

Estratégia política e competição eleitoral em Porto Alegre: algumas implicações sobre ao orçamento participativo nas eleições municipais de 2004-2008

AILTON DE SOUZA*

Resumo: Este artigo analisa a partir de dados secundários as estratégias de campanha e o efeito político do Orçamento Participativo - OP em Porto Alegre nos pleitos eleitorais de 2004 e 2008. A partir deste pressuposto busca identificar qual o papel do OP no processo eleitoral de Porto Alegre? Para responder o presente questionamento observamos no município três cenários: a discussão sobre a adoção do OP por governos não petistas; a ascensão petista ao governo e algumas estratégias que vincularam o programa de OP aos discursos de campanha. Observamos a partir deste exame que uma das estratégias de campanha praticadas especialmente pela oposição petista no município foi de agregar eleitores simpatizantes do programa às propostas de campanha.

Palavras-chave: Orçamento participativo; estratégia política; efeitos políticos do OP.

Policy strategy and electoral competition in Porto Alegre: some implications on the Participatory Budgeting in the municipal elections of 2004-2008.

Abstract: This article looks at the secondary data from the campaign strategies and the political effect of the participatory budgeting-OP in Porto Alegre in the election of 2004 and 2008 elections. From this assumption seeks to identify what the OP's role in the electoral process of Porto Alegre? To answer this question we observed in three scenarios: a discussion on the adoption of the OP by PT Governments; the PT to the Government and some have likened the strategic program of OP to campaign speeches. We observe from this examination that a strategic campaign of practiced especially by the opposition PT in the municipality was to aggregate program supporters voters to campaign proposals.

Key words: participatory budgeting; political strategy; political effects of OP.



* **AILTON DE SOUZA** é Professor e pesquisador da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul - UEMS.

Introdução

Nas últimas décadas Porto Alegre foi palco de uma acirrada competição eleitoral tendo como um dos seus protagonistas o Partido dos Trabalhadores – PT, que ficou a frente da prefeitura de 1989 a 2004¹. A repetidas vitórias do PT nas eleições, embora, não categoricamente explícito pela literatura política teve como traço positivo o fato do partido ser o idealizador de um dos programas de participação populares mais conhecidos o Orçamento Participativo (OP).

O programa surgido em 1989 foi tido de forma geral como um mecanismo que envolve a participação popular na gestão do orçamento público durante todo o ano fiscal. Sua capacidade de envolver e mobilizar cidadãos de todos os segmentos sociais levou o programa a ter apoio ao longo dos anos de diversos candidatos à prefeitura de diferentes municípios brasileiros.

Entretanto, a manutenção duradoura do OP em Porto Alegre produziu ao longo dos anos distintas manifestações. De um lado, uma sociedade política e civil favorável a sua continuidade dado as suas potencialidades de transformação social, de outro, seus opositores que, avaliaram o programa apenas como uma estratégia partidária. Em meio a este debate a adoção ou mesmo a simpatia pelo programa nas campanhas eleitorais foram encaradas como táticas úteis e articuladas de captar eleitores favoráveis, o que no mínimo poderia

aumentar as chances de sucesso eleitoral à prefeitura pelos partidos em disputa.

Esta estratégia em Porto Alegre teve contornos interessantes, pois o OP passou de um símbolo amplamente combatido pela oposição para ser seu próprio discurso durante as últimas eleições no período. Este cenário fica seguramente evidente a partir do discurso enfatizado pela oposição petista que passou a reiterar o potencial do programa e oferecer apoio incondicional a partir de uma postura favorável e inédita em Porto Alegre (DIAS, 2008).

Tendo em vista a presente configuração política, este trabalho analisa a partir de



dados secundários os efeitos políticos e eleitorais do programa de OP em Porto Alegre nas eleições de 2004 e 2008. Priorizamos, neste sentido, alguns dos posicionamentos de candidatos de oposição à campanha

petista no período buscando identificar a vinculação do programa OP na disputa eleitoral. Diante a este contexto, enfatizamos neste artigo três aspectos: a discussão sobre a adoção do OP por governos não petistas; o histórico petista no governo; e as estratégias de disputa eleitoral vinculando o programa de OP.

Para apresentar os resultados desta discussão organizamos este trabalho em quatro partes além desta. Na primeira, enfocamos a debate teórico que envolve a adoção dos programas de OP por governos não petistas. Em seguida, expomos uma breve teoria da evolução do petismo no Brasil e em especial em Porto Alegre situando alguns dos

¹ Em nível estadual, entretanto, este cenário se diferenciou, havendo uma tendência de constante alternância partidária.

fatores históricos e o processo de consolidação do partido no meio político.

Na terceira, direcionamos nosso olhar as questões políticas relacionadas às estratégias partidárias utilizadas nas últimas disputas eleitorais à prefeitura de Porto Alegre, sublinhando alguns dos possíveis motivos para derrota petista em 2004 e em 2008. Por fim, a quarta parte que congrega nossas considerações gerais.

A adoção do OP por partidos não petistas: algumas considerações preliminares

A relação entre programas OP e os partidos políticos no Brasil remonta a própria história do programa no país, que desde meados do ano 2000 é operado por diversas siglas partidárias em nível municipal. No âmbito eleitoral, pelo menos para Porto Alegre o OP foi considerado uma pauta importante de discurso dada a acirrada competição política no município nos últimos pleitos. Embora se observe que o simples apoio ao programa nos períodos eleitorais não seja considerado um fator decisivo para a vitória nas urnas.

Contudo, foi a repercussão dos primeiros programas de OP na década de 1990 em Porto Alegre a partir nas petistas que levou a experiência a se propagar e ser adotada por diversos partidos. Dado a construção deste cenário se indaga quais os motivos de administrações não petistas – muitas vezes com um histórico de forte oposição –, adotarem um programa intensamente vinculado ao Partido dos Trabalhadores?

Para a cidade de Porto Alegre, o presente questionamento nos foi oportuno e pertinente, uma vez que o

PMDB, partido opositor e vitorioso nas eleições de 2004 adota o programa e o mantém depois da reeleição em 2008. Tal cenário despertou nosso interesse, haja vista que marcou um quebra a permanência ininterrupta do programa de OP pelo Partido dos Trabalhadores.

Embora, o quadro de adoção do OP por outros partidos não seja algo novo no panorama político brasileiro que segundo Ribeiro e Grazia (2003) desde 1997 apresentam partidos não petistas conduzindo o programa, o fato é que esta condição foi encarada pela teoria especializada com certo ceticismo dado a suposta eficiência e característico sucesso dos programas do OP por administrações petistas na década de 1990 (ABERS, 1997; NYLEN, 2003; WAMPLER e AVRITZER, 2004; WAMPLER, 2008 e BAIERLE, 2008).

Em cidades acima de 100.000 habitantes o panorama de propagação do OP no Brasil foi crescente inclusive com adesão de partidos não petistas sendo inclusive superiores aos governos petistas. Este cenário reforça o questionamento sobre quais os fatores que levam partidos não petistas a adotarem o programa de orçamento participativo?

Visando apresentar algumas suposições esboçamos nas linhas que seguem alguns apontamentos. Partindo-se da observação Wampler (2007) é possível considerar quatro razões comuns para os partidos adotarem o programa de OP: 1) a colaboração entre cidadãos participantes e o governo para impedir velhas práticas clientelistas; 2) o incremento da distribuição de recursos para a comunidade; 3) a mobilização dos cidadãos para prover oportunidades de mudança política e social; e 4) a promoção da transparência como

redução da corrupção e da ineficiência burocrática.

Por outro lado, a adoção do programa estaria relacionada entre outros aspectos ao fato dos prefeitos eleitos possuírem:

“Diferentes incentivos para adotar políticas inovadoras. Aqueles que acreditam que obterão apoio e prestígio a partir da adoção do OP provavelmente dedicarão mais tempo, energia, recursos e, algo importante, prestígio político para assegurar que os programas em funcionamento em suas jurisdições sejam de algum modo semelhante aos processos modelares vinculados à experiência pioneira de Porto Alegre” (WAMPLER, 2008, p. 86).

Porém, o autor observa que “a medida que os rendimentos políticos para os prefeitos passam a mostrar sinais de recuo, haverá um correspondente recuo na intensidade do seu apoio” (IDEM). No entanto, por outro lado, alguns dos OP's conduzidos por governos não petistas apresentaram indícios de menor capacidade de resposta a questões que já foram sinônimos de sucesso em administrações petistas. Neste contexto, a pesquisa comparativa realizada por Wampler e Avritzer (2004) com OP's de três cidades com administrações diferentes: Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife (PT, PT-PSB, PMDB-PFL), apresentou nos quesitos mobilização e participação, que a administração de Recife (PMDB-PFL) em comparação as administrações das demais cidades obteve resultados inferiores e com evidências de uma sociedade civil desmobilizada e com um baixo nível de participação popular.

Este cenário enfatizado pelos autores pode estar ligado ao fato de que nas “administrações petistas o envolvimento dos cidadãos vai além da execução dos

programas de governo, sendo parte inclusive da decisão do governo de como programar e alocar seus recursos” (ABERS, 1996, p. 35). Além disso, ao contrário de administrações petistas, os governos não petistas, segundo Nylén (2002), estão menos interessados com o *empowerment* de não elites na participação no orçamento². No entanto, quando o prefeito não é do PT e a maioria da câmara é de esquerda, existe certa pressão para que as prefeituras adotem o OP como forma de evitar a vitória eleitoral do PT e de seus aliados (WAMPLER, 2008). Porém, quando o governo não petista apresenta uma esquerda mais fraca, a disposição para adoção do programa visa: “(a) impedir que a esquerda local possa utilizar a inexistência do OP como bandeira de campanha, (b) obter acesso às bases sobre as quais o PT tradicionalmente se sustenta” (IDEM, p.83).

Outra explicação para o cenário de adoção do programa estaria no fato dos partidos, ao observarem como as instituições evoluem e se transformam, tentam introduzir instituições que privilegiam seu êxito eleitoral, ideológico e político. De modo que, administram a natureza do conflito e modificam as questões de disputa visando interpelar e capturar de diferentes setores da sociedade seu apoio eleitoral (Schneider e Goldfrank, 2006). Esta foi também a conclusão de Spada (2009) ao analisar os OP's de cidades brasileiras com mais de 50.000 habitantes entre 1996 e 2008. Para este autor, um dos fatores mais importantes do incremento dos orçamentos

²Além disso, acrescenta o autor, a adoção do programa por outras siglas partidárias leva em muitos casos à hostilidade de simpatizantes ou partidários do PT.

participativos é o de maior probabilidade de reeleição partidária. Neste sentido, segundo o autor, o OP é considerado “uma instituição política, que como muitas outras, têm o propósito de privilegiar certos grupos sociais a fim de fazer avançar os objetivos partidários, incluindo o êxito eleitoral” (p.254).

Por este prisma, mesmo para os partidos de esquerda a adoção do OP pode ser considerado um fator interessante e também desejado. Isto ocorre segundo Pinto (2004), por pelo menos três razões:

“(1) pela própria postura política-ideológica desses partidos, que defendem o alargamento da democracia e da inclusão social. 2) dada à incapacidade de formar legislativos majoritários em seus governos; e, 3) porque agindo dessa forma, as decisões dos corpos participativos rompem com práticas clientelistas e retiram poder de decisão dos adversários políticos.” (PINTO, 2004, p.101).

De forma geral, o fato de governos municipais e estaduais em muitos casos atuarem em cenários de escassez de recursos e de carência de serviços básicos para populações pobres, incluindo populações excluídas do processo de decisão sobre a aplicação dos recursos muitas vezes escassos, contribui para a legitimação de políticas públicas eficientes (Pinto, 2004), tais quais os programas de OP.

Todas estas características relativas aos orçamentos participativos ajudam a consolidá-los como uma política pública de excelente impacto social (WAMPLER, 2008, LYRA, 2007). Porém, é possível observar a partir das experiências implementadas que o sucesso dos programas em seus

diferentes formatos depende na maioria dos casos, de projetos político-partidários de governantes que assumem o poder municipal e possuam ampla vontade política para sua eficiência (LUCKMANN, 2007).

Embora, sejam muitas as possibilidades ou razões para se adotar os programas de OP, pelo menos dois aspectos parecem ser preponderantes para a boa avaliação dos programas em exercício: o número de participantes envolvidos no programa e a capacidade de atendimento das demandas no decorrer do ano fiscal ou ciclo orçamentário.

Estas premissas, aliadas ao fato do OP apresentar uma relação estreita e de síntese entre a sociedade política e a sociedade civil oferece um amplo campo de possibilidades para sua adoção o tornando uma alternativa viável e possivelmente oportuna para um melhor desempenho na corrida eleitoral ao executivo municipal. Além disso, a adoção destes mecanismos pode ser uma saída conforme mencionou Pinto (2004), aos governantes, sejam eles municipais, estaduais ou federais ao atuarem em cenários de grande escassez de recursos e de carência de serviços básicos para as populações pobres.

A inclusão de populações excluídas no processo de tomada de decisão sobre a aplicação de recursos, muitas vezes escassos contribui para a legitimação de sua aplicação podendo isentar seus governantes de maiores responsabilidades. Por este contexto, a adoção dos programas de orçamento participativo pode configurar aos partidos que o implementam uma grande alternativa para a não realização de demandas e de prioridades a serem atendidas, já que a responsabilização passa a ser dividida entre o cidadão e o governo, o que muitas vezes diante aos

baixos recursos disponibilizados no OP, o mesmo deixa de realizar as demandas aprovadas.

O petismo e a polarização política em Porto Alegre

A permissão do regime militar para formação de partidos políticos independentes em 1980 possibilitou o surgimento de um partido que ao longo dos últimos 30 anos passou de um

insignificante e localizado ator para uma poderosa força política nacional e internacional (SAMUELS, 2008). Este partido, denominado Partido dos Trabalhadores – PT reunia não somente militantes políticos de esquerda, mas também líderes de movimentos sociais, sindicatos e militantes das comunidades de bases da igreja católica sob a bandeira da “Teologia da Libertação” (SAMUELS, 2004).

Contemporaneamente um dos atrativos do PT estaria no esforço dirigido para redução de desigualdades sociais e pela realização de um bom governo mantendo o desejo de transformar a cultura política paternalista através da participação política e do “empoderamento” de não elites (NYLEN apud SAMUELS, 2004). Contudo, com o incremento do orçamento participativo como instrumento de democracia direta – na distribuição de recursos e investimentos no município de Porto Alegre em 1989 –, a imagem do partido se intensificou tanto em nível nacional como internacional³ (Dias, 2008). Esta intensificação, no entanto, contribuiu para a evolução e fortalecimento do PT perante seus principais adversários políticos.

Segundo observa Kinzo (2004), em 2000, o PT venceu a disputa para a prefeitura em seis capitais e em 29 cidades com população acima de duzentos mil habitantes. De maneira geral o partido ampliou e triplicou sua presença em todo o país entre 1992 e 2000, mesmo nas regiões em que sua participação relativa no poder municipal era limitada o partido obteve resultados significativos.

Prefeituras Conquistadas pelo PT, por Região, 1992-2000						
REGIÕES	1992		1996		2000	
	N	%*	N	%*	N	%*
NORTE	8	2,0	12	2,8	18	3,5
NORDESTE	8	0,5	11	0,7	22	1,2
CENTRO-OESTE	3	0,7	5	1,1	16	4,0
SUDESTE	29	1,7	48	2,4	58	4,9
SUL	9	0,9	39	3,4	58	4,9
<i>Total</i>	<i>54</i>	<i>1,1</i>	<i>115</i>	<i>2,14</i>	<i>187</i>	<i>3,4</i>
* Porcentagem sobre o total de prefeituras na região.						

Fonte: KINZO (2004, p.27)

³ É também um aspecto importante para o crescimento do Partido dos Trabalhadores a conquista da presidência da república em 2002 com o candidato Luís Inácio Lula da Silva.

Na região sul a e especificadamente para Porto Alegre Baierle (2003) menciona que a evolução e hegemonia do Partido de Trabalhadores é estabelecida em 1996⁴ quando o PT obtém a preferência de: 46 por cento da população da cidade, seguido de 06 por cento do PDT, e 34 por cento de pessoas que não se identificaram com nenhum grupo⁵. Porém, segundo autor:

“Dez anos antes, em 1986, a situação era totalmente diferente: 27,7 por cento identificava-se com o PDT, 20,9 por cento com o PMDB e apenas 6,4 por cento com o PT. O crescimento da adesão do PT também foi impressionante. Em 1990, o PT em Porto Alegre tinha 8817 membros; em Maio de 2001, tinha 24033. Entre aqueles diretamente envolvidos no processo de PB, a esmagadora maioria eram favorável para o PT” (BAIERLE, 2003, p.311).

O panorama de evolução do petismo em Porto Alegre garantiu ao partido a manutenção da hegemonia petista na prefeitura por quatro mandatos consecutivos (1989-2004)⁶. A emergente escalada de vitória do Partido dos Trabalhadores no poder municipal teve como consequência uma reação por parte dos partidos de oposição contra a hegemonia petista. A partir deste cenário Porto Alegre apresenta um processo polarizado de disputas políticas entre os petistas e coligados e anti-petistas. Este processo

“teria acirrado os ânimos da política local e levados os partidos de oposição e seu eleitorado a uma “demonização” do PT e do seu modo de fazer política” (DIAS, 2008, p.247).

Entretanto:

“desde o Império com o conflito entre os *farrapos* e os *imperiais*, passando pela República Velha e pelas crises que envolveram republicanos *versus* federalistas, chimangos *versus* maragatos ou legalistas *versus* libertadores, já havia uma clara tendência à polarização política e à conformação de hegemonias temporárias e precárias no Estado. Para além dos períodos anteriores, nos anos que se seguiram a Era Vargas no Brasil, esse fenômeno foi reeditado na polarização PTB1 *versus* anti-PTB (Cánepa, 2005). No período do regime militar, entre os anos de 1966 e 1979, a tradição de polarização foi reeditada pelo bipartidarismo expresso no antagonismo entre a Arena (na sua maioria composta pela oligarquia urbana rio-grandense) e o MDB3 (hegemonizado pela burguesia urbana do estado)” (LOVE⁷, 1975, apud, FILOMENA, 2008, p. 284).

Nos anos 1990 a polarização política foi revitalizada no estado do Rio Grande do Sul, mantendo-se mais intensa na capital em função da permanência do PT no governo por seguidos mandatos. Um dos agravantes deste cenário polarizado – que envolvia segundo Filomena (2008), duas posições: os simpáticos aos princípios e práticas desenvolvidas pelo PT e os que se colocavam no polo oposto é a formação de dois discursos antagônicos, o petista e o antipetista –, é o orçamento

⁴ Dados oriundos segundo o autor, da pesquisa da JB-Vox Populi realizada em Agosto-Setembro de 1996.

⁵Quadro que segundo o autor ainda é inferior aos 56 por cento alcançados pelo Rio de Janeiro e 58 por cento por São Paulo.

⁶Cenário muito diferente do executivo estadual que apresentava uma tradicional alternância de partidos no governo (BAQUERRO e PRÁ, 2007).

⁷ Joseph “O regionalismo gaúcho e as origens da revolução de 1930”.

participativo de Porto Alegre, que acirrou as campanhas eleitorais sendo um dos temas de conflito na disputa pelo executivo municipal. Nesta dimensão o programa de OP foi palco entre outros acontecimentos de intensos debates e de manifestações distintas que se situavam entre os partidários do PT que defendiam o programa como paradigma de democracia direta e a oposição que enfatizava o programa como um instrumento partidário que destruiria a democracia representativa

(SCHENEIDER e GOLDFRANK, 2006).

O cenário de campanha de 2004 e 2008

O panorama das disputas eleitorais a prefeitura de Porto Alegre tem como um eminente protagonista o Partido dos Trabalhadores, que marca a competição acirrada do município desde 1989. Esta presença mostra a força do partido no cenário político, da qual quando não conseguiu chegar a vitória assumiu a segunda colocação.

Eleições para a Prefeitura de Porto Alegre (1992-2008)

Partido/ Coligação	Candidato	1º Turno	2º Turno
<i>Eleições de 1992</i>			
PT/PPS/PSB/PV/PC	Tarso Genro	307.145	400.770
PMDB/PCdoB	Cezar Shirmer	120.114	259.504
PDT	Carlos Araujo	85.796	-
<i>Eleições de 1996</i>			
PT	Raul Pont	<u>408.998</u>	-
PSDB	Yeda Crusius	167.397	-
PPB	Maria do Carmo	48.224	-
<i>Eleições de 2000</i>			
PT/PSB/PCdoB	Tarso Genro	381.117	<u>491.775</u>
PDT/PTB/PTN/PMN	Alceu Colares	157.015	282.575
PSDB/PPB/PSDC	Yeda Crusius	121.598	-
<i>Eleições de 2004</i>			
PT/PSL/PTN/PCB/PL/PMN/PCdoB	Raul Pont	<u>304.135</u>	378.099
PPS/PTB	José Fogaça	229.113	<u>431.820</u>
PFL/PSDB	Onyx Lorenzoni	80.633	-
<i>Eleições de 2008</i>			
PMDB	José Fogaça	346.427	470.696
PT	Maria do Rosário	179.587	327.799
PC do B	Manuela D'avila	121.232	-

Fonte: TRE-RS (2009).

Conforme é possível analisar no quadro acima, a estratégia de coligação partidária não representou nos pleitos eleitorais, pelo menos superficialmente o elemento fundamental das vitórias tanto da situação como da oposição. A estratégia mais enfática e marcante das campanhas situava-se, conforme Dias (2008), em torno do programa de Orçamento Participativo, que poderia

representar a partir de um eleitorado mais concentrado nas periferias um volume de votos consideráveis.

Observando mais detidamente este cenário Loeck (2008), identificou na eleição de municipal de 2004, que o PT obteve nas 16 regiões (bairros) abrangidos pelo programa de orçamento participativo conforme a tabela abaixo, os seguinte seguintes resultados:

	Votos (%)			
	PT	PPS	Branco	Nulos
Região 01 - Humaitá/Navegantes/Ilhas	49,08	47,15	1,71	2,06
Região 02 - Noroeste	38,47	57,49	1,59	2,45
Região 03 - Leste	46,61	49,64	1,66	2,09
Região 04 - Lomba do Pinheiro	49,81	45,30	2,21	2,68
Região 05 - Norte	44,98	50,54	2,23	2,25
Região 06 - Nordeste	56,42	39,67	1,97	1,94
Região 07 - Partenon	49,56	46,53	1,73	2,18
Região 08 - Restinga	47,89	47,71	1,90	2,50
Região 09 - Glória	50,06	45,94	1,82	2,18
Região 10 - Cruzeiro	47,92	48,39	1,45	2,24
Região 11 - Cristal	49,18	47,02	1,58	2,22
Região 12 - Centro-Sul	47,00	49,20	1,61	2,19
Região 13 - Extremo-Sul	40,71	55,25	1,92	2,12
Região 14 - Eixo-Baltazar	49,45	46,36	1,93	2,26
Região 15 - Sul	42,75	53,55	1,47	2,23
Região 16 - Centro	39,96	56,44	1,30	2,30

Fonte: MAPA POA, 2006; TER-RS (apud LOECK, 2008, p.90).

Em contrapartida, a oposição que chegou a vitória com o PPS neste mesmo ano obtendo maior percentual de votos segundo o autor nas regiões: “Região 02 - Noroeste (57,49%); Região 03 - Leste (49,64%); Região 05 - Norte (50,54%); Região 10 - Cruzeiro (48,39%); Região 12 - Centro-Sul (49,20%); Região 13 - Extremo-Sul (55,25%); Região 15 - Sul (53,55%); Região 16 - Centro (56,44%).” (p.88).

Sob este cenário, o autor observou que nas regiões mais pobres houve interesse na continuidade do governo petista, diferentemente das regiões mais ricas,

embora, de maneira geral aponte que a maioria da população buscasse a renovação política em busca de um melhor desempenho do executivo. Além disso, o pleito eleitoral de 2004 foi marcado pela acirrada disputa altera o cenário político ao consagrar a vitória da oposição depois dos longos anos do governo PT no município. Esta condição, entretanto, somente foi possível a partir da mudança da estratégia de campanha dos partidos de oposição, que passaram a propagar um discurso de defesa da “participação

popular” a partir da continuação do programa de orçamento participativo⁸.

Ainda no primeiro turno da eleição de 2004 a força do Partido dos Trabalhadores ainda era visível, e o partido vence com uma diferença de 25%⁹ dos votos válidos sobre o segundo colocado, José Fogaça do PPS. Já no segundo turno este cenário se reverte e o Partido dos Trabalhadores recebe uma votação menor de apenas 12,5%¹⁰ dos votos levando o segundo colocado do primeiro turno, o candidato José Fogaça a eleger-se prefeito da cidade quebrando o ciclo petista de governo.

Para Dias (2004):

“José Fogaça saiu vitorioso das urnas e pôs fim à Era política do PT em Porto Alegre, mas não sem antes comparecer a uma convocação do Conselho do Orçamento Participativo para manifestar publicamente sua intenção de dar continuidade à consulta popular para a distribuição dos recursos públicos municipais.” (Idem, p. 253).

Isto denota que o OP teve papel pouco significativo para assegurar, mais uma vez, a vitória do Partido dos Trabalhadores. Prova disto é que nas eleições de 2008 Fogaça novamente repete a façanha e se reelege prefeito pelo PMDB¹¹, mais uma vez em disputa acirrada com o PT, embora, desta vez o OP estivesse funcionando sobre seu partido.

Colabora com este quadro o fato de que em 2004, com dois anos do PT no

Governo Federal, o discurso hegemônico do PT mostrava alguns sinais de desgaste pela diferença entre o discurso de campanha e a prática política, o que repercutiu em ações em Porto Alegre como a expulsão da deputada federal Luciana Genro (PT-RS), por ter votada na época contra a taxaço dos aposentados na reforma da previdência (BARTH, 2008).

Dentre outras causas que fazem alargar o cenário de desgaste do partido estão a profunda crise financeira enfrentada pelo município que resulta na queda dos investimentos no OP (BAIERLE, 2005), além do baixo aumento dos servidores públicos federais e o fracasso inicial de programas como o Fome Zero e o Primeiro Emprego no município e principalmente pela postura do então prefeito de Porto Alegre Raul Pont (PT), defender o partido diante a insatisfaço de militantes do partido na cidade (BARTH, 2008).

No que se refere às estratégias discursivas a postura de Fogaça foi a de trabalhar:

“sobre ideias de que o candidato representava uma mudança tranquila e serena, uma mudança segura. “Fica o que tá bom, muda o que não tá”, era o slogan criado para tranquilizar os eleitores que temiam que se outro candidato, fora Raul Pont, ganhasse as eleições iria acabar com conquistas importantes como o Orçamento Participativo e o Fórum Social Mundial, dentre outras. [Além disso,] O discurso da campanha de Fogaça também foi construído de forma propositiva para contemplar os eleitores que assumiram uma postura anti-PT. Ideias de que o partido governa só para um grupo, que governam apenas para o partido, que são radicais, arrogantes, prepotentes,

⁸Este talvez seja um dos fatores que possa ter contribuído para a vitória da oposição nas urnas.

⁹ Representou aproximadamente 76.000 votos.

¹⁰ Representou aproximadamente 53.000 votos.

¹¹ Partido ao qual se filia ainda nos primeiros anos de governo conforme apontamos inicialmente neste trabalho.

“se acham os donos da cidade” foram fortalecidas por discurso que criava para Fogaça uma imagem equivalentemente oposta.” (BARTH, 2008, p.60).

Para Barth (2008), a estratégia discursiva de Fogaça foi construída muito mais sobre elementos que moviam o antipetismo, do que sobre uma proposta de governo, pois este só fora lançado em setembro do referido ano. Em contrapartida a postura petista para manutenção do poder foi muito mais tímida e o discurso construído centrava-se segundo a autora, nas classes A e B e com os formadores de opinião e muito menos na sua base usual.

Algumas suposições sobre a derrota petista

A vitória da oposição nas eleições de 2004 denota uma nova postura frente ao discurso petista que mantinha a seu lado o legado do orçamento participativo. Sob este contexto a literatura manifesta algumas explicações para tal acontecimento em 2004 e 2008. As mais abrangentes, referem-se ao pleito de 2004 quando o PT sai de uma hegemonia de 16 anos no poder municipal.

O ponto mais enfático deste cenário está no fato do OP, referenciado muitas vezes como um elemento significativo nos processos eleitorais não impedir ou ser significativo o suficiente para mais uma vez manter o PT poder. Entretanto, a iniciativa de continuidade do programa pela oposição pode ter sido outro aspecto de neutralização dos efeitos políticos do OP. Talvez este quadro político não se consolidasse com uma proposta pela oposição de término do OP, ou mesmo permitiria sua reeleição como aconteceu em 2008, caso o programa deixasse de ter

continuidade. Embora isto seja apenas uma especulação, o debate político em torno desta questão é bastante rico e oferece algumas projeções.

Para Dias (2008) a nova configuração política de Porto Alegre a partir de 2004, não ocorreu ao acaso, mas foi fruto de estratégias assumidas pela oposição vitoriosa ainda no período de campanha para a prefeitura municipal. Algumas delas ligadas a postura de Fogaça que passa a apresentar o OP como uma conquista do município de Porto Alegre e não mais de um único partido, discurso que o próprio PT já utilizava nas gestões anteriores, mas que seria um dos principais argumentos utilizados por Fogaça na campanha.

Outra atitude deste candidato consistiria em enquadrar o Partido dos Trabalhadores como entrave ao fortalecimento do OP, em função de um cenário de obras atrasadas, disputas internas, desarticulação entre secretarias e de insuficiência das políticas sociais (Baierle, 2005).

Por outro lado, a derrota do PT em 2004 também poderia ser originária segundo Dias (2008), do próprio desgaste do PT e consequentemente de sua menor projeção desde 2002 nas eleições para governador do Estado com Germano Rigotto. Candidato que apresentou na época, um discurso conciliador e não mais de embate e de substituição do modelo petista de governo. A partir desta estratégia, Germano passa da terceira colocação na preferência do eleitorado para a segunda colocação, consegue ir ao segundo turno e vence a eleição se consagrando governador do Estado. Repetindo esta estratégia, o candidato à prefeitura de Porto Alegre em 2004, José Fogaça, candidato pelo PPS, também ganha simpatizantes e conquista a prefeitura de Porto Alegre

ao abandonar o discurso e a postura antipetista¹².

Para Baierle (2005), a derrota do Partido dos Trabalhadores no pleito de 2004 e a consequente posse do novo governo na prefeitura significaram muito mais do que uma simples vitória sobre a conjuntura da Frente Popular, significou: “uma reação “termidoriana” muito bem construída e estrategicamente desenvolvida. Pois, o candidato Fogaça havia vencido com facilidade nos setores de classe alta e média, perdendo por pequena margem nas classes populares com renda até R\$=1.000,00.” (BAIERLE, 2005, p.10). Esta pequena vantagem da votação do PT nas classes populares mostrou com clareza:

“(a) quem eram os mais interessados na continuidade da Frente Popular; (b) a eficácia da estratégia de desvincular OP e PT, expressa no slogan “o que é bom fica”, responsabilizando o PT pelo atraso nas obras e propondo uma gestão mais competente do próprio OP, sem os “ranços ideológicos” e as “disputas internas” do PT; (c) a força da aliança política costurada pelo bloco empresarial, envolvendo tanto os tradicionais partidos conservadores (PMDB, PP, PSDB, PFL) como os trabalhistas (PDT e PTB) e os verdes (PV).” (IDEM).

Não obstante, o fato de o PT ter diminuído sua margem de votos principalmente nas regiões pobres do município, que para Marengo (2004), representou cerca de 30% pode ter sido um fator preponderante para a derrota do partido nas eleições municipais. Além disso, para o autor:

“Experiências de governos de esquerda, baseados em políticas redistributivas - como a socialdemocracia europeia e o próprio PT, em Porto Alegre - duraram enquanto foram capazes de manter uma aliança eleitoral entre os principais beneficiários de suas políticas (cidadãos de menor renda) e segmentos da classe média.” (MARENCO, 2004, p. 04).

Para Dias (2008), a explicação para derrota petista de 2004 estaria vinculada, de modo similar ao que argumentou Baierle (2005), a três causas: 1) a incorporação pela oposição do discurso e estratégias de campanha petistas; 2) o discurso da mudança com segurança; 3) a desvinculação do OP ao PT.

De maneira específica, o primeiro aspecto se caracterizaria pela opção de Fogaça em buscar adesão popular adotando signos, discursos e bandeiras similares ao modelo petista de governo. Num dos principais discursos adotados por Fogaça a participação popular era um valor perseguido, sobretudo, como princípio para um bom governo. O segundo se relaciona ao forte posicionamento do candidato Fogaça em manter o OP. Fator que se caracterizado a partir dos seus pronunciamentos, com o discurso de que o fim do orçamento participativo era apenas fruto dos boatos espalhados contra a sua campanha, pois sua proposta de mudança seria realizada de maneira segura preservando as coisas boas do governo anterior. Desta maneira, segundo Dias, o candidato introduz seu discurso de vitória e o OP torna-se uma das suas principais pautas de governo¹³.

¹²Postura que é mantida no pleito por outros candidatos como o candidato do PFL Onyx Lorenzoni, terceiro colocado no pleito.

¹³Aspecto que foi reforçado constantemente durante a campanha por meio de suas

A terceira causa, no entanto, estaria relacionado ao fato do governo Fogaça buscar desassociar o programa do orçamento participativo do PT. Neste sentido, a ideia era manter o programa de OP referenciando apenas a figura da população, ou seja, de não mais referenciar a figura do governo petista ao programa.

Estas possíveis estratégias de governo ou cenários construídos por Dias (2008); Baierle (2005) e Marengo (2004) caracterizam em conjunto, algumas das principais explicações para a derrota do PT e a vitória do governo Fogaça no pleito de 2004. Porém, ao ampliar este debate, especialmente em relação ao impacto do orçamento participativo sobre o voto, Dias (2008) aponta, que mesmo que grande parte dos eleitores de Porto Alegre veja o orçamento participativo como um marco importante do município, o mesmo não apresentou como a causa da derrota PT, pois segundo a autora não há indícios empíricos suficientes que possam legitimar tal condição. Nesse sentido, conforme afirma a autora:

“a derrota do PT em Porto Alegre foi mais casual do que propriamente uma consequência de um declínio em sua capacidade de produzir sucesso administrativo. É fato que dezesseis anos à frente de um governo produz desgastes tanto na imagem quanto na capacidade inovadora de gestão de um partido político” (DIAS, 2008, p.256).

A casualidade proposta neste caso pode também ser considerada um indicativo da momentânea queda da simpatia política do eleitorado porto alegreense pelo PT. Aspecto, que pode ter se iniciado ainda nas eleições para governo

do Estado em 2002, quando o PT, tendo como candidato Tarso Genro – figura política bastante conceituada no partido –, perde a vaga ao governo do Estado para Germano Rigotto, embora obtivesse pequena vantagem sobre este candidato em Porto Alegre (SCHENEIDER e GOLDFRANK, 2006).

Contudo, o suposto “fracasso” do PT nas eleições para o governo em 2002 levantou questões tanto sobre a sustentabilidade do OP como da sua utilidade para promoção de objetivos partidários (IDEM). Entretanto, esta constatação realça um grande paradoxo em torno do OP, tendo em vista que o OP não garantiu a vitória do PT em 2004 e pode também não ter sido o fator preponderante para reeleição de Fogaça em 2008, uma vez que o OP de ambos os governos – gestão de 2001-2004¹⁴ do PT e gestão de 2005-2008 do PMDB não apresentaram resultados semelhantes aos anos de sucesso do programa relacionados a década de 1990, ou seja, foram pouco expressivos. Inclusive com a gestão Fogaça, segundo Baierle (2005), realizando um “congelamento das metas sociais (creches e outros convênios com associações comunitárias) e pelo corte drástico no volume de investimentos ligados ao OP (além do atraso de obras de interesse do conjunto da cidade)” (IDEM, p.07).

Neste caso, é possível supor, que “a vitória eleitoral de um governo ao fazer sucessor deve ser acompanhada por uma avaliação positiva de seu desempenho, enquanto a derrota provavelmente será acompanhada de

declarações de compromisso com a manutenção do programa.

¹⁴Especificamente de 2003 a 2004 houve uma fragilização do programa e a expressividade do programa foi amplamente comprometida.

uma avaliação negativa deste mesmo desempenho” (DIAS, 2008, p. 239).

Para a primeira vitória de José Fogaça a prefeitura, Marengo (2004) apresentou duas hipóteses. Primeiro, o julgamento negativo do governo de Olívio Dutra que pode ter representado um elemento relevante da perda de eleitores pelo PT. A segunda estaria vinculada a renúncia do prefeito Tarso Genro da prefeitura de Porto Alegre para concorrer ao governo do Estado. Estes fatores, segundo o autor, talvez tenham reforçado a tendência do declínio petista no município de Porto Alegre, bem como no Estado. Neste caso, a perda das eleições do Estado em 2002 serviu apenas para reforçar uma desconfiança inaugurada dois anos antes em 2000. Acrescenta-se a isso, o fato da militância petista não ter inovado o modelo clássico de sucesso de eleições passadas.

Fazendo um balanço do que se discutiu até o momento, percebe-se que a projeção do PT teve uma ligeira queda em decorrência de fatores que isolados ou combinados produziram efeitos negativos para manutenção da sua hegemonia na prefeitura do município de Porto Alegre. Contudo, embora a derrota do PT em Porto Alegre possa requerer uma análise mais aprofundada as presentes projeções revelam algumas pistas do que pode ter sido a causa da interrupção do longo estágio do governo petista no município. Dentre elas, conforme observou Loeck (2008), a possível despartidarização do orçamento participativo ao governo PT, haja vista que o sucesso da década de 1990 não representou a transferência automática de votos para o partido responsável pela sua implementação.

Considerações finais

Dentro do processo democrático a alternância de mandatários é um fenômeno saudável e natural, neste escopo a competição política faz parte do ritual que possibilita dentro modelo político representativo a isonomia eleitoral. Porto Alegre contempla tais princípios e apresentou como um dos protagonistas importantes nas últimas campanhas o orçamento participativo.

Embora o papel do OP no processo eleitoral ainda careça de maiores estudos, verificou-se que o mesmo ainda obtém grande respaldo, sendo tema recorrente nos processos eleitorais recentes. Desta forma, negligenciar um programa que envolve milhares de simpatizantes no município poderia representar um erro estratégico que poderia trazer resultados desfavoráveis a qualquer candidato.

Tal característica mostra semelhança com a estratégia de Fogaça na campanha de 2004 já quando o mesmo se mostrou a favor do OP. Talvez esta postura tivesse colaborado para sua vitória no segundo turno, depois de uma derrota no primeiro. Sob este panorama, qualquer mecanismo que vise diminuir uma marca consolidada do petismo na cidade, tal qual, o Governança Solidária Local é um elemento estratégico que em eleições futuras pode neutralizar os efeitos políticos do OP. Além disso, diante as possíveis razões para derrota petista, o possível desgaste do partido 16 anos a frente do governo parece ter sido um dos fatores principais da disputa.

É possível evidenciar pelo cenário político apresentado, que uma das principais estratégias adotadas pelos candidatos adversários ao governo petista foi de se mostrar totalmente a

favor do orçamento participativo, garantindo a sua continuidade. Esta postura pode também ser válida para outros programas que em diferentes cenários envolvem a simpatia de eleitores. O respeito a esta simpatia, encarada por alguns como um meio de mudança na sua comunidade pode se tornar um fator de decisão. Não obstante, a ainda tímida literatura política que caracteriza a importância do OP no voto é carente de evidências consolidadas. Contudo, o grande número de experiências de OP em cidades com população superior a 500.000 habitantes confirma que estratégia favorável ao programa é um fator que se tornou indispensável à competição eleitoral da última década.

Referências

- ABERS** Rebecca, From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil, Latin American Perspectives, 1996, p. 35-53.
- BAIERLE**, Sergio, Porto Alegre em Transe, Porto Alegre, ONG Cidade, Doc. 2005, 20 pp. Disponível em: www.ongcidade.org.
- _____. The Porto Alegre Thermidor? 'Participatory Budget' At The Crossroads, Socialist Register, 2003, 23 pp. Disponível em: www.ongcidade.org
- _____. Lutas Urbanas em Porto Alegre: Entre a Revolução Política e o Transformismo, Porto Alegre, ONG Cidade, 2007.
- BAQUERRO**, Marcello; **PRÁ**, Jussara R. Democracia Brasileira e Cultura Política no Rio Grande do Sul, Porto Alegre, UFRGS, 2007.
- BARTH**, Fernanda, Cenários de Representação da Política e Comportamento Eleitoral: Estudo de Caso: Eleições Municipais de Porto Alegre em 2004, Pensamento Plural, Pelotas, 2008, p. 39-78.
- DIAS**, Márcia R. Da Capilaridade do Sistema Representativo: Em Busca da Legitimidade nas Democracias Contemporâneas, Porto Alegre, Civitas, v.04, n. 02, 2004, p. 235-256.
- _____. Desejo de Mudança: Das Motivações e Razões que levaram à Derrota do PT em Porto Alegre nas eleições de 2004, Porto Alegre, Civitas, v.08, nº. 02, 2008, p.237-257.
- FILOMENA**, Cesar, L. A gênese da construção do discurso antipetista: Análise da eleição para governador do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 1994, Civitas, Porto Alegre, 2008, v.8, p. 283-299.
- KINZO**, Maria D. Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985, RBCS, São Paulo, 2004, V. 19, Nº 59.
- LOECK**, Robson, B. Comportamento Eleitoral em Porto Alegre nas Eleições de 2004, Dissertação de Mestrado da Universidade Federal de Pelotas, 2008, Doc. 123 p.
- LYRA**, Rubens P. (Org), A Democracia Participativa na Gestão Pública Brasileira, In: Estado e Cidadania: de Maquiavel à Democracia Participativa, Recife, UFPB, 2007, p.275-308.
- LUCKMANN**, Ligia H. A Representação no Interior das Experiências de Participação, São Paulo, Lua Nova, 2007, p. 139-170.
- MARENCO**, Andre, Quem Não Sabe Por que Perde, Não Saberá como Ganhar Novamente, 2004, pp. 08, Artigo Disponível em: http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/andre_marenco4202693e53167.doc
- NYLEN**, William R. Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim. New York, Comparative Politics, v. 34 n. 02, 2002, p. 127-145.
- PINTO**, Celi R. J. Espaços Deliberativos e a Questão da Representação, RBCS v. 19 n. 54 fev/2004, p. 97-113.
- RIBEIRO**, Ana; **GRAZIA**, Grazia, Experiência do Orçamento Participativo no Brasil: Período de 1997-2000, Petrópolis, FNPP, Vozes, 2003.
- SAMUELS**, David. As Bases do Petismo, Campinas, Opinião Pública, v. 10, nº 2, Out, 2004, p. 221-241.
- _____. A Evolução do Petismo (2002-2008), Campinas, Opinião Pública, v. 14, nº 2, Nov, 2008, p. 302-318.
- SCHNEIDER**, Aron; **GOLDFRANK**, Benjamin, Construcción Institucional Competitiva: El PT el Presupuesto Participativo de el Rio Grande do Sul, In: Diseno Institucional y Participación Política:

Experiência en el Brasil Contemporâneo, Argentina, 2006, p. 253-287, Disponível: <http://bibliotecavirtual.clasco.org.ar/ar/libros/edicion/disenoschneider.pdf>

SPADA, Paolo. The Economic and Political Effects of Participatory Budgeting, Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Jun /2009, pp. 21.

WAMPLER, Brian, **AVRITZER**, Leonardo, Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. New York, Comparative Politics, v. 36 n. 03, 2004, p. 291-312.

WAMPLER, Brian. Expandiendo la Responsabilidad en la Gestión por Medio de Instituciones Participativas: Activistas y Reformistas en los Municipios Brasileños. En Publicacion: Diseño Istitucional, Participacion

Politica experiências em el Brasil Contemporâneo, Buenos Aires: CLASCO, 2006, p. 39-71. Acessado em 10.06.09 disponível:

<http://bibliotecavirtual.clasco.org.ar/ar/libros/edicion/disenowampler.pdf>

_____. A Guide to Participatory Budgeting. In: SHAH, Anwar. Participatory Budgeting. Washington DC: World Bank, 2007, p. 21-54.

_____. A Difusão do Orçamento Participativo Brasileiro: “Boas Práticas” Devem ser Promovidas? Campinas, Opinião Pública, 2008, p. 65-95.

*Recebido em 2013-04-20
Publicado em 2013-11-30*