participando pela primeira vez nas assembleias do OP em 2009. Por esse motivo, os valores apresentados na Tabela 20 podem diferir dos valores das demais tabelas.

(1) Iniciante = compareceu às assembleias do OP em 2009 e mais um único ano.

(2) Veterano = compareceu às assembleias do OP por oito anos ou mais, anteriores à pesquisa de 2009.

A diferenciação no conhecimento das regras segundo o tempo de participação no OP foi confirmada na identificação de associação entre duas variáveis. Os participantes veteranos estiveram associados ao conhecimento de “Todas” e da “Maioria das regras”, já os iniciantes ao conhecimento de “Poucas regras” e ao “Não-saber” as regras.<sup>11</sup> Assim, reafirma-se o indicativo de que “... o maior tempo de exposição ao processo tende a proporcionar maior socialização das regras do jogo ...” (FEDOZZI, 2007, p. 27).

Além do tempo, o exercício de funções nas instâncias representativas do OP também se apresentou associado ao conhecimento das regras de funcionamento. A relação é a seguinte: os eleitos foram associados às respostas que expressam conhecimento total (conselheiros) ou quase total das regras (delegados), ao passo que os não-eleitos foram associados às respostas que expressam apenas algum conhecimento das regras de funcionamento do OP.

Como pode ser observado na Tabela 21, conhecer “Todas” ou “A maioria das regras” foi a resposta dada por mais de 80% dos que exerceram a função de delegado e mais de 50% dos que foram conselheiros. Chama a atenção, principalmente pela função exercida no OP, que 1/3 dos já eleitos conselheiros tenha afirmado conhecer “Apenas algumas” das regras de funcionamento do OP.

Além do tempo de participação e do exercício de funções representativas, a escolaridade igualmente interferiu no conhecimento das regras de funcionamento do OP. Dos participantes com ensino superior, cerca de 44% respondeu conhecer “Todas” ou “A maioria das regras” e aproximadamente 30% “Apenas algumas”. Já o conhecer “Apenas algumas” ou “Poucas” regras foi expresso por mais 46% dos participantes com ensino médio e mais de 53% dos que tinham ensino fundamental.

---

<sup>11</sup> Classificamos como iniciantes os entrevistados que compareceram às assembleias do OP somente um ano além do de 2009 e como veteranos aqueles que compareceram às assembleias do OP por oito anos ou mais, anteriores à pesquisa (2009).

Tabela 21 – Conhecimento sobre as regras de funcionamento do OP de Porto Alegre, segundo o exercício de funções nas instâncias eletivas do OP no ano de 2009

Conhece as regras de funcionamento do OP?	Função Exercida			Total
	Não eleitos	Delegados	Conselheiros	
Todas	2,5	37,0	16,1	8,9
A maioria das regras	16,3	44,4	38,4	23,8
Apenas algumas	40,2	18,5	33,0	36,5
Poucas	27,0	0	8,9	20,4
Não Sabe	14,0	0	3,6	10,4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa Tabela foram excluídas as Não Respostas e os participantes que estavam participando, em 2009, pela primeira vez nas assembleias do OP. Por esse motivo, os valores apresentados na Tabela 21 podem diferir dos valores das demais tabelas.

Tabela 22 – Conhecimento sobre as regras de funcionamento do OP de Porto Alegre, segundo nível de ensino no ano de 2009

Conhece as regras de funcionamento do OP?	Nível de ensino (1)			Total
	Fundamental	Médio	Superior	
Todas	2,3	5,9	13,7	5,4
A maioria das regras	8,0	16,1	30,8	14,6
Apenas algumas	25,2	27,6	30,1	26,9
Poucas	28,2	18,8	15,8	22,8
Não Sabe	36,4	31,7	9,6	30,4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa Tabela foram excluídas as Não Respostas e os participantes que se declaram analfabetos e somente alfabetizados (1,9% dos casos). Por esse motivo, os valores apresentados na Tabela 22 podem diferir dos valores das demais tabelas.

(1) Nos respectivos níveis de ensino foram incluídos tanto os participantes que tinham completado ou não o respectivo nível de ensino.

A relação entre o nível de escolaridade e o conhecimento das regras de funcionamento do OP foi encontrada em pesquisas anteriores (FEDOZZI, 2007). De modo semelhante, em 2009, verificou-se a associação entre: (a) ensino superior e o conhecimento total ou quase total das regras e (b) ensino fundamental e pouco conhecimento ou desconhecimento das regras. Neste sentido, as informações ratificaram o entendimento de que o capital escolar possa ter importância no domínio das regras e funcionamento do OP. Além disso, os dados reforçam a necessidade já apontada anteriormente em Fedozzi (2007, p. 28) de “uma metodologia que viabilize a ampliação do conhecimento das regras do jogo e dos critérios de funcionamento do OP”, alcançando, especialmente, os iniciantes, aqueles que não exercem funções nas instâncias representativas do OP e aqueles com menor escolaridade. Neste sentido, é importante lembrar a criação do CapacitaPOA pela Prefeitura em 2010. Trata-se de um programa de capacitação anual cujos resultados poderão ser avaliados nas próximas pesquisas.

## Falar no OP

Como observado nas pesquisas anteriores, as informações obtidas em 2009 confirmaram que a maior parte dos participantes “Nunca” costuma se inscrever para falar no processo participativo do OP. Inclusive, houve crescimento no percentual dessa parcela de participantes a partir de 2000 (Tabela 23). Além disso, nas últimas três pesquisas caíram os percentuais dos que declararam “Quase sempre” falar no OP. Para uma investigação mais detalhada desta questão relevante para a compreensão do funcionamento do OP, procedeu-se a alguns cruzamentos já sugeridos por Fedozzi (2007).

Tabela 23 – Prática de falar no OP de Porto Alegre nos anos de 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009

Costuma se inscrever para falar nas reuniões do OP?	Ano				
	1998	2000	2002	2005	2009
Sempre	5,9	10	12,2	10,5	8,6
Quase sempre	6,8	18,3	14,2	7,2	5,7
Às vezes	18,7	15,8	21,8	22,3	18,2
Nunca	62,8	49,8	51,8	57,3	67,0
Não respondeu	5,8	6,1	-	2,7	0,6
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Cidade (1999, 2002, 2003), Fedozzi (2005); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Como pode ser observado na Tabela 24, por um lado, os percentuais de respostas relativos à fala no OP elevaram-se juntamente com o maior tempo de participação; por outro, o costume de nunca falar diminuiu conforme aumenta o tempo de participação. Assim, a pesquisa de 2009, do mesmo modo que as realizadas anteriormente (FEDOZZI, 2007), indicou entre os veteranos<sup>12</sup> o maior percentual dos que “Sempre” e “Quase sempre” falaram, contrastando com o grupo de iniciantes<sup>13</sup> cujo maior percentual é o dos que “Nunca” falaram.

Tabela 24 – Prática de falar no OP de Porto Alegre, segundo tempo de participação no ano de 2009

Costuma se inscrever para falar nas reuniões do OP?	Tempo de Participação				Total
	Iniciante (1)	2 a 4 anos	5 a 7 anos	Veterano (2)	
Sempre	3,7	7,3	7,8	14,5	8,8
Quase sempre	2,2	2,4	6,3	11,6	5,8
Às vezes	9,6	13,9	26,6	26,6	18,4
Nunca	84,4	76,4	59,4	47,4	67,0
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa Tabela foram excluídas as Não Respostas. Por esse motivo, os valores apresentados na Tabela 24 podem diferir dos valores das demais tabelas.

(1) Iniciante = compareceu às assembleias do OP em 2009 e mais um único ano.

(2) Veterano = compareceu às assembleias do OP por oito anos ou mais, anteriores à pesquisa de 2009.

<sup>12</sup> Como veteranos foram incluídos os entrevistados com oito ou mais anos – anteriores à pesquisa (2009) – de participação no OP de Porto Alegre.

<sup>13</sup> Classificamos como iniciantes os entrevistados que compareceram às assembleias do OP somente um ano além do ano de 2009.

O estudo apontou a existência de associação entre os participantes veteranos e as respostas “Quase sempre”, “Às vezes” e “Sempre” falar no OP, ao passo que os iniciantes e os com participação de 2 a 4 anos foram associados às respostas “Nunca” falar no OP. Sugere-se, assim, que quanto maior o tempo de participação, maior a possibilidade de uso da fala no OP.

Semelhante ao tempo de participação, os percentuais referentes ao falar no OP aumentaram conforme elevou-se o nível de ensino dos participantes. Movimento contrário ocorreu com o nunca falar: os percentuais diminuíram entre os participantes com maior nível escolar (Tabela 25).

Tabela 25 – Prática de falar no OP de Porto Alegre dos participantes, segundo nível de ensino no ano de 2009

Costuma se inscrever para falar nas reuniões do OP?	Nível de ensino (1)			Total
	Fundamental	Médio	Superior	
Sempre	7,3	7,4	14,8	8,9
Quase sempre	3,9	6,8	8,3	5,8
Às vezes	14,6	18,4	26,9	18,5
Nunca	74,2	67,4	50,0	66,9
Total	100	100	100	100

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa Tabela foram excluídas as Não Respostas e os participantes que se declaram analfabetos e somente alfabetizados (1,9% dos casos). Por esse motivo, os valores apresentados na Tabela 25 podem diferir dos valores das demais tabelas.

(1) Nos respectivos níveis de ensino foram incluídos tanto os participantes que tinham completado ou não o respectivo nível de ensino.

Reforçando a tendência acima exposta, verificou-se que os participantes com nível superior apresentaram associação com as respostas “Às vezes” e “Sempre” falar no OP. Já os participantes com ensino fundamental, apresentaram associação com a resposta “Nunca” falar no OP. As associações parecem corroborar o fato de que o capital escolar tem importância, também, na ação por meio da fala e as interações internas no OP.

A idade também mostrou ser uma condição associada ao ato de falar no OP. Como pode ser observado na Tabela 26, verificou-se que as faixas etárias com mais idade possuem os maiores percentuais referentes ao costume de falar no OP. Contrariamente, entre os mais jovens os percentuais maiores são relativos à resposta de “Nunca” falar no OP. Em relação aos mais jovens, somados a outros dados, tal como o perfil social dos participantes, a constante baixa participação dos jovens ao longo do tempo no OP é um tema que merece profunda reflexão, em virtude da importância da inclusão dos jovens em processos participativos de exercício da cidadania e democracia.

Tabela 26 – Prática de falar no OP de Porto Alegre dos participantes, segundo faixas de idade no ano de 2009

Costuma se inscrever para falar nas reuniões do OP?	Faixas de idade					Total
	De 16 a 25	26 a 33	34 a 41	42 a 49	50 ou mais	
Sempre	2,6	8,5	5,4	10,2	12,0	8,7
Quase sempre	2,6	4,2	4,3	5,9	8,2	5,7
Às vezes	13,2	8,5	18,5	23,7	20,7	18,3
Nunca	81,6	78,9	71,7	60,2	59,2	67,3
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa Tabela foram excluídas as Não Respostas e as respostas Não Sabe. Por esse motivo, os valores apresentados na Tabela 26 podem diferir dos valores das demais tabelas.

As associações entre, por um lado, o ato de falar no OP e, por outro, o tempo de participação, o nível de ensino e a idade indicam que a ação de comunicação no OP não pode ser compreendida sem o conhecimento da interveniência de outras questões relevantes, internas e externas (sociais), a esta instituição participativa. Os dados reiteram os desafios ainda presentes, apesar da longa experiência na trajetória do OP, no sentido de estabelecer métodos pedagógicos adequados à prática do seu desenho institucional, voltados para a diminuição das desigualdades e das assimetrias na participação dos indivíduos, oriundas tanto do ponto de partida socialmente desigual dos indivíduos e grupos, como das práticas internas no seu modo de funcionamento.



## Prestação de contas pela Administração Municipal e pelos Delegados e Conselheiros: a *accountability* no OP

Um dos quesitos importantes para a avaliação de qualidade na participação se refere ao acesso à informação e ao processo de prestação de contas das decisões tomadas nas Instituições Participativas por parte dos gestores públicos, a chamada *accountability*. Da mesma forma, a maior qualidade dos processos participativos requer relações de compromisso e de confiança na relação entre representantes e representados, no caso do OP entre os conselheiros e delegados e os demais participantes da sociedade civil.

A seguir serão expostos dados da série histórica de investigação sobre estes itens nos dois planos que constituem o desenho institucional do OP: na relação entre a Administração Municipal e os participantes do OP em geral (*accountability* vertical) e na relação entre os que já exerceram a representação nos cargos eletivos do OP e os demais participantes desse processo (*accountability* horizontal).

Na primeira dimensão, por meio da pergunta **“O (a) Sr (a) considera satisfatórias as informações, os esclarecimentos e a prestação de contas sobre o OP ofertadas pelos representantes da Administração Municipal?”**, os dados comparados da série histórica<sup>14</sup> indicam claramente um declínio da qualidade da *accountability* ao longo do tempo, conforme mostra a Tabela 27. Se em 1995 a satisfação chegava a mais de 80% (soma das respostas “Sempre” e “Quase sempre”), em 2009 o percentual caiu para 40,1%. Contrariamente, a insatisfação nos mesmos anos (soma das respostas “Às vezes” e “Nunca”) foi de 4,1% para 39,1% (com crescimento acentuado das pessoas que não souberam responder).

---

<sup>14</sup> A pesquisa de 2005 não contemplou as perguntas sobre esses itens em função das condições particulares do contexto de sua aplicação que exigiram certa simplificação do número de questões do questionário.

Tabela 27 – Satisfação quanto às informações, aos esclarecimentos e à prestação de contas da administração municipal sobre o OP nos anos 1995, 1998, 2000, 2002, 2009

(%)					
As informações, os esclarecimentos e a prestação de contas sobre o OP ofertadas pelos representantes da Administração Municipal são satisfatórias?	1995*	1998	2000	2002	2009**
Sempre e quase sempre	80,7	59,6	63,8	60,9	40,1
Sempre	51,8	34,5	28,9	26,1	15,1
Quase sempre	28,9	25,1	34,9	34,8	25,0
Às vezes e nunca	4,1	26,1	18,3	24	39,1
Às vezes	-	23,5	16,1	20,5	28,3
Nunca	4,1	2,6	2,2	3,5	10,8
Não sabe	8,4	10,8	11,1	15,1	16,8
Não respondeu	6,8	3,6	6,6	0,1	4,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fase, PMPA, Cidade e Abers (1995); Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

\* A pesquisa de 1995 utilizou opções diferentes para essa pergunta que foram: “sempre”, “em parte” e “nunca”. Para incluir esse ano na série, considerou-se a opção “em parte” como equivalente à “quase sempre”.

\*\* A pesquisa de 2009 utilizou algumas opções diferentes para essa pergunta que foram: “na maioria das vezes” e “poucas vezes”. Essas opções foram consideradas como equivalentes à “quase sempre” e “às vezes”, respectivamente.

Com o propósito de verificar as variáveis que interferem na satisfação ou insatisfação dos participantes, na última enquête (2009) foram realizados vários cruzamentos, tais como: nível de ensino, tempo de participação, renda e exercício de funções representativas nas instâncias do OP. Destas, apenas a última apresentou associação.

Em 2009, a resposta “Sempre” satisfeito apresentou-se associada aos que nunca foram eleitos. Por sua vez, a resposta “Na maioria das vezes” esteve associada aos que já foram eleitos delegados e a resposta “Nunca” aos que foram conselheiros do OP. Tal relação é possível de ser visualizada na Tabela 28 ao focar nos seguintes percentuais das respostas: “Sempre” teve o maior valor entre os não-eleitos (19,7%), “Na maioria das vezes” entre os delegados (40%) e “Nunca” com os conselheiros (19,6%).

Tabela 28 - Satisfação quanto às informações, aos esclarecimentos e à prestação de contas sobre o OP, segundo o exercício de funções nas instâncias eletivas do OP – Porto Alegre no ano de 2009

As informações, os esclarecimentos e a prestação de contas sobre o OP ofertadas pela Administração Municipal são satisfatórias?	Função Exercida			(%)
	Não eleitos	Delegados	Conselheiros	Total
Sempre	19,7	11,8	11,8	17,2
Na maioria das vezes	25,6	40,0	27,5	28,9
Poucas vezes	32,4	35,5	39,2	33,7
Nunca	11,3	10,9	19,6	12,0
Não Sabe	11,0	1,8	2,0	8,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa Tabela foram excluídas as Não Respostas. Por esse motivo, os valores apresentados na Tabela 28 podem diferir dos valores das demais tabelas.

Na última enquete realizada (2009) os dados indicam que havia uma percepção diferente entre os conselheiros e os demais participantes, inclusive os delegados do OP, quanto à prestação de contas da Prefeitura. Enquanto os primeiros mostravam-se insatisfeitos, os demais estavam satisfeitos. Talvez essa diferença possa ser explicada pelas especificidades do cargo de conselheiro do OP, pelas exigências e pelas cobranças oriundas das atribuições do cargo, uma vez que no exercício da sua função o conselheiro interage constantemente com o governo municipal. Ou seja, percebe-se, em geral, um aumento da avaliação crítica sobre a qualidade da *accountability* conforme aumenta o grau de envolvimento dos participantes. Isto é, quanto maior o poder decisório, maior conhecimento e experiência na hierarquia de funcionamento do OP.

Mesmo que a escolaridade não tenha se mostrado associada à satisfação dos participantes quanto à prestação de contas, considerou-se importante a distribuição das diferentes opiniões segundo o nível escolar dos participantes (Tabela 29).

Tabela 29 - Satisfação quanto às informações, aos esclarecimentos e à prestação de contas sobre o OP de Porto Alegre, segundo o nível de ensino dos participantes no ano de 2009

As informações, os esclarecimentos e a prestação de contas sobre o OP ofertadas pela Administração Municipal são satisfatórias?	Nível de ensino (1)			Total
	Fundamental	Médio	Superior	
Sempre	18,1	13,6	13,8	15,7
Na maioria das vezes	23,5	28,9	25,5	25,9
Poucas vezes	26,1	32,2	35,2	29,8
Nunca	12,0	10,3	11,7	11,3
Não Sabe	20,2	15,0	13,8	17,3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa Tabela foram excluídas as Não Respostas e os participantes que se declararam analfabetos e somente alfabetizados (1,9 % dos casos). Por esse motivo, os valores apresentados na Tabela 29 podem diferir dos valores das demais tabelas.

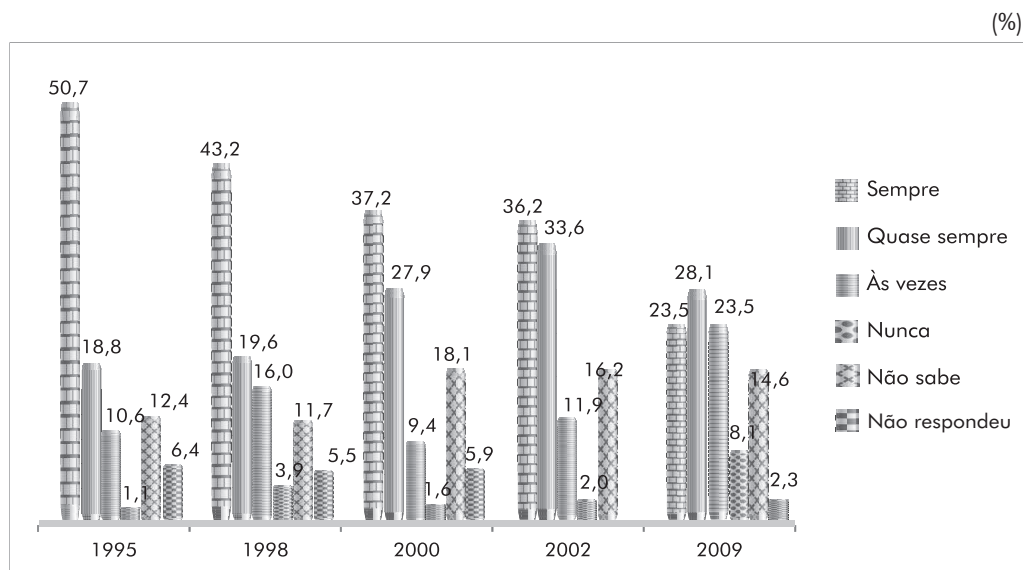
(1) Nos respectivos níveis de ensino foram incluídos tanto os participantes que tinham completado ou não o respectivo nível de ensino.

Percebe-se que entre os participantes que responderam estar “Sempre” satisfeitos com as informações ofertadas pela Administração Municipal, destacam-se aqueles com nível fundamental de ensino. A resposta “Na maioria das vezes” teve um maior peso entre os de nível médio e “Poucas vezes” entre os com nível superior de ensino. Aqui, novamente, a escolaridade parece conferir um maior senso crítico aos participantes, podendo aumentar o nível de exigência destes quanto à prestação de contas da Administração Municipal.

No que diz respeito à relação entre os representante (delegados e conselheiros) e os participantes do OP em geral, o conjunto da série histórica nas pesquisas com os participantes do OP demonstra variação ao longo do tempo nas respostas dadas à pergunta **“Na sua opinião, os conselheiros e delegados respeitam, encaminham e dão retorno à comunidade sobre suas reivindicações definidas a cada ano?”** A análise dos dados obtidos expressa a queda na parcela de participantes que demonstra confiança nos seus representantes quanto ao encaminhamento e ao retorno de suas reivindicações. Em 1995, a resposta “Sempre”

foi de 50,7%, enquanto em 2009 a mesma resposta obteve apenas 23,5%. Contrariamente, nos mesmos anos, a resposta “Nunca” foi, respectivamente, de 1,1% e de 8,1%. As respostas que demonstram o aumento, ao longo dos anos, do percentual das opiniões “Nunca” e “Às vezes” juntamente com a diminuição das respostas “Sempre” e “Quase sempre”, verificado na pesquisa de 2009, revelam a diminuição da qualidade da accountability entre representantes e representados no OP, conforme ilustra a Figura 7.

Figura 7 – Opinião dos participantes do OP de Porto Alegre sobre o respeito, o encaminhamento e o retorno à comunidade dado pelos Conselheiros e Delegados nos anos de 1995, 1998, 2000, 2002 e 2009



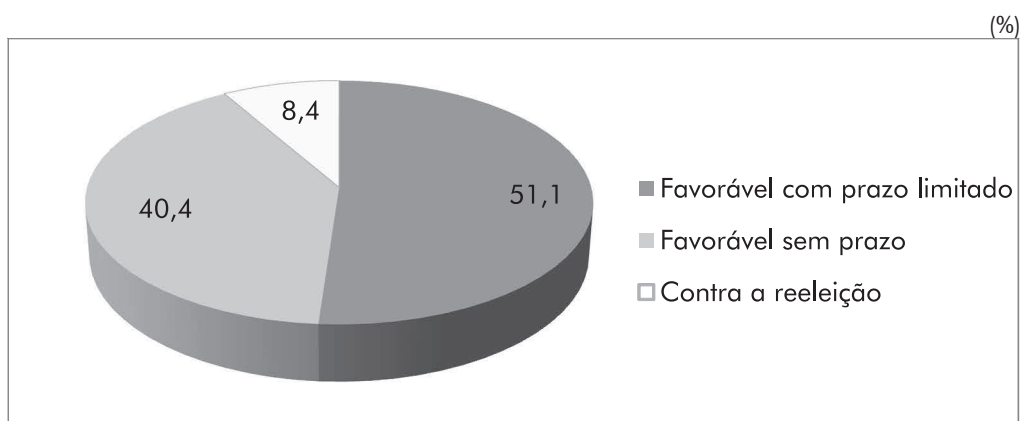
Fonte: Fase, PMPA, Cidade e Abers (1995); Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Os dados permitem inferir um processo inédito de distanciamento na trajetória histórica da relação entre representantes e representados. Essa queda da confiança nos representantes, somado a outros dados, como o aumento do número de vezes de exercício dos cargos representativos e a alteração nas regras do jogo para permitir a reeleição permanente dos conselheiros – como será visto a seguir –,

pode estar expressando a tendência de elitização no interior do público do OP, apesar do caráter inclusivo do seu perfil social já demonstrado (FEDOZZI; MARTINS, 2012)<sup>15</sup>.

O questionário de 2009 também procurou conhecer a opinião do público do OP quanto à alteração regimental ocorrida em 2007 que possibilitou a **reeleição** (sem limites) **dos conselheiros**. Perguntados sobre este item, a maioria (51,1%) opinou pela restrição do número dos mandatos, isto é, foi favorável à reeleição desde que haja limite no número de mandatos, algo que não destoava do que historicamente ocorria no OP. Somando-se aos que se posicionaram contrários à reeleição (8,4%), o percentual chegou a quase 60% (Figura 8). Outros 40,4% concordaram com a nova regra.

Figura 8 – Opinião dos participantes em relação à reeleição dos Conselheiros no OP de Porto Alegre no ano de 2009



Fonte: Fedozzi e ObservaPOA (2009)

O fato mais significativo talvez seja a dissonância entre a regra da reeleição – adotada pelos conselheiros sem debate e autorização nas assembleias regionais e temáticas do OP – e a opinião dos representados. Trata-se de inédito distanciamento entre decisões importantes sobre alterações nas regras do jogo adotadas pelos

<sup>15</sup> O possível processo de elitização na trajetória do OP, apesar do seu caráter social inclusivo, é abordado no estudo de Fedozzi e Martins (2012).

representantes e a opinião dos representados (participantes nas assembleias).

Quanto à reeleição dos delegados do OP, como pode ser observado na Tabela 30, na comparação entre 2002 e 2009 aumentou a parcela de delegados reeleitos quatro e cinco ou mais vezes ao cargo. Esse movimento foi acompanhado pela diminuição dos delegados eleitos somente uma vez. Do mesmo modo, entre os conselheiros cresceu a parcela dos reeleitos quatro e cinco ou mais vezes ao cargo e reduziu a dos eleitos uma única vez.

Tabela 30 – Reeleição dos Delegados e Conselheiros do OP de Porto Alegre nos anos de 2002, 2005 e 2009

Número de vezes que foi eleito(a)	Delegado (a)			Conselheiro (a)		
	2002	2005	2009	2002	2005	2009
1	45,5	33,1	25,5	53,3	49,1	37,5
2	21,7	21,9	20,4	33,3	36,1	28,1
3	11,1	12,5	11,5	6,7	4,6	6,2
4	6,1	7,6	9,6	1,7	7,4	14,1
5 ou mais	15,6	25,0	33,1	5,0	2,7	14,1
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Cidade (2002, 2003); Fedozzi (2005); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Considerando (a) a diminuição da avaliação positiva dos representantes, (b) a nova regra de reeleição sem limite do número de mandatos e (c) o aumento do número de vezes que os delegados já foram reeleitos, pode-se inferir que se tratam de indicadores sobre um possível processo de elitização em curso na configuração do OP. Pelo significado desta alteração, considerando a gênese crítica do OP aos vícios da democracia representativa, o tema sobre a relação representantes/representados – na dinâmica da estrutura institucional do OP – merece investigação mais acurada e profunda.

## **Quadro Síntese do Capítulo**

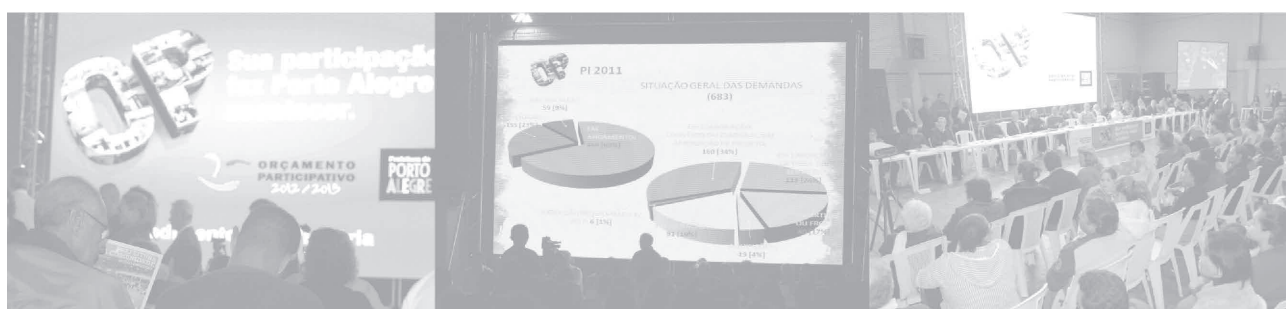
Afinal, como anda a avaliação sobre o OP?

Na pesquisa realizada em 2009 e considerando a comparação histórica dos dados, a avaliação dos participantes sobre alguns aspectos do OP foi menos positiva em relação às investigações anteriores. Dentre esses aspectos salienta-se a opinião sobre o poder de decisão das obras e serviços, o acesso a informações e a prestação de contas por parte da Administração Municipal, assim como a questão da relação de confiança entre representantes e representados.

Ao cruzar as opiniões sobre (a) o poder de decisão da população sobre obras e serviços, (b) a situação do OP na nova gestão municipal de 2005-2008 e (c) a satisfação com a prestação de contas da Prefeitura no OP com características dos participantes, verificou-se que o nível de escolaridade interferiu na opinião destes quanto ao poder de decisão da população sobre obras e serviços e quanto à situação do OP na nova gestão municipal de 2005-2008. Nesse sentido, sugeriu-se uma possível maior criticidade dos participantes com maior nível escolar. O exercício de funções de representação – delegados e conselheiros – também foi fator de distinção mais crítica na opinião dos participantes sobre o OP em 2005-2008, assim como na satisfação com a prestação de contas da Prefeitura no OP. Não ter participado em reuniões anteriores do OP se mostrou associado à opinião mais favorável quanto ao poder de decisão. Isso nos permitiu conjecturar uma possível expectativa mais positiva dos novatos no OP. A simpatia por partidos políticos da situação ou da oposição foi outra característica de diferenciação nas respostas sobre a situação do OP na gestão 2005-2008.



De forma geral, dentre os participantes em 2009, uma pequena parcela conhece suas regras de funcionamento e costuma falar nesse processo participativo. Tanto no conhecimento das regras como na ação por meio da fala, verificou-se que a maior escolaridade e o maior tempo de participação interferiram positivamente nestes processos. Especialmente para o costume de falar no OP, observou-se o fator da maior idade. Nesse sentido, indicou-se a importância de ações que possam diminuir as desigualdades e as assimetrias na participação dos indivíduos, dentre elas, salientou-se a possibilidade de metodologias que viabilizem a ampliação do conhecimento das regras de funcionamento do OP, alcançando, principalmente, os iniciantes, os não eleitos como delegados ou conselheiros e aqueles com menor escolaridade.



### Capítulo III

# O USO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO: PERFIL DOS QUE ACESSAM A INTERNET, UTILIZAÇÃO NO OP E IMPORTÂNCIA DO OBSERVAPOA NA PARTICIPAÇÃO





Entre as transformações sociais ocorridas no período de existência do OP, destaca-se o advento e a popularização da Internet, à qual possibilitou uma ampliação do acesso à informação e ao conhecimento.

O acesso à Internet é considerado, internacionalmente, um dos indicadores de desenvolvimento das Tecnologias de Informação. Segundo a Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação no Brasil (CETIC, 2010), realizada em 2009, 43% dos brasileiros disseram haver utilizado a Internet nos últimos 3 meses, proporção essa que chega a 46% na região Sul do país. A PNAD (IBGE, 2008) mostra que o Rio Grande do Sul e a Região Metropolitana de Porto Alegre possuíam 24,8% e 32,5%, respectivamente, de domicílios com microcomputadores conectados à Internet. Esse tema é recente nas pesquisas realizadas no Brasil. A utilização da Internet em residências cresceu 29% no país entre 2007 e 2008 (IBOPE, 2009). Observou-se, também, um crescimento expressivo de uso entre as classes D e E<sup>16</sup> de 11%.

Este capítulo trata da utilização da Internet pelos participantes, da aceitação de uso no processo, como também aborda o conhecimento sobre o Observatório da Cidade de Porto Alegre. Está dividido em dois blocos. No primeiro, trata sobre o acesso à Internet e o perfil dos participantes do OP que acessam a Internet (renda, escolaridade, faixa etária e local de acesso). O segundo bloco aborda a opinião dos participantes sobre a utilização da Internet no OP e do ObservaPOA. Cabe salientar que o OP ainda não utiliza a Internet na escolha de prioridades, por isso interessa

---

<sup>16</sup> Classes econômicas segundo o Critério de Classificação Econômica Brasil da Associação Brasileira das Empresas de Pesquisa, que estima o poder de compra, na escala de A a E, onde a classe E é a de menor posse de bens (automóvel e TV, etc) e renda; acesso em [www.abep.org](http://www.abep.org).

saber como os participantes percebem o uso das novas tecnologias nos procedimentos de participação.

Todas as questões que servem como base para esse capítulo são inéditas, assim não são passíveis de comparação com outros períodos, como feito nos capítulos anteriores.

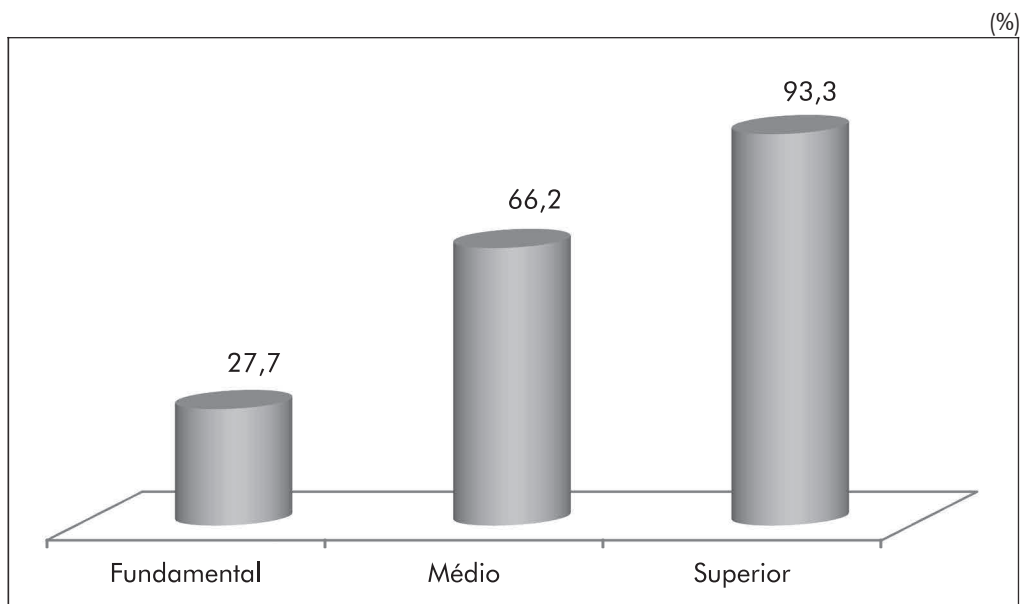
## Acesso à Internet

Na pesquisa com os participantes das assembleias, procurou-se saber sobre o acesso destes à Internet; o perfil dos que a acessam, o local onde realizam o acesso e sua opinião quanto à possível utilização da Internet nos procedimentos do OP.

Em 2009, 51,2 % dos participantes das assembleias neste ano disseram ter acesso à Internet, percentual mais alto do que as médias do país, da região sul, do Estado e da RMPA. A seguir, será apresentado o perfil desse público que utiliza a Internet.

Pela Figura 9, é possível observar que quanto maior a **escolaridade** dos participantes, maior a proporção de acesso à Internet. Os participantes do OP com nível superior eram, em 2009, os que mais acessavam a Internet (93,3%). Os de nível médio tinham acesso em 66,2% dos casos. O percentual de 27,7 % de acesso à Internet no grupo dos que possuíam o ensino fundamental, embora em patamares menores que nos demais níveis de escolaridade, é expressivo, revelando a penetração da Internet no grupo com menor escolaridade. Todos os que se declararam analfabetos ou só alfabetizados não tinham acesso à Internet.

Figura 9 – Acesso à Internet por escolaridade dos participantes do OP de Porto Alegre no ano de 2009

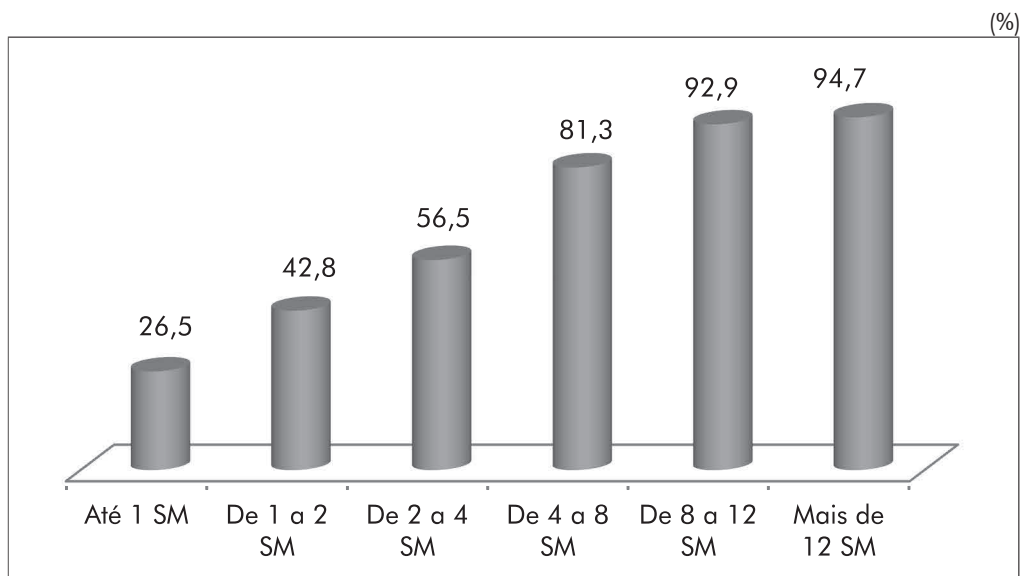


Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Nos respectivos níveis de ensino foram incluídos tanto os participantes que tinham completado ou não o respectivo nível de ensino.

Como no caso da escolaridade, há uma associação entre renda familiar e acesso à Internet. Conforme esperado, quanto maior a renda familiar, maior era o acesso à Internet, independente do local de acesso. Dentre os participantes do OP, mais de 80% daqueles que tinham renda familiar acima de 4 salários mínimos possuíam acesso à Internet, enquanto que o acesso para os que possuíam renda de até 1 salário mínimo era inferior a 30%, como pode ser visto na Figura 10.

Figura 10 – Acesso à Internet dos participantes do OP de Porto Alegre por Renda Familiar no ano de 2009

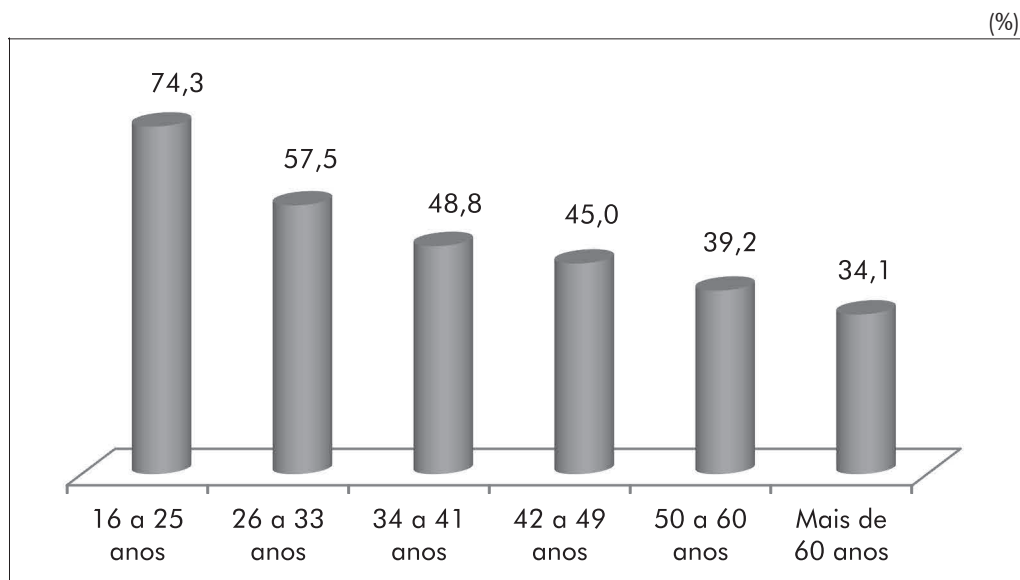


Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

São considerados pobres os núcleos familiares com renda mensal de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo *per capita*, e extremamente pobres os núcleos familiares com renda mensal de até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo *per capita* (IPEA, 2010). Conforme a referida classificação, no público do OP, verifica-se que a Internet tinha sido acessada por 42,8% dos considerados pobres e 26,5% dos extremamente pobres que participam das plenárias do Orçamento Participativo. Esses percentuais, embora distantes de um patamar ideal, são expressivos para essa população, principalmente ao se considerar os limites ao acesso gratuito.

É significativa a diferença entre faixas de idade e acesso à Internet. Como esperado, o grupo dos mais jovens (até 25 anos) tinham maior acesso do que os mais velhos (50 anos e mais), segundo Figura 11. Enquanto que na faixa de idade de 16 a 25 anos, 74,3% acessavam a Internet. Para aqueles com mais de 60 anos, apenas 34,1% a acessavam, conforme observado na Figura 11.

Figura 11 – Acesso à Internet dos participantes do OP de Porto Alegre por faixa etária no ano de 2009



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

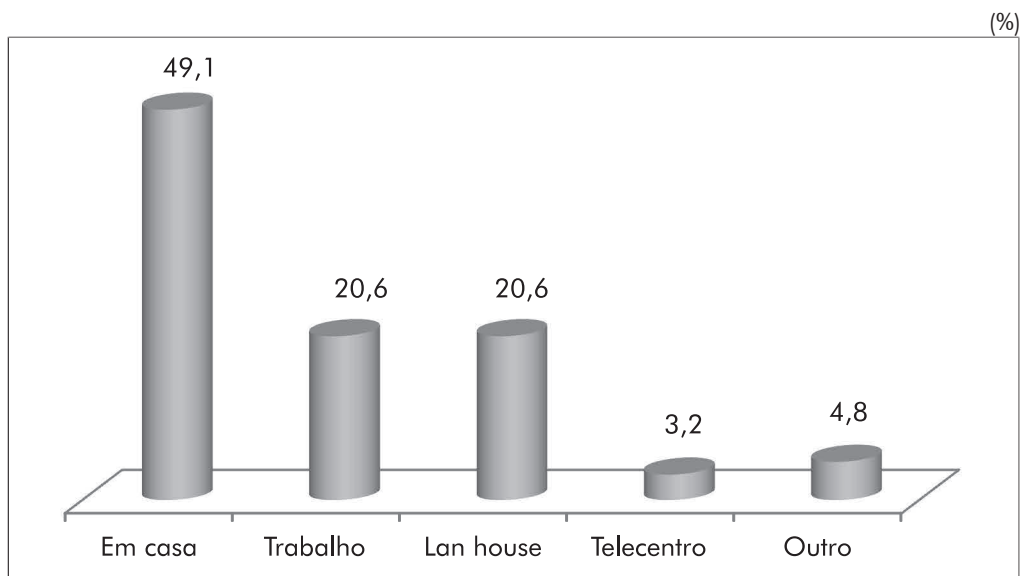
## Local de acesso

Quanto ao local de acesso à Internet, a Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação no Brasil (CETIC, 2010) de 2009, indica o crescimento do acesso nos domicílios em detrimento do acesso nas *lan houses*, inclusive nas classes mais baixas e nas faixas de renda menos elevadas. Segundo o Censo 2010, 56,15% dos domicílios em Porto Alegre tinham computador com acesso à Internet.

Dos participantes no OP com acesso à Internet, a forma mais comum de acesso é “Em casa”, com 49,1% das respostas. O acesso em centros públicos pagos, as “*Lan houses*”, e “Trabalho” estão em segundo lugar, com 20,6%. “Outro” lugar vem em seguida, com 4,8% (p. ex: Escolas), e por último, com 3,2% dos acessos, encontram-se os Telecentros (Figura 12).



Figura 12 - Acesso à Internet dos participantes do OP de Porto Alegre, por local de maior frequência no ano de 2009

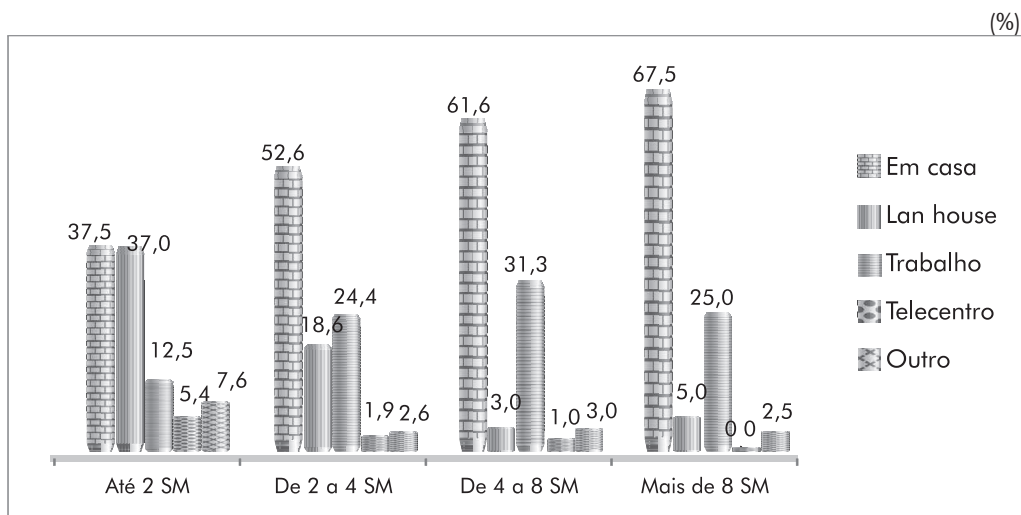


Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Como demonstra a Figura 13, quanto maior a renda, maior é o acesso em casa e no local de trabalho e menor em *lan houses* e Telecentros. Vale destacar que, entre os que recebem até 2 SM, mais de um 1/3 acessam a Internet em casa e na *lan house*.

Destaca-se o pequeno percentual de acesso nos Telecentros, locais públicos de acesso à Internet destinados à população de baixa renda e moradores da periferia da cidade. Isso parece não acontecer somente em Porto Alegre. Pesquisas sobre inclusão digital têm revelado o baixo percentual de utilização dos Telecentros pela população brasileira. As causas indicadas são muitas: máquinas defasadas (hardware e software), velocidade baixa de acesso à Internet, restrições aos conteúdos acessíveis, bem como a utilização de sistema operacional de *software livre*, o qual muitos usuários não estão habituados.

Figura 13 – Acesso à Internet no OP de Porto Alegre, por local e renda no ano de 2009



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

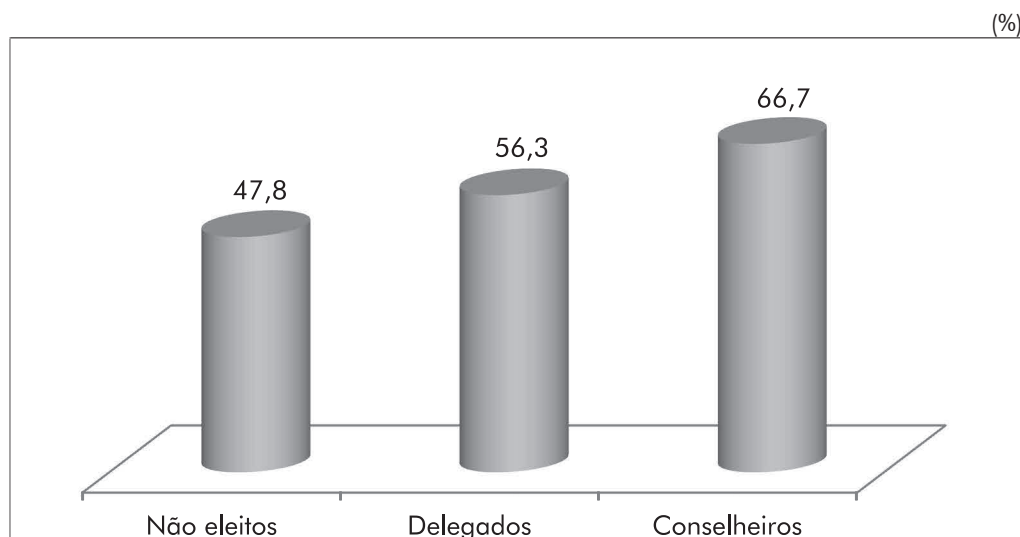
Os Telecentros podem ser uma alternativa de acesso à Internet aos participantes do OP que não tem acesso a esta ferramenta de informação e comunicação. No entanto, o estímulo à utilização dos Telecentros disponíveis na cidade, requer uma política pública de inclusão digital, a fim de torná-los numerosos e de fácil acesso, atendendo às necessidades de capacitação dos usuários.

### O acesso à Internet entre os delegados e conselheiros do OP

Os que já exerceram funções representativas no OP têm maior acesso à Internet do que o total dos participantes das assembleias, totalizando 51,3%, tal como visto anteriormente. Entre os entrevistados que foram delegados, 56,3% acessam a Internet. Dos que foram conselheiros, o percentual sobe para 66,7%, como apresentado na Figura 14. O dado não surpreende, visto que o perfil social dos representantes (conselheiros e delegados) mostra tratar-se de um grupo mais elitizado em termos de nível de escolaridade e renda mensal. Não obstante, apesar da função desempenhada pelos conselheiros como representantes das regiões e das temáticas, parte expressiva

desse grupo ainda não tem acesso e nem costume de utilização da rede informacional virtual. Isso pode ser um empecilho a mais para o acompanhamento e controle social das demandas, uma vez que existem ferramentas *online*, embora ainda precárias, que possibilitam o monitoramento das obras e suas etapas.

Figura 14 – Acesso à Internet no OP de Porto Alegre, por condição de representação no ano de 2009



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

### A opinião dos participantes do OP sobre a introdução da Internet no processo - Utilização da Internet como forma de ampliar e qualificar a participação

A Internet pode ser um instrumento com potencial democrático para qualificar e ampliar a participação no OP. Qualificar, constituindo mais espaços de controle, interação e transparência. Ampliar, permitindo a participação de modo diverso ao presencial, a fim de incluir outros atores que não participam atualmente do OP.

A utilização da Internet obteve grande aceitação dos participantes do OP em 2009. A partir da pergunta **“Alguns OP’s no Brasil utilizam a**

**Internet como forma de ampliar a participação. O (a) Sr.(a) concorda com a introdução dessa inovação no OP de Porto Alegre?"** 42,9% concordaram totalmente, e 27,1% concordam em parte, totalizando 70% dos participantes que de alguma forma são favoráveis a essa inovação, como pode ser visto na Tabela 31.

Tabela 31- Opinião quanto à introdução da Internet, como forma de ampliar a participação, no OP - 2009

Introdução da Internet, como forma de ampliar a participação, no OP	Percentual
Concorda	70,0
Concorda totalmente	42,9
Concorda em parte	27,1
Indiferente	2,6
Discorda	23,7
Discorda em parte	5,0
Discorda totalmente	18,7

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Observa-se que as diferenças do perfil (escolaridade, renda, se tem acesso ou não e local de acesso) não estão associadas à opinião sobre a utilização da Internet no OP. Ou seja, nenhum grupo específico, devido ao nível de escolaridade, à renda familiar, se tem acesso ou não à Internet e quais os locais de acesso, manifestou opinião significativamente distinta dos demais.

Verificou-se, no entanto, diferenças de opinião devido à condição no exercício de representação do OP. Como é possível observar na Tabela 32, os que já se elegeram Delegados e Conselheiros concordaram menos com a ideia de utilização da Internet no OP, relativamente aos não eleitos delegados.

Tabela 32 – Opinião quanto à introdução da Internet no OP de Porto Alegre por condição de representação no ano de 2009

Introdução da Internet no OP	Função Exercida		
	Não eleitos	Delegados	Conselheiros
Concorda	70,1	61,1	50,9
Concorda totalmente	42,2	24,1	30,2
Concorda em parte	27,9	37,0	20,8
Indiferente	3,1	3,7	1,9
Discorda	26,8	35,2	47,2
Discorda em parte	5,1	6,5	9,4
Discorda totalmente	21,7	28,7	37,7

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Embora a opinião favorável sobre o uso da Internet no OP dentre os que já exerceram funções de representação (como conselheiros ou delegados) seja majoritária, os percentuais menores entre este grupo provavelmente expressam temores de substituição ou desencorajamento da forma presencial que caracterizou a participação na história do OP. Também pode expressar desconfianças quanto a uma possível mudança no perfil social dos setores até hoje incluídos no OP. Assim, inovações nesse sentido precisam considerar: as formas adequadas de articulação entre a participação presencial e a participação virtual (levando-se em conta a questão do poder decisório de ambas as formas) e o monitoramento de possíveis consequências práticas indesejadas, frente à necessidade de fortalecimento e de ampliação do processo participativo.

## Conhecimento e importância do ObservaPOA para o OP

O Observatório da Cidade de Porto Alegre foi lançado em 2006 com o intuito de organizar e disponibilizar informações socioeconômicas dos bairros e regiões da cidade. As informações são importantes para auxiliar os participantes na qualificação da tomada de decisões sobre a priorização das demandas do Orçamento Participativo. Da mesma forma, ao dispor e produzir dados e informações regionalizadas e georreferenciadas sobre a realidade sócio-urbana da cidade e sobre

as políticas públicas locais, o Observatório tornou-se um espaço para o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados pela democracia participativa na cidade.

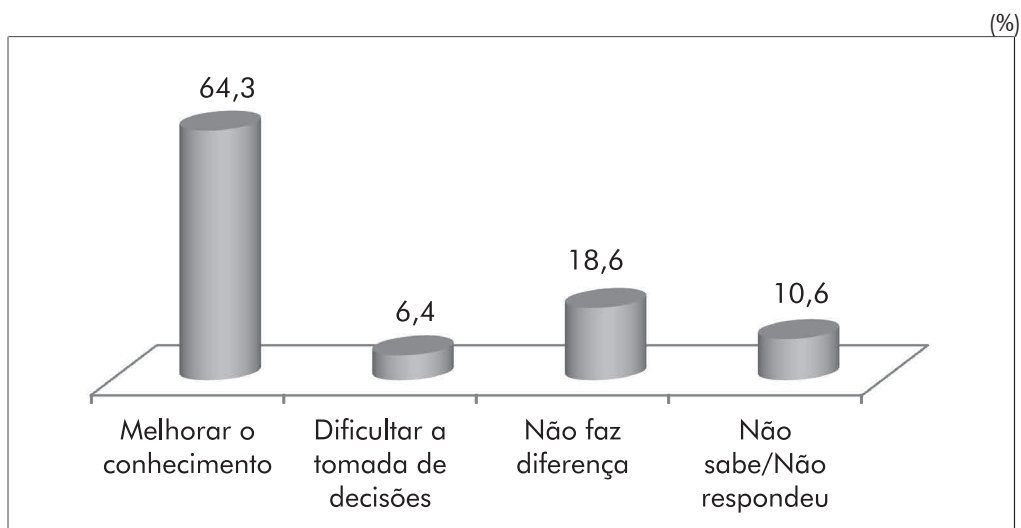
Assim, procurou-se conhecer o perfil e a percepção dos entrevistados do OP quanto aos objetivos e às práticas do Observatório.

Dos entrevistados, 67,2% ainda desconheciam o ObservaPOA e 32,2 % o conheciam. Assim, com apenas três anos de existência, é interessante que um terço (1/3) dos participantes do OP já o conhecia. Dentre esses:

- 70% já haviam participado de reuniões anteriores do OP;
- 40% participavam há oito (8) anos ou mais no OP;
- 34,6% tinham ensino fundamental, 35,9% ensino médio e 29,4% ensino superior;
- 46% possuíam renda familiar de até dois salários mínimos;
- 56% tinham mais de 42 anos;
- 61% tinha acesso à Internet.

Para os que conheciam o ObservaPOA, foi questionado se achavam que o Observatório: 1. Pode melhorar o conhecimento da realidade da cidade e a tomada de decisão pelas comunidades no OP e nos canais de participação; 2. Pode dificultar a tomada de decisões pelas comunidades por ser muito técnico; ou 3. Não faz diferença para a qualificação da participação. Conforme a Figura 15, a maioria acreditava que poderia melhorar o conhecimento da realidade da cidade e a tomada de decisões no OP, assim como nos canais de participação. Ressalta-se que 10,6%, embora conhecesse, não sabia qual era o potencial do ObservaPOA no OP.

Figura 15 – Opinião quanto à função do ObservaPOA no OP de Porto Alegre, segundo os que conheciam o site no ano de 2009



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

## **Quadro Síntese do Capítulo**

A partir do perfil dos participantes no OP que são usuários da Internet, constatou-se que: embora os mais escolarizados, com maior renda e mais jovens sejam os que mais têm acesso a essa tecnologia, os grupos de menor escolaridade, menor renda e maior idade possuem patamares expressivos de acesso à Internet. Os resultados da pesquisa corroboram os dados de pesquisas nacionais sobre o tema, os quais indicam o crescimento da utilização da Internet por todos os estratos sociais.

Os dados de perfil revelam que a Internet já integra a vida de parte dos participantes do OP. Assim, deve-se considerar o potencial desta ferramenta não somente como forma de atrativo para novos participantes – funcionando como integrador no processo –, mas também como instrumento aperfeiçoador do OP, provendo informações sobre o funcionamento do mesmo, controle sobre a execução das demandas prioritizadas e exercício da transparência.

O ObservaPOA tem um grande potencial para auxiliar os participantes do OP e das demais instâncias participativas da cidade, nas tomadas de decisão sobre as políticas públicas. Para o exercício qualificado da prática democrática, os cidadãos precisam dispor de informações por meios legíveis e acessíveis, a fim de apropriar-se deste tipo de conhecimento e interagir com o conhecimento que possuem acerca da realidade. Nesse sentido, o aprimoramento do trabalho do ObservaPOA, com informações e métodos que auxiliem diretamente na tomada de decisões, assim como na sua efetividade e nos impactos sobre a qualidade de vida, é fundamental para a qualificação do OP como uma instituição participativa.







## Capítulo IV

# CIDADANIA E CULTURA POLÍTICA ENTRE OS INTEGRANTES DO OP





Pela primeira vez nas pesquisas que compõem a série histórica sobre o público participante do OP procurou-se conhecer alguns elementos relativos à cultura política que acompanha este processo, mesmo sabendo-se dos limites da abordagem puramente quantitativa para esse objetivo. Em que pese a existência de estudos acadêmicos sobre o tema da cultura política no OP de Porto Alegre, julgou-se importante incluir questões sobre essa dimensão a fim de subsidiar o debate sobre seus possíveis resultados e limites. Assim, são apresentados elementos que buscam, sem pretensão de análise conclusiva, contribuir para avaliar se a longa trajetória de participação social na cidade é acompanhada por mudanças na cultura política dos seus integrantes.

Para tal objetivo, foram analisados dados que tratam do associativismo, das preferências partidárias, das motivações de participação e do posicionamento frente ao regime democrático. Essas características foram cruzadas com as variáveis tempo de participação no OP, exercício de funções de representação neste (conselheiros e delegados), nível de ensino e renda familiar.

## O associativismo no OP

Um dos quesitos importantes para analisar o OP diz respeito ao ativismo e aos vínculos dos seus integrantes com organizações sociais ou formas de associativismo da sociedade civil. Como se sabe, uma das condições que possibilitou a construção do OP em Porto Alegre deriva do amplo e diversificado leque associativo que configurou – de forma mais intensa a partir da segunda metade da década de 1970 – formas de ação coletiva das camadas populares de importantes regiões da cidade, que lutavam pelo acesso universal à infraestrutura e aos serviços públicos urbanos. Historicamente, as Associações de Moradores são as entidades mais presentes e frequentadas pelos

integrantes do OP. Elas representam quase a metade das citações (48,9%). Em segundo lugar, mantém-se elevado o percentual de movimentos sociais (13,5%), já constatado como um fato novo na pesquisa anterior, em 2005, seguido pelo expressivo percentual das entidades assistenciais (9,2%), conforme Tabela 33.

Tabela 33 - Tipos de associativismo dos participantes do OP de Porto Alegre, nos anos de 1995, 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009

Tipo de associativismo	Ano					
	1995	1998	2000	2002	2005	2009
Associação de Moradores	61,8	47,6	44,8	65,3	54,6	48,9
Grupos religiosos e culturais*	8,7	8,2	-	-	-	-
Grupos Religiosos	-	-	5,9	3,1	4,7	4,1
Grupos de Cultura, Esporte, Recreação e Carnaval	4,6	4,5	6,4	4,7	6,9	5,9
Movimentos Sociais	-	-	3,1	4,7	15,6	13,5
Comissões de Rua	5,3	2,5	2,2	1,8	1,9	0,9
Conselhos Populares/Articulações Regionais	3,9	2,0	1,2	2,4	0,4	1,1
Centros Comunitários	2,7	2,7	1,4	2,3	3,4	3,2
Clubes de Mães	1,9	0,9	1,4	1,1	3,9	2,3
Sindicatos	1,5	4,3	2,9	2,4	1,6	2,1
Partidos políticos	1,9	3,0	2,4	2,4	2,1	2,3
Conselhos e Comissões Institucionais	0,5	3,7	4,0	0,6	4,8	3,9
Entidades Assistenciais**	-	-	-	-	-	9,2
Outras	7,2	9,8	9,5	8,6	-	0,9
Não Respondeu	-	10,8	14,8	0,6	-	1,6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fase. Cidade, PMPA e Abers (1995); Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2005); Fedozzi e ObservaPOA (2009).

Nota: A Tabela contém os percentuais de escolha única para a entidade em que o indivíduo mais participa. Em caso de escolha múltipla os percentuais seriam maiores porque muitos indivíduos são ativistas em mais de uma entidade. \*Em 1995 e 1998, os percentuais dos grupos religiosos e culturais foram somados. \*\*Até 2009 não havia a opção específica para as entidades assistenciais.

○ crescimento percentual de indivíduos que integram os movimentos sociais – ou as entidades assistenciais – pode expressar significados distintos sobre as razões atribuídas à participação, por parte de um ou outro desses dois grupos. Não obstante, esse tema requer aprofundamento analítico com a utilização de outros métodos

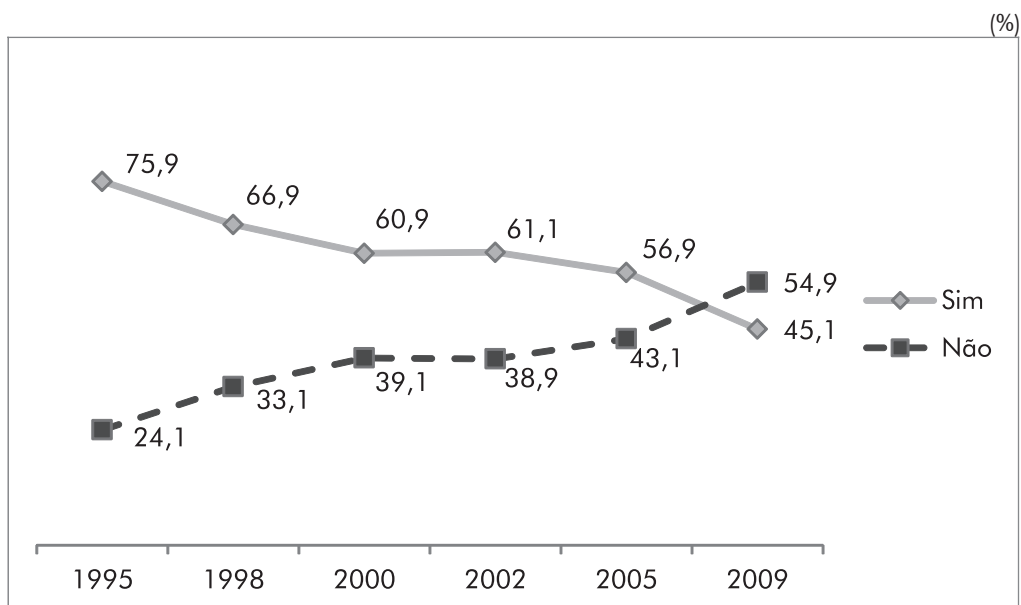
de investigação sobre a dinâmica de ação coletiva desses grupos. Por um lado, é novidade o fato de os movimentos sociais representarem a segunda forma de engajamento dos integrantes do OP, a partir de 2005. Como já ressaltado no OP de 2005 (Fedozzi, 2007), a observação indica tratar-se de movimentos ligados aos temas de moradia, de cultura, de juventude, de pessoas com deficiência, etc, que não são representados pelo associativismo de base territorial (Associação de Moradores - AM's) e que, por vezes, assumem o caráter de ONG's.

A forte presença de indivíduos engajados em entidades assistenciais expressa, por outro lado, a nova realidade de municipalização dessa política pública com aumento expressivo do número de convênios existentes entre a Prefeitura e as entidades civis. O fato é que a delegação da prestação de serviços para entidades da sociedade civil - tendência internacional das políticas de reforma do Estado – provavelmente esteja causando mudanças no caráter de engajamento e nas formas de ação coletiva da população (inclusive em Associações de Moradores), com repercussões ainda não totalmente claras frente a temas como o da autonomia das organizações civis diante do Estado.

### Participação no OP e grau de associativismo

Os dados sobre o grau de vínculos com o tecido associativo indicam, comparativamente às pesquisas anteriores, clara tendência de decréscimo do nível de associativismo dentre os integrantes do OP. Pela primeira vez nas pesquisas realizadas com o público do OP, a maioria disse não possuir vínculos com associações, entidades ou movimentos sociais (54,9%), visto na Figura 16. Esse percentual é mais expressivo nas assembleias regionais, onde apenas 40,6% possuem vínculo associativo, do que nas assembleias temáticas, que apresentaram uma maioria de 67,7% com filiação associativa.

Figura 16 – Participação ou não do público do OP de Porto Alegre em entidade, associação ou movimento social nos anos 1995, 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009

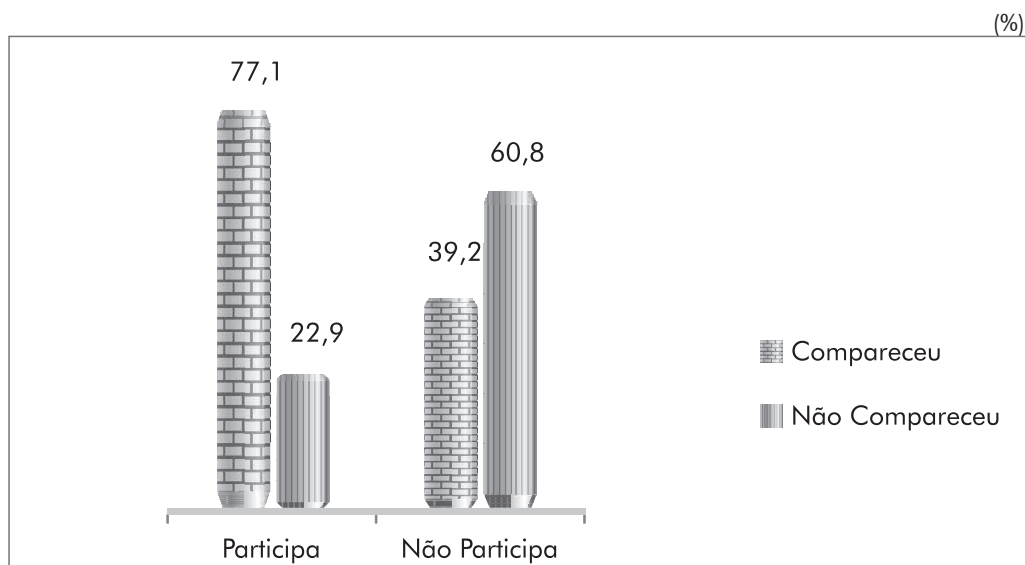


Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Esse dado é de alta relevância para se refletir sobre os possíveis efeitos do OP como inovação participativa existente há mais de duas décadas. Contrariamente à suposição que previa efeitos positivos do OP no nível associativo da população, os dados parecem indicar tendência distinta: o OP estaria atraindo cada vez mais um público sem qualquer vínculo com organizações sociais<sup>17</sup>. Reforça esta tendência o fato de que há relação entre participar de entidade, associação ou movimento social e ter comparecido em reuniões anteriores do OP. Ou seja, os que possuem vínculos associativos compareceram mais nas edições anteriores do OP, comparativamente aos que não têm vínculos associativos na sociedade civil (Figura 17).

<sup>17</sup> É bom lembrar que o ingresso nas assembleias do OP é de forma individual, regra que gerou polêmica na etapa inicial de construção desta nova instituição participativa.

Figura 17 – Participação em alguma entidade, associação ou movimento social dos participantes do OP de Porto Alegre, por comparecimento em reuniões anteriores



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Ocorre que a grande maioria dos que possuem vínculos associativos já os tinha antes de ingressar no OP: 69%. Outros 23,1% passaram a engajar-se depois de ingressar no OP e 7,9% se associaram ao mesmo tempo em que adentraram no processo participativo. A soma dos dois últimos percentuais (31%) pode sugerir a hipótese de que cerca de 1/3 dos que declararam possuir vínculos associativos de alguma ordem tenham sido estimulados pelo OP a adotar essa prática<sup>18</sup>. Todavia, a tendência histórica geral é de claro decréscimo percentual de vínculos associativos por parte dos integrantes do OP, o que problematiza e praticamente anula a hipótese aventada de possíveis efeitos estimuladores do OP no grau de associativismo ou de engajamento civil dos seus participantes.

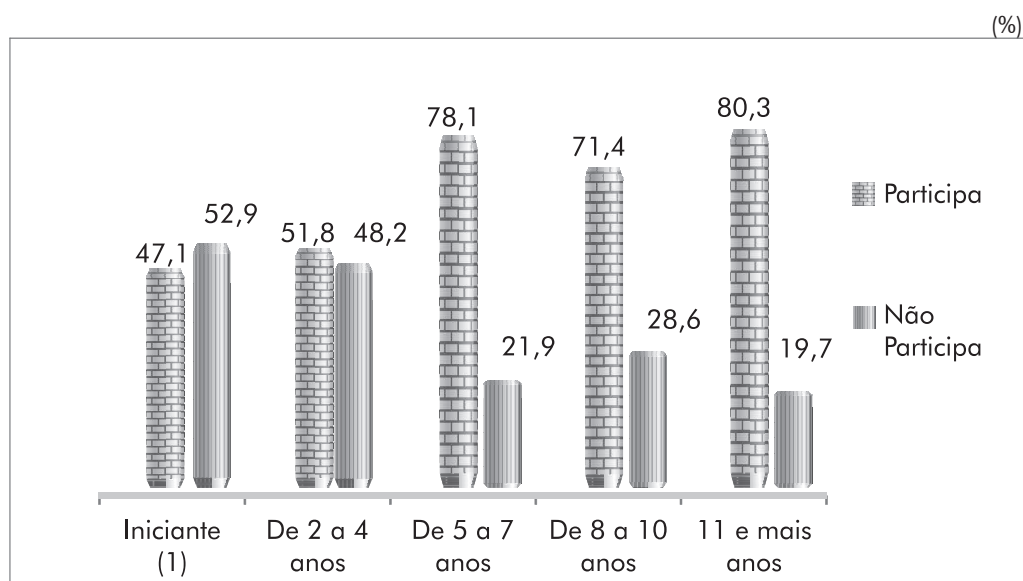
Outro dado relevante diz respeito à relação entre o percentual maior de vínculos em organizações civis e o maior tempo de

<sup>18</sup> Essa hipótese deve ser testada, haja vista que outras variáveis exógenas ao OP também podem ter influenciado o processo de engajamento associativo na estrutura da sociedade civil na cidade.



participação no OP (Figura 18). Aqueles que contam com 11 anos ou mais de tempo no OP têm uma participação 70% maior em entidades do que os novatos. Na medida em que os novatos apresentam menor índice associativo, pode-se aventar as seguintes hipóteses, não excludentes, a serem melhor investigadas a fim de compreender esta nova fase na relação entre o associativismo e a participação no OP: (a) a ocorrência de aumento do recrutamento de um público sem vínculos associativos por meio de práticas de participação involuntária e menos consciente (heterônoma); e (b) transformação estrutural nas formas de mobilização e engajamento da sociedade civil por meio de redes informais em lugar de estruturas mais hierarquizadas. Essas duas formas de mobilização podem estar coexistindo como expressão de mudanças na configuração histórica do OP.

Figura 18 – Participação em alguma entidade, associação ou movimento social dos participantes do OP de Porto Alegre, por tempo de OP no ano de 2009



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

(1) Iniciante = compareceu às assembleias do OP em 2009 e mais um único ano.

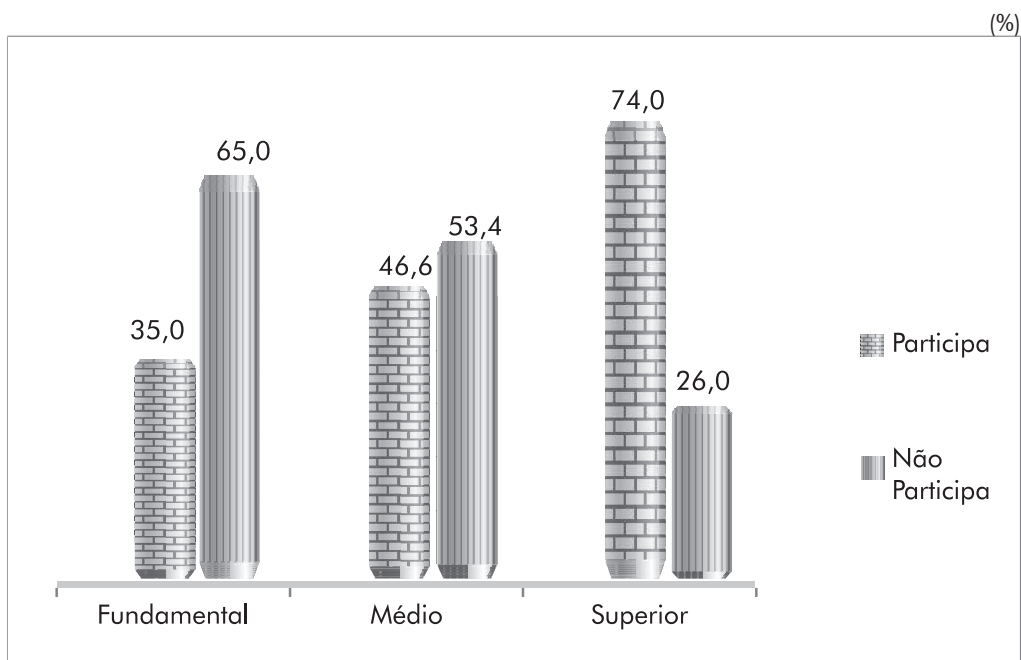
(2) Veterano = compareceu às assembleias do OP oito (8) anos ou mais anteriores à pesquisa de 2009.

A diminuição do nível de associativismo dentre os participantes do OP não alterou as condições para a escolha dos representantes nas suas instâncias. Enquanto os eleitos estão relacionados à condição de participantes em entidades ou movimentos sociais, os não eleitos estão associados à inexistência desse tipo de vínculo. Por isso, dentre os eleitos conselheiros e delegados, o percentual de pertencimento a formas associativas é comparativamente elevado (92,6% dos conselheiros e 80,4% dos delegados) aos demais não eleitos (51,2%). Ou seja, a condição de liderança é fator decisivo tanto para galgar funções representativas nas instâncias de poder do OP, como para a maior permanência no mesmo: 87,8% reafirmou sua condição de liderança comunitária para justificar a presença anterior nas edições do OP.

Uma segunda questão diz respeito ao fato de que o engajamento associativo – como visto, uma condição importante para se tornar representante – não é homogêneo dentre os integrantes do OP. O nível de ensino e a renda familiar se mostram significativos para diferenciar os níveis de associativismo. Enquanto os de nível de ensino fundamental estão associados a não participação em entidades ou movimentos, os de nível superior estão associados à participação em entidades ou movimentos. Apenas 35% dos que têm ensino fundamental possuem engajamento social, enquanto dentre o grupo de ensino superior esse percentual chega a 74%. (Figura 19).

De modo semelhante, os que possuem renda de até 2 SM estão associados com a não participação em entidades, enquanto que os de renda superior a 4 SM estão associados. Dentre os que percebem renda familiar de até 2 SM, 36,5% são engajados em formas associativas, contra 66% do grupo de renda familiar de mais de 8 SM. Esses dados são de alta relevância para analisar as condições e os custos desiguais dos atores nos processos participativos.

Figura 19 - Participação em alguma entidade, associação ou movimento social dos participantes do OP de Porto Alegre, por escolaridade, no ano de 2009



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Nos respectivos níveis de ensino foram incluídos tanto os participantes que tinham completado ou não o respectivo nível de ensino.

Uma segunda hipótese para pensar a diminuição percentual dos participantes vinculados ao tecido associativo da cidade se relaciona com uma possível transformação nas formas de mobilização para as assembleias, a exemplo de redes informais, menos orgânicas e mais momentâneas. Essa modalidade é consoante com a nova realidade internacional vivida pelos movimentos sociais. Nesse caso, a mudança para uma mobilização desvinculada do associativismo mais tradicional poderia estar ocorrendo independentemente – ou com certa autonomia relativa – da estrutura de oportunidades configurada pelo OP.

Por outro lado, a observação das assembleias do OP mostra práticas conhecidas como “inchaço”. Não é incomum perceber grupos que, após se inscreverem nas assembleias, entregam para

as lideranças que os mobilizaram suas cédulas de votação (não preenchidas) para eleição das prioridades orçamentárias e dos representantes. Essa prática expressa um tipo de participação tutelada que contraria o objetivo de aprendizagem cidadã suposta no discurso histórico de construção do Orçamento Participativo.

De qualquer forma, para a maioria dos participantes do OP (60,3%), a avaliação é de que após a criação desse modelo participativo o movimento comunitário e popular da cidade foi fortalecido. Essa avaliação, provavelmente, expressa a percepção de “empoderamento” dos atores historicamente excluídos das decisões sobre a alocação dos investimentos públicos que passou a existir com o surgimento do OP. A investigação não permite, entretanto, extrair conclusões qualitativas sobre as concepções e as práticas relativas a este empoderamento da sociedade civil. Somente uma investigação mais profunda e focada poderá esclarecer qual o significado atribuído a esse fortalecimento dos movimentos populares e comunitários, e como se situam, no âmbito dessa compreensão, temas pouco problematizados como os da autonomia e da dependência nas relações entre o Estado e a sociedade civil, ensejados pela sistemática do OP. Para isso, há que se considerar o fato da expansão dos convênios com repasse de recursos pela Administração para que entidades comunitárias, incluindo-se Associações de Moradores, prestem assistência social e outros tipos de serviços.

### Preferência partidária

Outro aspecto observado em pesquisas realizadas junto aos participantes do OP foi a sua preferência partidária, conforme a Tabela 34, a seguir.

Reafirma-se em 2009 a constatação feita na pesquisa de 2005 (Fedozzi, 2007), ou seja, cerca de metade dos participantes do OP (49,7%) não têm preferência partidária, outros 33% preferem o PT e 11,6% optam por partidos ligados à coligação que governa a cidade atualmente (PDT, PTB, PMDB, PPS). Se, por um lado, grande parte dos

integrantes declarou ser apertidário, por outro lado, comparativamente aos eleitores da cidade, o percentual de preferência partidária é maior dentre o público do OP: são 49,7% contra 33,9% (CESAR, 2012). Além disso, dentre os representantes eleitos no OP, os percentuais de simpatia partidária são crescentes: 58,0% dos delegados e 68,5% dos conselheiros. Os percentuais mais elevados de preferência partidária entre os participantes do OP, em comparação aos eleitores da cidade, requerem pesquisa específica.

Tabela 34 - Preferência partidária dos participantes do OP de Porto Alegre, nos anos de 2000, 2002, 2005 e 2009

Por qual partido tem simpatia?	Ano			
	2000	2002	2005 (1)	2009
Sem preferência	40,7	55,8	49,3	49,7
PT	38,9	38,1	32,6	33
PDT	1,8	1,7	3,5	3,6
PMDB	1,9	0,9	3,2	5,8
PTB	0,7	0,6	3,2	1,6
PC do B	0,3	0,9	0,7	1,9
PPS	0,2	0,4	2,9	0,6
DEM	-	-	-	0,6
PSB	-	-	-	0,6
PSOL	-	-	-	0,7
Outros (2)	1,4	0,8	1,8	0,7
Não Respondeu	14,2	0,8	2,6	1,1
Total	100	100	100	100

Fonte: Cidade (2000, 2003), Fedozzi (2005), Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

(1) Na pesquisa de 2005 foram considerados partidos com mais de 0,5% das preferências.

(2) Na pesquisa de 2009, os Outros foram PP, PV e PSDB, com menos de 0,5% das preferências.

Outro dado chama a atenção: em que pese a estagnação percentual da preferência pelo PT nas duas últimas pesquisas – o que corrobora mais uma vez a improcedência da crítica de que o OP representaria um público vinculado a esse partido (Fedozzi, 2007) – ainda é elevado o percentual de simpatia pelo partido (1/3 dos participantes). O dado expressa o fato de que o partido hegemônizou durante um período longo o processo de criação e organização do OP, no contexto de grande expectativa popular em relação à participação

social. Por outro lado, na nova coalizão governamental iniciada em 2005, o PMDB e o PDT obtiveram crescimento considerável entre as preferências, mais de 80% no caso do PMDB.

## Motivações da participação e construção de valores democráticos

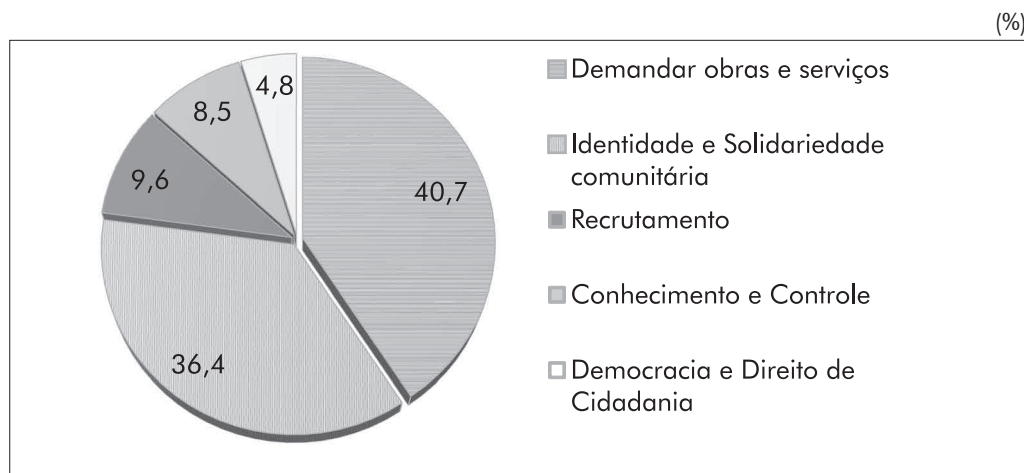
A análise sobre as respostas dadas à pergunta sobre o principal motivo da participação nas reuniões do OP pode ser útil para se observar, ainda que indiretamente, a possível construção de novos significados ou valores atinentes à formação de uma cultura democrática e de cidadania por meio da socialização oportunizada pelo OP. As alternativas apresentadas no questionário à pergunta **“Qual é o principal motivo de sua participação nas reuniões do OP?”**, foram agrupadas posteriormente em cinco tipos de respostas por afinidade entre elas. A análise supõe uma escala que inicia com motivações mais heterônomas ou particularistas até justificativas baseadas no entendimento de que a participação no OP representa o exercício da democracia e dos direitos de cidadania<sup>19</sup>.

A distribuição percentual das respostas é apresentada na Figura 20 abaixo. Destaque-se que a grande maioria (mais de 70%) aponta motivações relacionadas com “demandas por obras e serviços públicos”, junto às justificativas que expressam “identidade e solidariedade comunitárias”.

---

<sup>19</sup> A escala pode ser sintetizada da seguinte forma: 1) Demandar obras e serviços; 2) Identidade e solidariedade comunitária: porque sou liderança na minha região, bairro ou comunidade e para ajudar a comunidade ou a cidade 3) Recrutamento: fui convocado, fui convidado e fui trazido; 4) Conhecimento e controle (para conhecer o funcionamento do OP; e 5) Democracia e direitos de cidadania: porque o OP é um processo democrático e para exercer meus direitos de cidadão.

Figura 20 – Distribuição dos motivos de participação nas reuniões do OP de Porto Alegre no ano de 2009



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

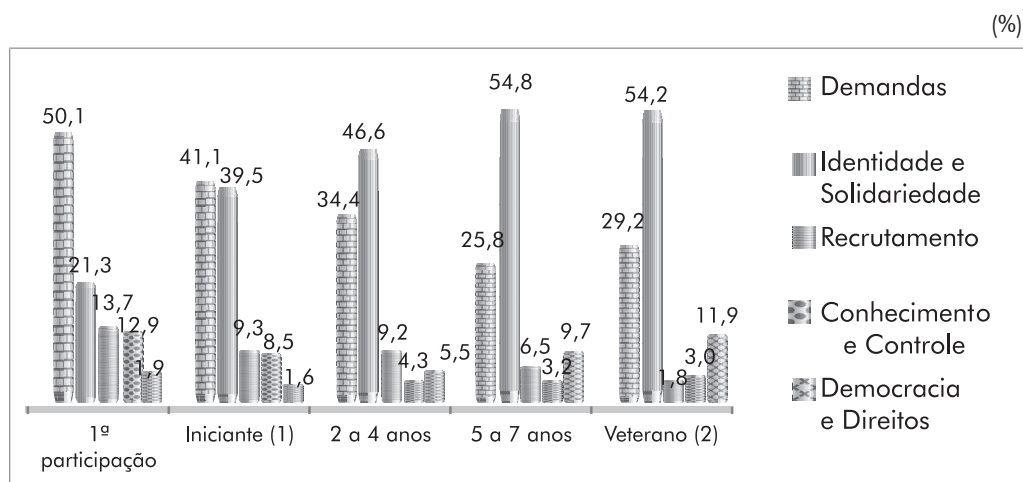
A fim de aprofundar a investigação sobre as possíveis transformações favoráveis à formação de uma cultura democrática e cidadã no processo de participação, procedeu-se a alguns cruzamentos entre as motivações de participação e as seguintes variáveis: tempo de participação, vínculos associativos, representação nas instâncias do OP (ter sido eleito conselheiro ou delegado) e condições socioeconômicas dos participantes (nível de ensino e renda familiar). Como será visto, esse procedimento demonstrou resultados que representam diferenças sobre os possíveis significados que são atribuídos à participação.

### Motivações e tempo de participação no OP

Como se pode perceber na Figura 21 abaixo há duas tendências em relação ao tempo crescente de participação no OP. Por um lado, ocorre o decréscimo percentual de razões mais instrumentais (conseguir benefícios) e de recrutamento. Por outro lado, percebe-se o crescimento de razões ligadas à representação de interesses comunitários e às noções de democracia e cidadania. Concretamente, os que participaram pela primeira vez em 2009 apresentaram associação com os motivos “fui convidado/convocado/trazido” (recrutamento), “conhecer e/ou

controlar o OP” e “demandar”. Já os veteranos estão associados aos motivos relacionados à “identidade/solidariedade comunitária” e “ao exercício da democracia e direitos de cidadania”. Os dados parecem indicar que a participação continuada no OP é acompanhada mais por uma concepção vinculada à identidade comunitária e em menor grau a uma cultura política de universalização de procedimentos e direitos da cidadania.

Figura 21 - Motivos de participação no OP de Porto Alegre, segundo tempo de participação no ano de 2009



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

(1) Iniciante: compareceu nas assembleias do OP em 2009 e mais uma única por ano.

(2) Veterano: compareceu nas assembleias do OP oito anos ou mais anteriores à pesquisa de 2009.

## Motivações e associativismo

O vínculo com formas associativas também diferencia as motivações dos indivíduos no mesmo sentido apontado acima pelo tempo de participação. Os que integram entidades (de qualquer natureza) estão associados tanto com a “identidade/solidariedade comunitária” (51,2% contra 24,4% sem vínculos associativos), assim como com a motivação relacionada ao exercício da “democracia e dos direitos da cidadania” (7,5% contra 2,5%). Já os não-engajados estão associados às motivações mais práticas e imediatas, tais como “demandar obras e serviços” (48,9% contra 30,7%), ou terem sido recrutados (12,5% contra 6,1% dos que possuem vínculos associativos).



Esses dados permitem inferir uma cultura política mais sofisticada dentre o público que possui vínculos com organizações da sociedade civil. É provável que a experiência de socialização das formas associativas seja uma condição que contribui para o aprendizado de novos valores e práticas – não apenas instrumentais – na democracia participativa. Por isso, cresce a importância da análise sobre os possíveis efeitos na qualidade do OP oriundos da diminuição do engajamento associativo dos participantes, como visto anteriormente.

Tabela 35 – Motivos de participação no OP de Porto Alegre, por vínculos associativos no ano de 2009

Motivos de participação	Participação de alguma entidade, associação ou movimento social.		Total (%)
	Participa	Não participa	
Demandas	30,7	48,9	40,7
Identidade e Solidariedade	51,2	24,4	36,4
Recrutamento	6,1	12,5	9,6
Conhecimento e Controle	4,5	11,7	8,5
Democracia e Direitos	7,5	2,5	4,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

## Motivações e exercício da representação no OP

Ter exercido funções de representação nas instâncias do OP, como conselheiro ou delegado, também é um fator que diferencia as motivações da participação. Os que já foram eleitos representantes estão associados às motivações que dizem respeito à “identidade/solidariedade comunitária”. É o caso de 71,2% dos conselheiros e de 51,4% dos delegados. Contrariamente, aqueles que nunca exerceram cargos de representação estão associados às motivações relacionadas ao recrutamento e à busca de “demandas” (Tabela 36).

Apesar dessa diferença nas motivações – que parece expressar uma cultura política mais sofisticada por parte dos que já exerceram a representação –, essa experiência (da representação) parece não ser suficiente para que a participação adquira um sentido vinculado

à prática da democracia e dos direitos da cidadania. Esse tipo de resposta representa apenas cerca de 9% entre os que já exerceram cargos eletivos (delegados e conselheiros), cai para 7% entre todo o público do OP. Aliás, esse percentual é um pouco inferior ao verificado entre os veteranos, como visto anteriormente.

Em síntese, os dados examinados até agora reforçam a tendência de que os sentidos mais subjetivos que acompanham o engajamento no OP estão mais fortemente vinculados a uma concepção comunitarista da participação (voltada para beneficiar comunidades por meio do acesso à infraestrutura urbana e às políticas públicas) e, secundariamente, a um sentido da participação como elemento constituinte da democracia e dos direitos da cidadania no país.

Tabela 36 – Motivos da participação por exercício de representação do OP de Porto Alegre no ano de 2009

Motivos de participação	Função Exercida			Total
	Não eleitos	Delegados	Conselheiros	
Demandas	35,0	34,9	19,2	33,4
Identidade e Solidariedade	43,8	51,4	71,2	48,2
Recrutamento	9,0	0,9	0,0	6,4
Conhecimento e Controle	5,9	3,7	0,0	4,9
Democracia e Direitos	6,2	9,2	9,6	7,2
Total	100	100	100	100

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

### Motivações da participação e condições socioeconômicas: nível de ensino e renda familiar

As desigualdades socioeconômicas entre os integrantes do OP também demonstraram sua importância na diferenciação dos significados atribuídos à participação. O grupo com nível de ensino fundamental está associado às motivações concretas e imediatas (“demandar” e “ser recrutado”). O grupo com ensino médio está associado ao fato de “conhecer/controlar o OP”. O grupo com ensino superior está associado a motivações de “identidade/solidariedade comunitária” e de “exercício democrático e dos direitos de cidadania” (Tabela 37).

Os dados indicam que o público com ensino fundamental atribui um significado à sua participação colado às questões concretas ou relacionadas a uma atitude passiva de recrutamento. Por outro lado, o grupo com ensino superior tende a atribuir sua participação a partir de uma gramática política generalista, representada pelas noções do exercício da democracia e da cidadania.

Tabela 37 – Motivos da participação no OP de Porto Alegre por escolaridade no ano de 2009

Motivos de participação	Escolaridade (1)			Total
	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Nível Superior	
Demandas	45,9	40,1	23,1	40,2
Identidade e Solidariedade	30,9	37,7	53,8	37,0
Recrutamento	12,0	7,3	5,6	9,3
Conhecimento e Controle	7,7	11,1	5,6	8,6
Democracia e Direitos	3,4	3,8	11,9	4,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: (1) Nos respectivos níveis de ensino foram incluídos tanto os participantes que tinham completado ou não o respectivo nível de ensino.

A análise das motivações a partir da renda familiar mostra semelhanças ao item nível de ensino analisado acima. A Tabela 38 mostra as seguintes relações: a) quanto menor a renda, maior o percentual de respostas vinculadas à categoria “demandar no OP”; b) quanto maior a renda, maior o percentual de respostas vinculadas às categorias “identidade/solidariedade comunitária” e “exercício da democracia e dos direitos de cidadania”. Os participantes na faixa de maior renda (4 ou + SM) estão positivamente associados com motivos vinculados à “identidade/solidariedade comunitária”. Já os participantes com rendimento até 2 SM estão mais associados com o motivo de “conhecer/controlar o OP”.

Tabela 38 – Motivos de participação no OP de Porto Alegre, por renda familiar no ano de 2009

Motivos de participação	Renda em Salários Mínimos				Total
	Até 1	De 1 até 2	De 2 até 4	4 ou mais	
Demandas	41,2	43,8	38,2	35,5	40,2
Identidade e Solidariedade	37,1	30,9	35,6	41,0	35,3
Recrutamento	11,9	7,9	10,9	6,0	9,2
Conhecimento e Controle	4,1	13,2	6,9	6,6	8,4
Democracia e Direitos	5,7	4,1	8,4	10,8	6,8
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa Tabela foram excluídas as Não Respostas, as respostas Não Sabe e aqueles que se declararam sem renda que representavam 0,7% dos participantes. Por esse motivo, os valores apresentados na Tabela 38 podem diferir dos valores das demais tabelas.

Os dados sugerem que o ponto de partida socialmente desigual, em termos de capitais dos indivíduos (nível de ensino e renda familiar), é um fator objetivo que distingue as condições assimétricas a partir das quais são atribuídos significados subjetivos à participação: os grupos com menor nível de ensino e menor renda (a maioria dos integrantes do OP) tendem a compreender a sua participação a partir de valores mais instrumentais e pragmáticos. Já os indivíduos com maior volume de capitais tendem a significar a sua participação ou a partir de valores que constituem certa identidade e solidariedade comunitárias, ou como exercício da democracia e dos direitos de cidadania.

### Percepções sobre a democracia

Neste bloco são analisados dados extraídos das perguntas relacionadas com as opiniões acerca da democracia como regime político. Mesmo sabendo-se da incompletude desses dados para analisar-se a cultura política, entende-se que, juntamente com os dados apresentados até aqui, há elementos que podem contribuir para prospectar possíveis tendências favoráveis ou não à formação de uma cultura cívica e democrática por meio da socialização do OP.

Em primeiro lugar, a análise trata das respostas relativas à percepção da democracia como “um regime bom” ou se, para o entrevistado, trata-se de ser “indiferente frente ao caráter democrático ou não do regime político”. Da mesma forma, foram analisadas as respostas dadas à pergunta sobre a “limitação ou não dos direitos democráticos por parte do governo”.

A ampla maioria dos integrantes do OP (66,5%) entende que “a democracia é um regime bom”, contra 21,7% que se posiciona “indiferente” frente a essa questão, e outros 11,8% que disseram “não saber ou não responderam”. Esse percentual de adesão ao regime democrático é maior do que o verificado dentre os eleitores de Porto Alegre (53,4%), do Brasil (45%) (CESAR, 2012) e da América Latina (58%) (Latino Barômetro, 2011). Na pesquisa de 2009, mesmo dentre os que nunca participaram do OP, o percentual dos que entendem que “a democracia é um regime bom” (61,4%) foi superior em relação à cidade, ao Brasil e à América Latina.

Por outro lado, ao perguntar se o governo deve ou não “limitar os direitos democráticos” obteve-se percentuais mais equilibrados entre as opiniões: 49,9% entendeu que o “governo não o deve fazer”, contra 40,6% que opinou que isso “deve ocorrer quando necessário” e 9,5% disse “não saber” ou “não respondeu” a questão. É claro que esta questão – presente em pesquisas internacionais – precisa ser aprofundada qualitativamente, para que sejam conhecidos os sentidos subjetivos das respostas dadas à questão.

Buscando aprofundar a investigação, foram realizados cruzamentos das mesmas perguntas (sobre o regime político e sobre as limitações dos direitos democráticos) com variáveis internas e externas à participação, tais como: (a) o tempo de participação no OP, (b) as motivações da participação, (c) o exercício da representação, como conselheiro ou delegado, (d) a experiência associativa, (e) o nível de ensino e a renda familiar. Como será visto, essas variáveis produzem alterações significativas nos tipos de respostas obtidas.

## Tempo de OP e democracia

Em relação ao tempo de participação, observaram-se posições distintas: o maior tempo de OP é acompanhado pelo leve aumento percentual que classifica “a democracia como um regime bom” e que entende que o “governo não deve limitar os direitos democráticos”. Contrariamente, o menor tempo de OP é acompanhado pelo leve aumento percentual das respostas “indiferente ao regime político” (ou não resposta) e “quando necessário, o governo deve limitar os direitos democráticos” (Tabelas 39 e 40).

Tabela 39 – Opinião dos participantes do OP de Porto Alegre quanto ao regime democrático, por tempo de participação no ano de 2009

Em relação à democracia o Senhor(a) considera:	Tempo de participação					Total
	Primeira vez	Iniciante (1)	2 a 4 anos	5 a 7 anos	Veterano (2)	
Para mim, a democracia é um regime bom	61,4	64,7	66,9	73,4	77,5	66,5
Para mim, é indiferente que o regime seja democrático ou não	25,0	22,1	21,1	18,8	15,0	21,7
Não sabe e Não respondeu	13,6	13,2	12,0	7,8	7,5	11,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: (1) Iniciante: compareceu às assembleias em 2009 ou mais um único ano.

(2) Veterano: compareceu às assembleias oito anos ou mais, anteriores à pesquisa de 2009.

Tabela 40 – Opinião dos participantes do OP de Porto Alegre quanto aos direitos democráticos, por tempo de participação no ano de 2009

Em relação aos direitos o Senhor(a) considera:	Tempo de participação					Total
	Primeira vez	Iniciante (1)	2 a 4 anos	5 a 7 anos	Veterano (2)	
O Governo não deve limitar os direitos democráticos	43,8	48,5	53,0	60,9	58,4	49,8
Quando necessário, o Governo deve limitar os direitos democráticos	45,7	41,9	38,0	34,4	32,4	40,7
Não sabe e Não respondeu	10,4	9,6	9	4,7	9,2	9,5
<b>Total</b>	<b>43,9</b>	<b>14,2</b>	<b>17,3</b>	<b>6,7</b>	<b>18,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: (1) Iniciante: compareceu às assembleias em 2009 ou mais um único ano.

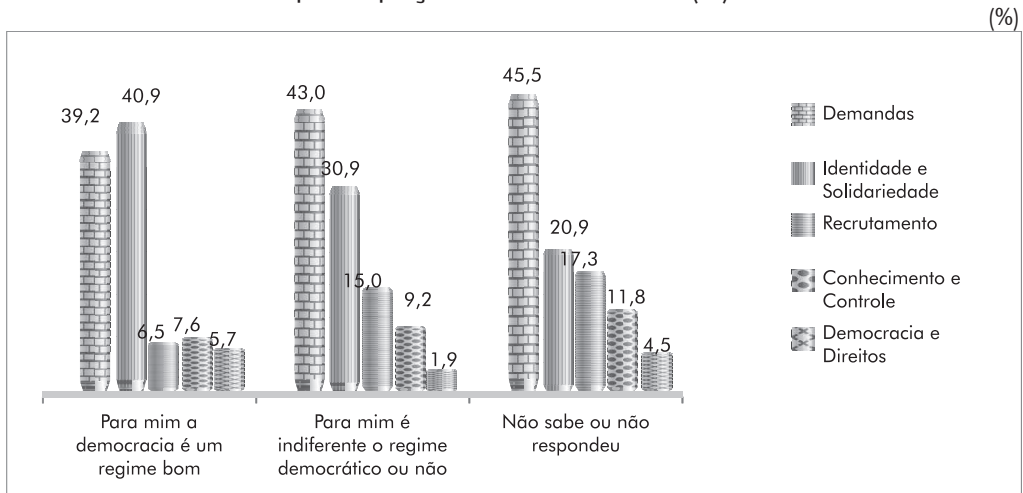
(2) Veterano: compareceu às assembleias oito anos ou mais anteriores à pesquisa de 2009.

## Motivações da participação e democracia

Também se verificou associação entre diferentes motivações da participação e opiniões quanto ao regime democrático e as limitações de direitos.

Em relação ao regime democrático, enquanto os participantes motivados por questões de ordem comunitária (“identidade/solidariedade”) estão associados à opinião “favorável ao regime democrático”, os que foram recrutados (convidados/convocados/trazidos) estão associados à “indiferença quanto ao regime político”, conforme Figura 22.

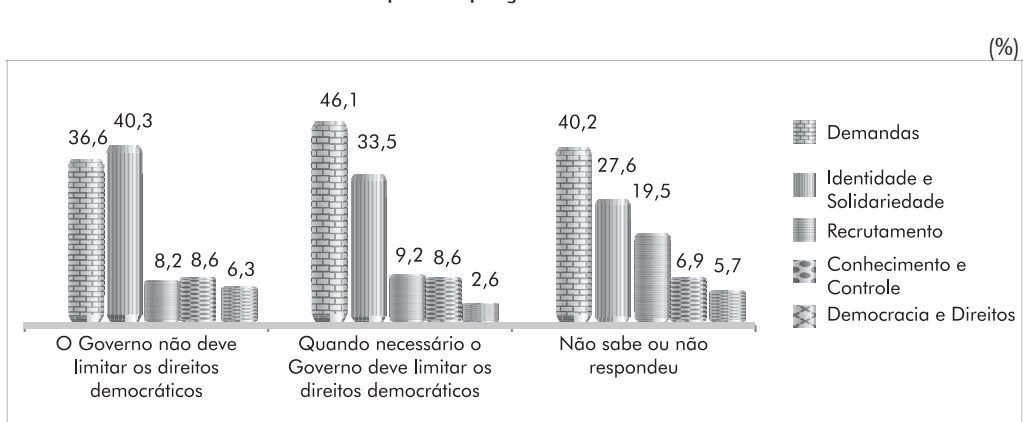
Figura 22 – Opinião quanto ao regime democrático, por motivo de participação no ano de 2009(%)



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Já quanto à limitação dos direitos, como vista na Figura 23, o grupo que participa para “demandar no OP” está associado à opinião de que o governo “deve limitar os direitos, quando necessário”. Diferentemente, os grupos que participam motivados ou por “identidade/solidariedade comunitária” ou para exercer a “democracia e os direitos de cidadania” apresentam associação com a opinião de que “o governo não deve limitar os direitos”.

Figura 23 – Opinião quanto à limitação dos direitos democráticos, por motivo de participação no ano de 2009



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).



Os dados acima demonstram que os participantes que procuram o OP a partir de razões mais coletivas e descentradas, sejam de identidades comunitárias ou expressivas do exercício da democracia e cidadania, expressam um grau mais elevado de consciência política e de adesão normativa à democracia. Contrariamente, os indivíduos cuja participação é involuntária (recrutados) ou ocorre por motivações de caráter mais instrumental (restrita às demandas), expressam uma concepção aquém da cultura democrática. Este grupo provavelmente se relaciona com o OP a partir de uma representação pragmática da participação, provavelmente, não associando, ou associando tenuemente, essa nova Instituição Participativa com o regime democrático e os direitos da cidadania.

## Representação no OP e democracia

O exercício de funções de representação nas instâncias do OP, como conselheiro ou como delegado, também é fator que diferencia as opiniões quanto ao regime democrático (Tabela 41). Cresce a proporção dos que acham que “a democracia é um regime bom” na medida em que os participantes são eleitos delegados (72,1% acham que a democracia é um regime bom) e, mais ainda, quando são eleitos conselheiros (94,4% acham a democracia um regime bom).

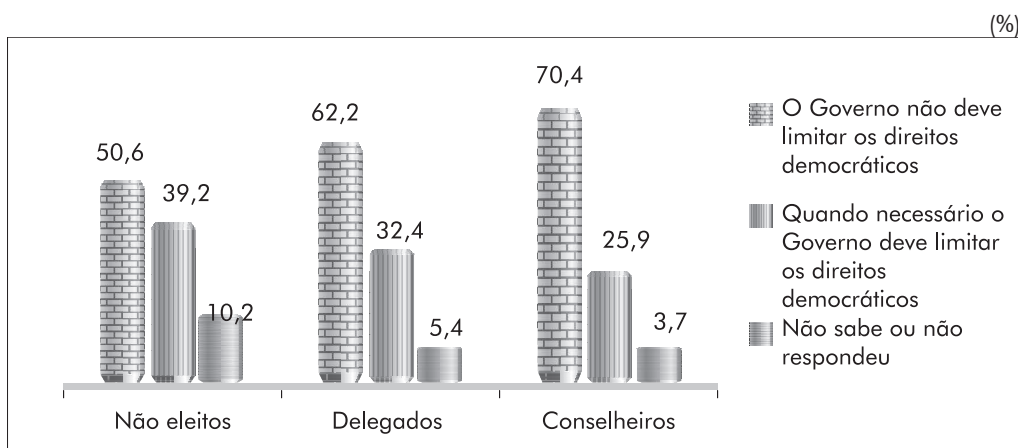
Tabela 41 – Opinião quanto ao regime democrático, segundo o exercício de funções nas instâncias eletivas do OP no ano de 2009

Em relação à democracia o Senhor(a) considera:	Função Exercida			Total (%)
	Não eleitos	Delegados	Conselheiros	
Para mim, a democracia é um regime bom	66,6	72,3	94,4	70,6
Para mim, é indiferente que o regime seja democrático ou não	21,9	16,1	3,7	18,8
Não sabe ou não respondeu	11,5	11,6	1,9	10,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Igualmente, o percentual dos que entendem que o governo não deve limitar os direitos democráticos aumenta entre os eleitos delegados e conselheiros, segundo a Figura 24. Eles estão associados à opinião de que “O governo não deve limitar os direitos democráticos”, enquanto os não eleitos estão associados à opinião de “Quando necessário o Governo deve limitar os direitos democráticos”.

Figura 24 - Opinião quanto aos direitos democráticos dos participantes do OP de Porto Alegre, por condição de representação no ano de 2009



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

## Associativismo, condições socioeconômicas e adesão à democracia

Como já afirmado, a posição favorável à democracia é percentualmente majoritária entre todos os participantes do OP. Não obstante, a análise mais detalhada demonstrou haver diferenças importantes nas opiniões sobre esse tema relacionadas a fatores externos à participação, tais como a experiência com formas associativas da sociedade civil, nível de ensino e renda familiar. Os resultados são apresentados e analisados a seguir, e podem ser visualizados nas Tabelas 42 e 43.

Os que se encontram engajados em formas associativas (entidades, associações e movimentos) apresentaram tendência a posicionar-se com respostas favoráveis à democracia e a não limitação de direitos democráticos. Contrariamente, os que não

possuem engajamento social apresentaram respostas associadas tanto à indiferença em relação ao regime político como favoráveis à limitação dos direitos democráticos, quando necessário.

Tabela 42 – Opinião quanto ao regime democrático no OP de Porto Alegre, por participação em alguma entidade, associação ou movimento social no ano de 2009

Em relação à democracia o Senhor(a) considera:	O(a) Sr(a) participa de alguma entidade, associação ou movimento social?		Total (%)
	Sim	Não	
Para mim, a democracia é um regime bom	77,1	57,9	66,6
Para mim, é indiferente que o regime seja democrático ou não	15,3	27,0	21,7
Não sabe e Não respondeu	7,6	15,1	11,7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Tabela 43 – Opinião quanto à limitação dos direitos democráticos no OP de Porto Alegre, por participação em alguma entidade, associação ou movimento social no ano de 2009

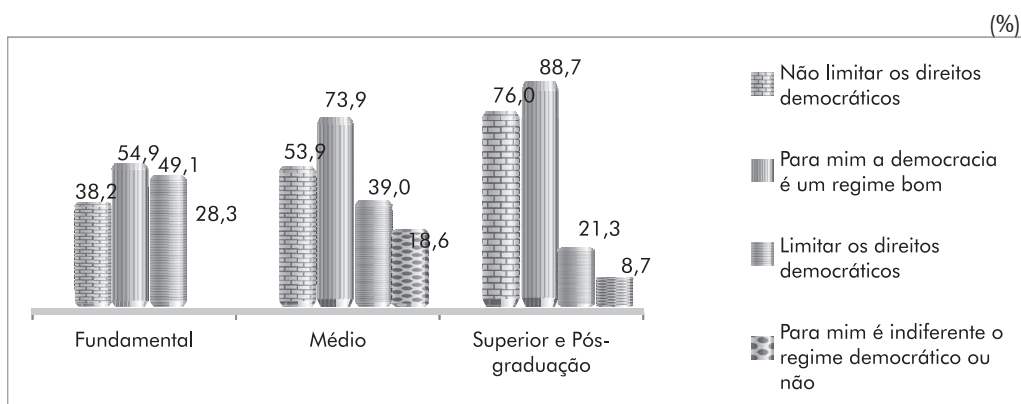
Em relação à limitação dos direitos democráticos, qual alternativa se aproxima mais de sua posição	O(a) Sr(a) participa de alguma entidade, associação ou movimento social?		Total (%)
	Sim	Não	
O Governo não deve limitar os direitos democráticos	59,6	42,1	49,9
Quando necessário o Governo deve limitar os direitos democráticos	32,8	47,0	40,6
Não sabe e Não respondeu	7,6	10,9	9,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

A análise das questões relativas à democracia, a partir das condições socioeconômicas dos participantes, como nível de ensino e renda familiar, demonstrou a mesma tendência identificada no item do associativismo.

Quanto maior o nível de ensino, mais os participantes manifestaram opiniões favoráveis ao regime democrático. Os participantes com nível de ensino fundamental estão associados às respostas de “indiferença quanto ao regime político” (ou não souberam responder a questão) e de “restrição dos direitos democráticos”, quando necessário. Já os de nível médio e superior estão associados à opinião de que “a democracia é um regime bom”. Os de nível superior estão associados a “não limitação dos direitos democráticos”, conforme Figura 25.

Figura 25 – Opinião quanto à democracia dos participantes do OP de Porto Alegre, por escolaridade, no ano de 2009

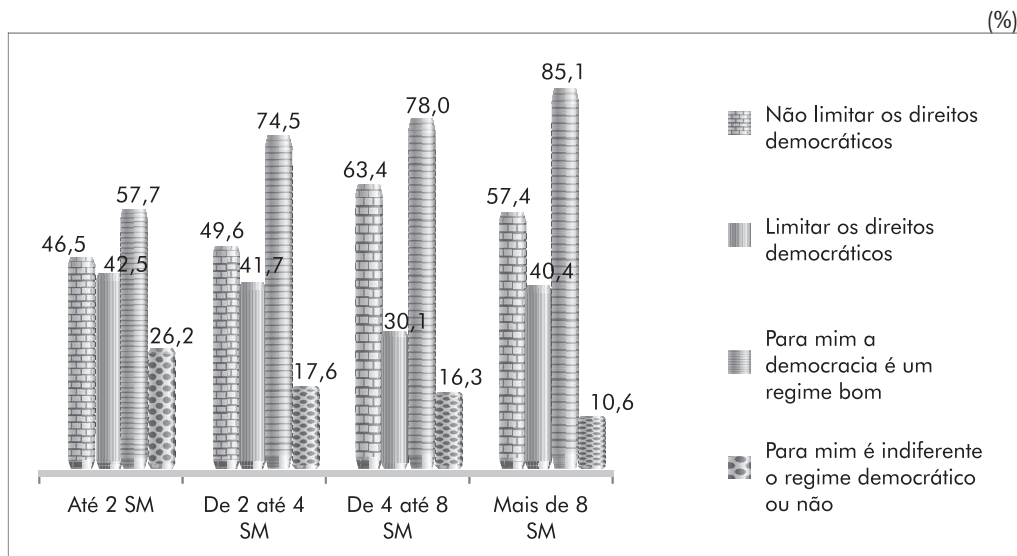


Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Nos respectivos níveis de ensino foram incluídos tanto os participantes que tinham completado ou não o respectivo nível de ensino. Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa figura foram excluídas as Não respostas, as respostas Não sabe e aqueles que declararam analfabetos ou somente alfabetizados.

Da mesma forma, verificou-se que quanto maior a renda, mais os participantes opinaram de forma favorável ao regime democrático, segundo Figura 26. Os de renda familiar de até 2 SM estão associados à indiferença frente ao regime democrático e à opinião de que o governo deve limitar os direitos democráticos, quando necessário. Os de renda a partir de 2 SM estão vinculados à resposta que percebe a democracia como um regime bom. Os de renda familiar de 4 a 8 SM estão associados à opinião de que o governo não deve limitar os direitos democráticos.

Figura 26 – Opinião quanto à democracia no OP de Porto Alegre, por renda familiar no ano de 2009



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nota: Para fins de teste estatístico, no cruzamento apresentado nessa Tabela foram excluídas as Não Respostas, as respostas. Não Sabe e aqueles que se declararam sem renda que representavam 0,7% dos participantes. Por esse motivo, os valores apresentados na Figura 26 podem diferir dos valores das demais tabelas.

## Quadro Síntese do Capítulo

### Mudanças na cultura política no OP

Os dados sobre cultura política, quando analisados historicamente, revelaram, por um lado, alterações significativas na forma de ação coletiva do público do OP. Por outro lado, mostraram continuidades que expressam tanto o potencial de aprendizagens democráticas oportunizadas por esta instituição participativa, como limites evidentes a esse respeito, que continuam a desafiar a qualidade dessa prática inovadora que está completando 25 anos de existência.

A mudança de maior significado refere-se ao decréscimo de vínculos associativos dos integrantes do OP. Essa realidade parece contrariar a hipótese sustentada historicamente sobre os possíveis efeitos positivos do OP no tecido associativo e no engajamento cívico dos seus integrantes, o que não quer dizer que isso não tenha ocorrido na sua fase inicial. Além disso, as diferenças de grau de associativismo decorrentes das condições socioeconômicas (escolaridade e renda) revelam os custos e as oportunidades desiguais na participação. Como visto, o vínculo associativo é um dos requisitos para o exercício da representação como conselheiros ou delegados.

O decréscimo de vínculos associativos pode ter consequências também nas possibilidades de aprendizagens democráticas no processo do OP. Conforme analisado, o grupo que tem experiência associativa na sociedade civil apresenta, em geral, motivações para a sua participação a partir de concepções mais descentradas, seja por questões de identidade comunitária ou, em menor escala, como exercício de direitos democráticos e de cidadania.

Quais as razões e os significados desse novo fenômeno de decréscimo do associativismo no OP? Esta é uma questão que requer, como já afirmado, pesquisa específica

e aprofundada. Ao longo do presente estudo foram apresentadas algumas hipóteses a serem testadas: aumento do recrutamento por meio de participação involuntária e menos consciente (heterônoma); ou transformação estrutural nas formas de mobilização e engajamento, por meio de redes informais em lugar de organizações hierarquizadas. Elas podem estar coexistindo como nova forma de engajamento na configuração histórica do OP.

Outros fatores também se destacaram na análise sobre possíveis aprendizagens relacionadas à cultura política. O maior tempo de participação mostrou-se relacionado a uma cultura política mais desenvolvida, embora não se postule relação de causalidade. Igualmente, as condições sociais desiguais (escolaridade e renda familiar), assim como a experiência de exercer funções representativas no OP, mostraram-se intervenientes na atribuição de significados da participação, como indicador de cultura política. O maior volume de capitais (ensino e renda) e a experiência de representação no OP (delegados e conselheiros) mostraram-se relacionados com significados mais generalizantes e descentrados e menos instrumentais e heterônomos.

A análise específica das opiniões sobre o regime democrático indicou um percentual de adesão à democracia dentre os integrantes do OP (incluindo os iniciantes) superior aos encontrados entre os eleitores da cidade de Porto Alegre, do país e da América Latina. A investigação estatística mais pormenorizada revelou, entretanto, diferenças significativas entre o público participante. Os grupos favoráveis ao regime democrático e contra qualquer limitação de direitos são aqueles associados às seguintes características: maior tempo de OP (8 anos ou mais); participam a partir de motivações mais coletivas e descentradas; já exerceram funções de representação (como delegados ou conselheiros); possuem

vínculos associativos na sociedade civil; têm nível de ensino médio e/ou superior e renda acima de 2 SM.

Os dados indicam que, globalmente, a partir de um patamar relativamente elevado de adesão normativa à democracia, pela totalidade dos participantes do OP, persistem diferenças importantes quanto a essa questão, relacionadas com variáveis socioeconômicas e culturais exógenas ao OP (renda familiar, nível de ensino, associativismo) e com variáveis endógenas a essa instituição (tempo de participação, oportunidade de exercício da representação). Isso demonstra não só assimetrias decorrentes dessas condições que distinguem os participantes entre si (conhecimento das regras do jogo, falar no OP etc.), mas também assimetrias na construção de valores democráticos e de cultura cidadã. Os dados parecem indicar que os sentidos subjetivos que acompanham o engajamento no OP estão mais fortemente vinculados a uma concepção comunitarista demandante (visando benefícios às comunidades demandantes de infraestrutura urbana e políticas públicas) e, secundariamente, a um sentido da participação como expressão do exercício da democracia baseada nos direitos da cidadania.

Esse é o dado mais importante a ser destacado. A participação ao longo do tempo não parece ser suficiente para transformar, de forma significativa, as assimetrias de percepções, de práticas e de construção de novos valores necessários a uma cultura política democrática, cidadã e crítica, um dos objetivos preconizados na gênese e na história de construção do OP.

Essa conclusão é coerente com resultados de pesquisas acadêmicas anteriores, que se utilizaram do mesmo método quantitativo ou de outro referencial teórico-metodológico baseado na aprendizagem cognitivo-moral da consciência social dos participantes (FEDOZZI, 2008; 2009).





## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância do OP não se esgota na possibilidade inovadora aberta por ele de proporcionar que a população debata e decida, em conjunto com o governo municipal, a aplicação prioritária dos recursos públicos em obras e serviços a serem executados pela administração municipal. A investigação sobre a trajetória histórica dessa nova instituição participativa possibilita compreender e refletir sobre a própria experiência em curso, avaliando potencialidades e limites dessa forma de democracia participativa na gestão pública do Brasil contemporâneo.

É nesta direção que esse estudo buscou contribuir, apresentando e analisando dados históricos e estabelecendo relações entre esses dados. A coleta das informações foi orientada por estudos já realizados, o que permitiu a comparação histórica de questões importantes sobre o desenvolvimento da participação na cidade. Novos temas se mostravam relevantes na pauta de discussões sobre a participação, a exemplo da investigação sobre o uso das tecnologias de informação no processo de debates públicos do OP.

A análise da série histórica de informações mostra uma retomada do crescimento do número de participantes nas assembleias, a partir de 2007. Quanto ao perfil desses participantes, percebeu-se não apenas o predomínio das mulheres como, também, o aumento quantitativo de sua participação. Esse predomínio ocorreu também entre os eleitos delegados do OP, mas não se evidenciou entre os eleitos conselheiros, indicando que o avanço da participação feminina no OP ainda não se deu de forma igualitária à masculina. Também prevaleceram os indivíduos na condição de solteiros, principalmente dentre o público feminino, o que reforça a desigualdade das condições objetivas e subjetivas de ação das mulheres na esfera pública.

Chama atenção, ao longo do período pesquisado, a continuidade da baixa participação dos jovens no OP. Especialmente para esse segmento, acredita-se que a utilização da Internet no OP possa constituir-se em uma das alternativas para a sua maior atração e o seu envolvimento na discussão sobre as prioridades para a cidade.

Embora tenha identificado a baixa participação daqueles com escolaridade superior, a análise comparativa entre os anos pesquisados do público do OP mostrou ter havido crescimento do percentual de participantes com ensino médio e superior. Ao mesmo tempo, observou-se menor participação daqueles com maior renda familiar, tendo sobressaído os participantes com menor rendimento – até dois salários mínimos – sendo que 80% dos participantes, em 2009, tinham renda familiar de até quatro salários mínimos. A participação maior desse segmento da população, assim como a expressiva presença de negros e de pardos, comparativamente ao perfil da população da cidade, demonstra que o OP é um espaço de inclusão social e política dos setores mais pobres e discriminados da sociedade nas decisões orçamentárias.

Quanto ao uso de tecnologias de informação como meio de envolver e atrair segmentos ainda não participantes do OP é importante considerar que a pesquisa de 2009 apontou que os mais escolarizados, os com maior renda e os mais jovens eram os extratos com maior acesso à Internet. Porém, como referido no terceiro capítulo, esse acesso ocorre de modo expressivo entre aqueles com menor escolaridade – cerca de 27% dos com ensino fundamental –, com menor renda – aproximadamente 26% dos com renda de até um salário mínimo e 42% de um a dois salários – e com maior idade – cerca de 34% daqueles com mais de 60 anos. Além disso, percebeu-se que mais da metade dos participantes do OP acessavam a Internet e 70% entendem que ela pode ser utilizada para ampliar a participação no OP. Nesta perspectiva, o ObservaPOA tem o potencial de auxiliar os integrantes do OP e das demais instâncias participativas da cidade no acesso às informações e nas tomadas de decisão.

A avaliação dos participantes sobre o seu poder de decisão no OP mostrou que, ao longo do tempo, houve aumento de uma opinião

mais negativa a esse respeito. Na mesma direção, ocorreram, ao longo dos anos, avaliações mais desfavoráveis quanto à prestação de contas por parte da Administração Municipal e por parte dos conselheiros e delegados do OP. A escolaridade e o exercício de funções de representação – delegados e conselheiros – são atributos que se mostraram associados a essas avaliações mais críticas sobre a qualidade do funcionamento do OP. A opinião sobre a prestação de contas dos representantes (conselheiros e delegados) parece indicar uma nova fase de certo afastamento entre representantes e representados. Reforça essa hipótese o contraste entre a opinião dos participantes favorável à restrição do número de mandatos dos conselheiros, e a alteração regimental adotada pelo COP, em 2007, que permite a reeleição permanente dos mandatos dos conselheiros.

Outro fato novo relevante diz respeito à diminuição percentual do nível de associativismo do público participante do OP. Em 2009, pela primeira vez, os participantes sem vínculos associativos superaram aqueles que disseram participar em alguma associação, entidade ou movimento social. Essa constatação – que merece investigação aprofundada - pode indicar uma possível mudança nas formas de ação coletiva e de recrutamento dos participantes no OP. Além disso, o processo crescente na história do OP de desfiliação associativa do seu público pode ter implicações na qualidade da participação ainda não claramente identificadas.

O conhecimento das regras de funcionamento do OP e a fala no OP revelaram a permanência de limites nesses quesitos que merecem investimentos metodológicos e de capacitação, dado que em todos os anos pesquisados uma pequena parcela conhece suas regras de funcionamento e costuma falar nesse espaço participativo. A maior escolaridade e o maior tempo de participação mostraram-se mais uma vez como fatores que interferem positivamente nesses itens. Trata-se de uma assimetria que impõe oportunidades desiguais de participação.

Destaque-se que na investigação sobre questões relativas à cultura política – realizada pela primeira vez na série histórica das pesquisas – o público do OP demonstrou um grau de adesão ao

regime democrático superior aos encontrados entre os eleitores da cidade de Porto Alegre, do país e da América Latina. Não obstante, fatores externos ao OP – a escolaridade, a renda familiar, o nível de ensino e o associativismo – juntamente com fatores internos – o tempo de participação e a experiência advinda do exercício de funções representativas no OP – se apresentaram como intervenientes na atribuição de significados da participação, nos valores democráticos e na adesão à democracia.

Um aspecto já referido e que merece destaque a partir da análise do conjunto dos dados é que a participação ao longo do tempo parece não ser suficiente para transformar, de forma significativa, as assimetrias de percepções, de práticas e de construção de novos valores necessários a uma cultura política democrática, cidadã e crítica, um dos objetivos preconizados na gênese e na história de construção do OP.

Conforme frisado na introdução do livro o estudo ora apresentado não pretende abarcar uma avaliação integral da trajetória do OP. Todavia, tem-se a convicção de que conhecer e analisar o perfil, a avaliação e as percepções dos seus participantes sobre aspectos importantes dessa história coletiva da cidade de Porto Alegre, se traduz em um subsídio de alta relevância para um balanço profundo dos seus 25 anos de existência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASSANI, Valéria D. S.; FEDOZZI, Luciano; FURTADO, Adriana; MACEDO, Carlos Eduardo G.; PARENZA, Cidriana. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: PMPA, v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <[http://www.observapoa.com.br/default.php?p\\_secao=56](http://www.observapoa.com.br/default.php?p_secao=56)>.

BERQUÓ, E. S. **Bioestatística**. São Paulo: Editora EPU, 2006.

BOLFARINE, Heleno; BUSSAB, Wilton O. **Elementos de amostragem**. São Paulo: Editora Blucher, 2005.

BUSSAB, Wilton de O.; MORETTIN, Pedro A. **Estatística Básica**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS (Cidade). Coordenação de Relações com a Comunidade/PMPA. **Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, porque participa e o que pensa do processo**. Porto Alegre, 1999.

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS (Cidade); PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Quem é o público do Orçamento Participativo de 2000**. Porto Alegre, 2002.

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS (Cidade). **Quem é o público do Orçamento Participativo de 2002**. Porto Alegre, 2003.

CESAR, Benedito Tadeu. A Especificidade Política de Porto Alegre. **Jornal Sul 21**, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/>>. Acesso em: 24 nov. 2012.

CETIC - Centro de Estudos sobre as Tecnologias de Informação e Comunicação. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Brasil: TIC Domicílios e TIC Empresas 2009**. São Paulo: CETIC.Br (publicação online). Disponível em: <<http://www.cetic.br>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

DOWNING, D. **Estatística Aplicada**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

FASE, CRC/PMPA, CIDADE e ABERS, R. **Pesquisa sobre a população que participa da discussão do orçamento público junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre**. Porto Alegre, 1995.

FEDOZZI, Luciano. **Perfil social e associativo do público do OP de Porto Alegre em 2005**. Porto Alegre, 2005.

\_\_\_\_\_. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre** – análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

\_\_\_\_\_. **O eu e os outros**. Participação e transformação da consciência moral e cidadania. Porto Alegre: Tomo Editorial e Observatório das Metrópoles, 2008.

\_\_\_\_\_. Orçamento Participativo de Porto Alegre. Gênese, avanços e limites de uma ideia que se globaliza. **Cidades, Comunidades e Territórios**, v. 18, p. 41-57, 2009.

FEDOZZI, Luciano; MARTINS, A. L. B. Novas instituições participativas, processos de elitização e o Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2012, Águas de Lindóia. **Novas instituições participativas, processos de elitização e o Orçamento Participativo de Porto Alegre**. (paper no prelo)

FEE; FGTAS/SINE-RS; SEADE-SP; DIEESE; PMPA. **Pesquisa de Emprego e Desemprego de Porto Alegre**. Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<http://geo.dieese.org.br/poa/>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

FIELD, Andy. **Descobrimo a estatística usando SPSS**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FEDOZZI/UFRGS; OBSERVAPOA. **Banco de dados da Pesquisa Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre, perfis social e associativo, avaliação e cultura política**. Porto Alegre: PMPA; UFRGS, 2009. Disponível em: <<http://www.observapoa.com.br>>.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 43ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo/>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2008**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

IBOPE. **Pesquisa Internet POP**. 2008. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

INFORME LATINOBARÓMETRO (2011). **Corporación Latinobarómetro**, Santiago do Chile, 2011. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

IPEA. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas**. Brasília: Comunicação da Presidência, nº

38, jan. 2010.

NUÑEZ, Tarson; FEDOZZI, Luciano. **Quem é quem no Orçamento Participativo**. Interpretação de dados quantitativos da população que participa do OP em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993.

PEREIRA, Júlio Cesar R. **Análise de Dados Qualitativos: Estratégias Metodológicas para as Ciências da Saúde, Humanas e Sociais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

PMPA. **Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais – 2009/2010**. Porto Alegre: PMPA, 2009.

SALSBURG, David. **Uma senhora toma chá...: como a estatística revolucionou a ciência no século XX**. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2009.

SMCPGL. **Banco de dados do cadastro dos participantes no OP de Porto Alegre**. Porto Alegre: PMPA, 2012.





# ANEXO METODOLÓGICO

Nesse texto serão apresentadas as metodologias de investigação adotadas no intuito de conhecer o perfil e a opinião dos participantes do Orçamento Participativo – OP 2009 em Porto Alegre, por meio de uma pesquisa amostral estruturada, bem como, o ferramental estatístico empregado na análise dos resultados das entrevistas.

A **forma de pesquisa**, produzida por meio de uma entrevista, utilizou um questionário estruturado com cinquenta e uma perguntas objetivas de respostas simples. Em virtude do pouco tempo entre a finalização das perguntas do questionário e a data de início das assembleias, foi realizada apenas uma entrevista para avaliar o tempo de aplicação do questionário.

Foi realizado um treinamento com os entrevistadores, onde os objetivos da pesquisa foram discutidos e foram transmitidas orientações sobre cada questão do questionário.

## 1. Caracterização da Pesquisa e Plano Amostral

A pesquisa busca indagar algumas características dos participantes do OP, com o objetivo de construir um perfil dos mesmos. As peculiaridades investigadas dos participantes dizem respeito ao ponto de vista social e associativo, além do caráter democrático e de avaliar as possibilidades de inovações no processo do Orçamento Participativo – OP.

Cabe destacar que o plano amostral foi construído visando apresentar os dados referentes aos participantes do OP da cidade e não por região ou temática, desse modo, não podemos inferir sobre cada uma dessas regiões ou temáticas separadamente.

A pesquisa foi realizada durante a Rodada Única de assembleias nas 17 regiões e nas seis temáticas, que ocorreram entre abril e maio de 2009, no período intitulado Ciclo do OP, caracterizado no “Regimento Interno do Orçamento Participativo” (PMPA, 2009). A Rodada Única de assembleias nas regiões e temáticas é um processo de participação direta dos cidadãos de Porto Alegre, com objetivo, entre outros, de eleger as prioridades da ação governamental em cada região e temática, de eleger os Conselheiros do OP e de definir o número de delegados. Em cada assembleia, há o credenciamento dos participantes devidamente identificados no momento da inscrição. Salienta-se que somente a população com 16 anos e mais pode se credenciar, dessa forma, todos os dados desse estudo dizem respeito a esse público.

Para definir o **plano amostral** tomaram-se por base os resultados obtidos de pesquisa semelhante realizada junto ao público participante das assembleias do OP no ano de 2005, sendo essa a última pesquisa realizada nesse gênero em Porto Alegre (Fedozzi, 2007). Também se levou em conta o número de credenciados nas assembleias de 2006, 2007 e 2008. A população amostrada foi a dos credenciados nas assembleias tanto regionais quanto temáticas.

O problema da pesquisa<sup>1</sup> recaiu sobre o percentual de comparecimento no OP em anos anteriores, valor de 68,1% em 2005. A escolha dessa questão se deve ao fato de a mesma representar um aspecto relevante no processo de participação e na renovação dos que comparecem ao OP e, ainda, porque esse quesito se repete no questionário atual. O percentual identificado em 2005 de comparecimento em reuniões anteriores foi de 68,1%. Considerando a realização da amostragem probabilística nas assembleias, decidiu-se pelo método de amostragem aleatória simples sem reposição para o cálculo da amostra. A metodologia de amostragem (Downing, 2006) sistemática se aplica aos casos nos quais a população total de participantes vai se completando ao longo do tempo (Berquó, 2006) e a pesquisa pode ser iniciada imediatamente à chegada dos

---

<sup>1</sup> Também nomeada variável-controle. Ver Bussab e Wilton de O. (2002).

primeiros participantes nas assembleias; além do fato de existir uma certa ordenação da população a ser amostrada, facilitando a escolha do credenciado a ser entrevistado. Nesse processo, também pode-se dizer que a população a ser pesquisada não apresenta tendências ou periodicidade que viesasse a amostra. Dessa forma, a escolha do cidadão a ser pesquisado foi de maneira sistemática utilizando como referência a fila de credenciamento (inscrição) que é formada na entrada das assembleias.

O erro amostral definido foi de 3%, que é o erro máximo aceitável da pesquisa. O nível de confiança estabelecido foi de 95%. A fim de estruturar o plano amostral, decidiu-se trabalhar com três cenários diferentes, considerando as assembleias de 2006, 2007 e 2008:

a) a média dos credenciados nas assembleias desses três anos: 13.477 pessoas;

b) o número de credenciados no ano de menor número de credenciados nas assembleias: 11.570 pessoas (ano de 2006) ; e

c) o número de credenciados no ano de maior número de credenciados nas assembleias: 14.543 (ano de 2008).

Dessa forma, o tamanho da amostra ficou determinado do seguinte modo (Bolfarine, 2005), conforme os cenários montados:

tamanho da amostra: 864;

tamanho da amostra: 854; e

tamanho da amostra: 867.

O entendimento foi o de adotar a relação estabelecida no cenário (a), ou seja, supor um comparecimento nas assembleias em 2009 próximo à média dos últimos três anos. Atribui-se a repartição da amostra total nas assembleias de forma igualitária, assumindo-se que cada assembleia é um grupo independente do outro. Para atender a esse critério, seria recomendado que se entrevistasse um a cada 15 participantes que chegassem nas assembleias.

Mesmo aceitando a independência dessas assembleias, percebeu-se nas temáticas, que foram as primeiras a serem realizadas, que o comparecimento em geral foi inferior à média esperada do cenário (a) escolhido e, a fim de não comprometer o tamanho final da amostra, a equipe coordenadora da pesquisa entendeu que havia necessidade de realizar algumas adaptações no processo de campo. A partir de então foi alterado o critério de seleção, passando para um a cada dez participantes no início do processo de credenciamento e na medida em que a quantidade de pessoas que chegavam ao local do evento ia crescendo, aproximando-se do valor esperado (média dos últimos três anos), o critério voltava a ser um a cada quinze participantes.

Esse espaçamento menor entre as entrevistas também contribuiu para a qualidade da pesquisa em si, na medida em que as entrevistas ocorriam logo no início do processo, antes da abertura das assembleias.

A experiência de realizar a entrevista após o início da assembleia não se mostrou eficiente do ponto de vista da atenção do entrevistado e do próprio ambiente, com condições adversas em razão das limitações impostas pelos locais da execução da pesquisa como, por exemplo, a sonorização.

O local da realização das entrevistas era determinado segundo as circunstâncias de cada ambiente, ora alocando espaço junto à assembleia, ora em espaços reservados, ou ainda, em espaços abertos como saguão de escolas. Assim, se conseguiu executar a pesquisa antes do início das assembleias, obviamente também porque o objetivo dos entrevistados era a assembleia em si.

Pelo acompanhamento realizado durante todo o processo, observamos que o tamanho final da amostra seria maior que o calculado pelo cenário adotado. O número total de cadastrados em todas as assembleias atingiu 15.151 pessoas e foram entrevistadas 967 pessoas. O total de credenciados foi superior em 12,4% à média dos últimos três anos e o número de entrevistas foi 11,9% superior ao previsto.

O **número final de entrevistas** maior que o pressuposto, deveu-se a dois fatores. Em primeiro lugar, ao incremento do número de

participantes, especialmente nas assembleias regionais, que se elevou em 20,1% em relação à média considerada. E, em segundo lugar, pela adaptação do critério de seleção, explicado anteriormente.

Foi **recalculado o erro amostral** a partir dos resultados obtidos na pesquisa. Quanto à variável-controle definida, o percentual de comparecimento no OP em anos anteriores calculado para 2009 foi de 56,4% e com o número total de entrevistas realizadas, pode-se recalculá-lo o erro amostral. No projeto foi definido o valor de 3% e obteve-se um erro de 3,12%, percentual esse muito próximo ao estabelecido.

Podemos, dizer que o plano amostral estabelecido no início do projeto foi atendido dentro dos parâmetros acima descritos.

## 2. Análise dos Resultados

Com o auxílio do pacote estatístico SPSS (Statistical Package for Social Sciences) foram realizadas as análises dos resultados obtidos da pesquisa (Field, 2009). As medições das variáveis (questões) investigadas no questionário foram classificadas como variáveis qualitativas com tipo de medida nominal (Pereira, 2004), dessa forma, as análises se restringiram às técnicas estatísticas disponíveis para tal tipo de variável e ainda atendendo às restrições impostas pelo respectivo teste. Primeiramente foram extraídas as análises descritivas de todas as questões a fim de compor o perfil dos participantes e observar as comparações com as pesquisas de anos anteriores.

Na tentativa de verificar as possíveis associações entre as variáveis foi utilizado **o teste Qui-quadrado** ( $\chi^2$ ). As condições para executar o teste foram verificadas. A probabilidade de aleatoriedade da distribuição das observações foi verificada para um nível de significância de 3%, também dito Erro Tipo I do teste de hipótese. Esse valor é sempre arbitrário. Nesse caso, há cerca de três probabilidades em 100 da hipótese ser rejeitada, quando deveria ser aceita, isto é, há uma confiança em cerca de 97% de que se tome a decisão acertada. Com a utilização do pacote SPSS examina-se a probabilidade de significância ou p-valor do teste. O teste informa se existe ou não associação entre

as variáveis. Quando não há evidência de associação significativa, as variações encontradas nesses cruzamentos, são atribuídas ao acaso ou a amostragem (Salsburg, 2009), significando que existem combinações de outras circunstâncias (variáveis) que não se pode controlar no referido teste. Lembramos que estamos testando apenas duas questões (ou atributos) ao mesmo tempo e o evento pesquisado é múltiplo.

O teste Qui-quadrado não pode esclarecer acerca de quais categorias dos atributos estão relacionados e nem sobre a intensidade da associação, dessa forma, se recorreu a outras técnicas. Definiu-se que, havendo associação estatística, não seria necessário investigar o grau da mesma, assim, não se recorreu aos Coeficientes disponíveis que mostram a intensidade da associação, somente é indicado no texto que há associação entre determinadas variáveis.

Para a verificação das categorias associadas estatisticamente recorreu-se à **Análise de Resíduos Padronizados-ARP**, que é complementar ao teste  $\chi^2$ . Os resíduos padronizados nada mais são que as diferenças entre o observado e o esperado, expressos em unidades de desvios padrão. Assim, os resíduos instrumentalizam a distinção entre ocorrências casuais e não casuais, isto é, que são a causa da associação detectada pelo teste do Qui-quadrado. Quanto maior o resíduo ajustado maior a associação entre as categorias. Com os valores dos resíduos pode-se verificar aqueles que são significativos ao nível de significância escolhida. Dessa forma, detectou-se quais categorias das variáveis estavam associadas, indicando que determinada categoria de uma variável está vinculada a determinada categoria da outra variável.

As relações de causa e efeito entre as variáveis não foram verificadas, não sendo objeto de estudo nesse texto. Da mesma forma, as técnicas de análise multivariada que tratam do comportamento de muitas variáveis simultaneamente não estão sendo utilizadas nesse texto, contudo podem ser empregadas em estudos posteriores.

Foram necessários alguns agrupamentos e exclusões para a análise dos dados e para a execução do teste Qui-quadrado. Os

participantes que se declararam analfabetos e somente alfabetizados, que representavam 1,9% do total de participantes, não foram incluídos nas análises. Também, os participantes que declaram não ter renda, representando 0,7% do total de participantes, foram excluídos das análises. A retirada desses grupos deveu-se a dois fatores, por um lado, por serem um grupo muito pequeno e, por outro, a inclusão desses participantes inviabilizava a realização do teste Qui-quadrado.

### 3. Formulário

Cálculo para o teste Qui-quadrado:

$$\chi^2 = \sum \sum (O_{ij} - E_{ij})^2 / E_{ij}$$

$O_{ij}$  = número de casos observados na linha i da coluna j;

$E_{ij}$  = número de casos esperados na linha i da coluna j.

O valor esperado para uma célula da tabela de contingência é dada pelo produto da probabilidade de ocorrência de observação numa dada linha e pela probabilidade de ocorrência de observação numa dada coluna, aplicado ao total de observações.

A fórmula para o cálculo do Resíduo Padronizado é:

$$Z_{res} = (O_{ij} - E_{ij}) / (\sqrt{E_{ij}} \sqrt{(1 - n_{*j}/n)(1 - n_{i*}/n)})$$

$O_{ij}$  = número de casos observados na linha i da coluna j;

$E_{ij}$  = número de casos esperados na linha i da coluna j.

n = total geral da tabela

$n_{*j}$  = total da coluna

$n_{i*}$  = total da linha



#### 4. Dados do perfil dos participantes das assembleias do OP de 2012

Além das informações obtidas na pesquisa aplicada em 2009, apresentou-se no primeiro capítulo dados referentes aos participantes das assembleias em 2012. Essas informações foram possíveis em razão da introdução de um novo processo de credenciamento, que consistiu em cadastrar os participantes num sistema informatizado. Isso permitiu que se obtivessem algumas características do perfil dos participantes, a fim de agregar aos dados históricos de pesquisas anteriores.

Ressalta-se que dos 16.721 participantes, obteve-se registro de 12.950 deles, ficando de fora 22,55% dos participantes, principalmente, das assembleias regionais da Lomba do Pinheiro e da Extremo-Sul. Os atributos de perfil levantados nesse sistema foram os de sexo, idade e nível de escolaridade. Entendeu-se que essa proporção de participantes não registrados não comprometeria a análise para a cidade, por esse motivo, se utilizou os dados de 2012.



**PREFEITURA  
PORTO  
ALEGRE**

---

SECRETARIA DE GOVERNANÇA LOCAL

