

*Boaventura de Sousa Santos (org.)*

**Democratizar  
a democracia:  
os caminhos da  
democracia participativa**



CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA

Rio de Janeiro  
2002

COPYRIGHT © 2002 by Boaventura de Sousa Santos

CAPA  
FBA. Ferrand, Bicker & Associados

PROJETO GRÁFICO  
Evelyn Grumach e João de Souza Leite

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

D45 Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa / Boaventura de Sousa Santos, organizador. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.  
. – (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; 1)

Inclui bibliografia  
ISBN 85-200-0594-2

1. Globalização – Aspectos sociais. 2. Problemas sociais. 3. Democracia. I. Santos, Boaventura de Sousa, 1940- . II. Série.

CDD – 303.482  
CDU – 316.42

01-1863

Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução, armazenamento ou transmissão de partes deste livro, através de quaisquer meios, sem prévia autorização por escrito.

Proibida a venda desta edição para Portugal e resto da Europa.

Direitos desta edição adquiridos pela  
EDITORA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA  
um selo da  
DISTRIBUIDORA RECORD DE SERVIÇOS DE IMPRENSA S.A.  
Rua Argentina 171, São Cristóvão, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 20921-380  
Telefone (21) 2585-2000

PEDIDOS PELO REEMBOLSO POSTAL  
Caixa Postal 23.052, Rio de Janeiro, RJ – 20922-970

Impresso no Brasil  
2002

## Sumário

### INTRODUÇÃO GERAL À COLEÇÃO 13

Boaventura de Sousa Santos

1. OS PRESSUPOSTOS E OS DESAFIOS 14
2. A RENOVAÇÃO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS 18
3. A REINVENÇÃO DA EMANCIPAÇÃO SOCIAL 22
4. CONCLUSÃO 25

### PREFÁCIO DO VOLUME 1 29

### INTRODUÇÃO

### Para ampliar o cânone democrático 39

Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer

1. A CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DA DEMOCRACIA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX 43
2. AS CONCEPÇÕES NÃO-HEGEMÔNICAS DA DEMOCRACIA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX 50
3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO SUL NO SÉCULO XXI 55
4. AS VULNERABILIDADES E AMBIGÜIDADES DA PARTICIPAÇÃO 59
5. AS POTENCIALIDADES DA PARTICIPAÇÃO 65
6. CONCLUSÃO 71
- 6.1. TESES PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 77

### MOVIMENTOS SOCIAIS E ASPIRAÇÃO DEMOCRÁTICA 83

### CAPÍTULO 1

### Micromovimentos na Índia: para uma nova política de democracia participativa 85

D. L. Sheth

INTRODUÇÃO 87

1. OS MICROMOVIMENTOS 88
2. O DISCURSO DA GLOBALIZAÇÃO 91
3. O CONTRADISCURSO DOS MOVIMENTOS 94
4. O DISCURSO GLOBAL DOS PROTESTOS 99
5. A NOVA POLÍTICA DOS MOVIMENTOS 102
6. REPOLITIZAR O DESENVOLVIMENTO 103
7. REINVENTAR A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 110
  - 7.1. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A TEORIA POLÍTICA 110
  - 7.2. A POLÍTICA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DOS MOVIMENTOS 113
8. CONCLUSÃO 125

CAPÍTULO 2

O reinventar da democracia participativa na África do Sul 133

Sakhela Buhlungu

INTRODUÇÃO 135

1. A TRADIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ÁFRICA DO SUL 138
2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E AS EXPERIÊNCIAS VIVIDAS PELA CLASSE OPERÁRIA 145
  - 2.1. INFLUÊNCIAS RELIGIOSAS 146
  - 2.2. INFLUÊNCIAS TRADICIONAIS 149
  - 2.3. EXPERIÊNCIA EM ORGANIZAÇÕES CULTURAIS E DESPORTIVAS 150
  - 2.4. CLUBES OU "SOCIEDADES" DE APOIO MÚTUO 150
  - 2.5. LUTAS ESTUDANTIS 151
  - 2.6. EXPERIÊNCIA SINDICAL ANTERIOR 152
  - 2.7. MOVIMENTOS POLÍTICOS E CÍVICOS 152
  - 2.8. COMITÊS DE LIGAÇÃO 153
  - 2.9. EXPERIÊNCIAS NEGATIVAS DO AUTORITARISMO DO APARTHEID 153
  - 2.10. O MEDO DA REPRESSÃO 154
  - 2.11. CONTRIBUIÇÃO DOS INTELLECTUAIS PARA A EMERGÊNCIA DO SINDICALISMO DEMOCRÁTICO 155
3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO FORMA DE EMANCIPAÇÃO 156
4. O DECLÍNIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DURANTE A TRANSIÇÃO PARA UMA SOCIEDADE PÓS-APARTHEID 159
5. EM DIREÇÃO A UMA TRADIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA 165

CAPÍTULO 3

A política do reconhecimento e da cidadania no Putumayo e na Baixa Bota Caucana: o caso do movimento *cocalero* de 1996 171

María Clemencia Ramírez

INTRODUÇÃO 173

1. CONDIÇÕES PARA O INÍCIO DAS MARCHAS COCALERAS DE 1996 176
2. AS FORÇAS MILITARES E A OPERAÇÃO CONQUISTA 177
3. "SAÍMOS VOLUNTARIAMENTE OBRIGADOS": AS FARC E O MOVIMENTO CÍVICO PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DO PUTUMAYO NA ORGANIZAÇÃO DAS MARCHAS COCALERAS 180
4. AS JUNTAS DE ACÇÃO COMUNAL COMO REDE PARA A ORGANIZAÇÃO DAS MARCHAS E A SUA RELATIVA AUTONOMIA EM RELAÇÃO ÀS FARC 185
5. A NEGOCIAÇÃO: UM ESPAÇO PARA CONFRONTAR IDENTIDADES E SOLICITAR O RECONHECIMENTO DA SUA HISTÓRIA DE VIOLÊNCIA E DESLOCAÇÕES 189
6. A AMBIVALÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS DO ESTADO FACE AO MOVIMENTO COCALERO E A ASSINATURA DO ACORDO INICIAL 193
7. À PROCURA DA EMANCIPAÇÃO SOCIAL ATRAVÉS DA CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADANIA E DO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 197
8. CONSTRUÇÃO DO ESTADO NA LOCALIDADE 204
9. À PROCURA DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA 207

CAPÍTULO 4

Emancipação social em um contexto de guerra prolongada: o caso da Comunidade de Paz de San José de Apartadó, Colômbia 217

María Teresa Uribe de H.

INTRODUÇÃO 219

1. O CONTRAPONTO SOBERANIA EM PERIGO / AUTODETERMINAÇÃO SOCIAL 220
2. SAN JOSÉ DE APARTADÓ NO CONTEXTO REGIONAL DO URABÁ — UMA TRADIÇÃO DE REFÚGIO E RESISTÊNCIA 225
3. SAN JOSÉ DE APARTADÓ — UMA HISTÓRIA DE REBELDIA, RESISTÊNCIA E ORGANIZAÇÃO SOCIAL 230
  - 3.1. O ITINERÁRIO TRÁGICO DA DECLARAÇÃO DE COMUNIDADE DE PAZ 233
4. A "COMUNIDADE DE PAZ": UM PACTO FUNDADOR 242
  - 4.1. A ORGANIZAÇÃO COLETIVA DA PRODUÇÃO 242
  - 4.2. AS REFERÊNCIAS POLÍTICAS DA DECLARAÇÃO DA COMUNIDADE DE PAZ 244
  - 4.3. OS FUNDAMENTOS ÉTICOS DO PACTO 245
  - 4.4. AS DECISÕES RACIONAIS, VOLUNTÁRIAS E PÚBLICAS 247
  - 4.5. A ORGANIZAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA DA COLETIVIDADE 248

CAPÍTULO 5

“Casas decentes para o povo”: movimentos urbanos e emancipação em Portugal 255

João Arriscado Nunes e Nuno Serra

INTRODUÇÃO 257

1. OS INTELECTUAIS, OS CONHECIMENTOS E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA 259
2. A REVOLUÇÃO PORTUGUESA DE 1974-75 E O CONTEXTO DA OPERAÇÃO SAAL 262
3. A EXPERIÊNCIA DO SAAL/NORTE: A LUTA PELA HABITAÇÃO EM UM PERÍODO DE REVOLUÇÃO 266
  3. 1. UMA RUPTURA COM O PASSADO 266
  3. 2. UMA CONVERGÊNCIA DE ATORES E DE DINÂMICAS 267
  3. 3. OBJETIVOS E LÓGICAS OPERATIVAS DO SAAL 276
  3. 4. O SAAL ENQUANTO PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO SOCIAL E DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 279
  3. 5. A EXTINÇÃO DO PROCESSO SAAL 282
4. A MEMÓRIA DA REVOLUÇÃO E DO SAAL/NORTE: UM RECURSO PARA A REINVENÇÃO DA PARTICIPAÇÃO? 284

INSTITUIÇÕES E ATORES POLÍTICOS 295

CAPÍTULO 6

Tribunal Constitucional e emancipação social na Colômbia 297

Rodrigo Uprimny e Mauricio García-Villegas

INTRODUÇÃO 299

1. DEBATE TEÓRICO 300
2. AS RAZÕES DO ATIVISMO PROGRESSISTA DO TRIBUNAL 305
3. CASOS 310
  3. 1. O MOVIMENTO INDÍGENA 310
  3. 2. O MOVIMENTO SINDICAL 313
  3. 3. OS DIREITOS DOS HOMOSSEXUAIS 315
  3. 4. O TRIBUNAL E OS DEVEDORES HIPOTECÁRIOS (UPAC) 317
4. POTENCIAL EMANCIPATÓRIO DA JUSTIÇA CONSTITUCIONAL 320
  4. 1. A EFICÁCIA DAS DECISÕES PROGRESSISTAS DO TRIBUNAL 320
  4. 2. O ATIVISMO JUDICIAL COM POTENCIAL EMANCIPATÓRIO 322
    - 4.2.1. O TRIBUNAL: TIPOS DE DECISÃO 323
    - 4.2.2. O CONTEXTO DA DECISÃO: OS CUSTOS POLÍTICOS 325
    - 4.2.3. OS RECEPTORES DA DECISÃO: VISÃO DA ESTRATÉGIA JURÍDICA 327

4.2.4. O PESO RELATIVO DA ESTRATÉGIA JURÍDICA 327

4.2.5. A DIMENSÃO INTERNACIONAL 328

5. CONCLUSÕES 330

CAPÍTULO 7

O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do “jogo estratégico de atores” no planejamento territorial em Portugal 341

Isabel Guerra

INTRODUÇÃO 343

1. O PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANA ENTENDIDOS COMO “JOGO ESTRATÉGICO DE ATORES” 343
  1. 1. O MAL-ESTAR DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS 343
  1. 2. CRISE DE LEGITIMIDADE E NOVAS FORMAS DE GOVERNO 345
  1. 3. A CONSTRUÇÃO DA AÇÃO COLETIVA 346
  1. 4. O PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA COMO “JOGO ESTRATÉGICO DE ATORES” 347
  1. 5. OS PRESSUPOSTOS DAS FORMAS DE ANÁLISE DOS “SISTEMAS DE AÇÃO CONCRETOS” 348
2. GESTÃO PARTICIPADA DOS TERRITÓRIOS LOCAIS 351
  2. 1. ANOMIA OU AUMENTO DE REIVINDICAÇÃO? 351
  2. 2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: MÉTODOS, RESULTADOS E INTERROGAÇÕES 354
    - 2.2.1. A ESTRATÉGIA DE ATORES DE M. GODET 355
    - 2.2.2. O PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARA O PLANO ESTRATÉGICO DA REGIÃO DE LISBOA, OESTE E VALE DO TEJO 356
3. OS PARADOXOS E AS POSSIBILIDADES DA INTERVENÇÃO SOCIAL 365
  3. 1. EMANCIPAÇÃO *VERSUS* INTEGRAÇÃO 366
  3. 2. DE UMA DEMOCRACIA DE GESTÃO A UMA DEMOCRACIA DE PROJETO 368

CAPÍTULO 8

Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil 373

Maria Célia Paoli

INTRODUÇÃO 375

1. O LUGAR DA LEGITIMIDADE DA FILANTROPIA EMPRESARIAL: O DISCURSO DO TERCEIRO SETOR 380
2. AS TRANSFORMAÇÕES DA RESPONSABILIDADE SOCIAL 385
3. AMBIGUIDADES E AMBIVALENCIAS 404

## CAPÍTULO 9

## Poder político e protagonismo feminino em Moçambique 419

Conceição Osório

## INTRODUÇÃO 421

1. CONSTRUINDO UTOPIAS: OS PRIMEIROS QUINZE ANOS... 427
2. AS QUOTAS DA GLOBALIZAÇÃO E OS CONTEXTOS LOCAIS NO ACESSO DAS MULHERES AO PODER POLÍTICO. 430
3. REPRESENTAÇÃO DO PODER: DO IMAGINÁRIO COLETIVO E DA CONSTRUÇÃO SOCIAL DA DIFERENÇA 434
4. ALTERNATIVA(S) NA AÇÃO POLÍTICA OU CONSOLIDAÇÃO HEGEMÔNICA DO MODELO POLÍTICO? 437
5. CONCLUSÕES: AS DÚVIDAS 445

## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM AÇÃO 453

## CAPÍTULO 10

## Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva 455

Boaventura de Sousa Santos

## INTRODUÇÃO 457

1. A POLÍTICA URBANA: O CASO DE PORTO ALEGRE 458
  1. 1. A CIDADE DE PORTO ALEGRE 462
2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE 465
  2. 1. INSTITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO 467
  2. 2. O PROCESSO PARTICIPATIVO 471
  2. 3. A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DE INVESTIMENTO: METODOLOGIA E CRITÉRIOS PARA A TOMADA DE DECISÕES 486
3. A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: SOBRE A APRENDIZAGEM DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 500
4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: PARA UMA DEMOCRACIA REDISTRIBUTIVA 512
  4. 1. PARTICIPAÇÃO, NEGOCIAÇÃO E REDISTRIBUIÇÃO 512
  4. 2. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E AS PESSOAS 516
  4. 3. AUTONOMIA E CO-GESTÃO 526
  4. 4. DA TECNOBUROCRACIA À TECNODEMOCRACIA 539
  4. 5. LEGITIMIDADES RIVAIS: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A CÂMARA DE VEREADORES 541
5. CONCLUSÃO: ENTRE O PASSADO E O FUTURO 545

## CAPÍTULO 11

## Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil 561

Leonardo Avritzer

## INTRODUÇÃO 563

1. A DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA E A EMERGÊNCIA DA INOVAÇÃO AO NÍVEL DA SOCIEDADE 569
2. INOVAÇÃO SOCIAL E A EMERGÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 572
3. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE E BELO HORIZONTE 576
  3. 1. PORTO ALEGRE 576
    - 3.1.1. PRIMEIRA RODADA DE ASSEMBLÉIAS REGIONAIS 577
    - 3.1.2. RODADA INTERMEDIÁRIA DE ASSEMBLÉIAS LOCAIS 578
    - 3.1.3. CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 579
  3. 2. BELO HORIZONTE 581
    - 3.2.1. CARAVANAS DAS PRIORIDADES 582
    - 3.2.2. FÓRUM DE PRIORIDADES REGIONAIS 582
4. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A AMPLIAÇÃO DA SOBERANIA A NÍVEL LOCAL 583
5. PARTICIPAÇÃO, COMPLEXIDADE E MONITORAMENTO NO OP 589
6. INOVAÇÃO SOCIAL E AS FORMAS CONTRA-HEGEMÔNICAS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 592

## CAPÍTULO 12

## O perfil político e institucional da Democracia Participativa: lições de Kerala, Índia 599

Patrick Heller e T.M. Thomas Isaac

## INTRODUÇÃO 601

1. DESAGREGANDO A DEMOCRACIA 604
2. OS LIMITES DA DEMOCRACIA EFETIVA NA ÍNDIA 606
3. DEMOCRACIA E MOVIMENTOS SOCIAIS EM KERALA 609
4. A CAMPANHA POPULAR PELA DESCENTRALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO 613
  4. 1. INVERTENDO A SEQÜÊNCIA DAS REFORMAS DESCENTRALIZADORAS 615
  4. 2. O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL 616
  4. 3. CONSTRUINDO O ENVOLVIMENTO CÍVICO 617
  4. 4. INSTITUCIONALIZAÇÃO 621
5. FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANEAMENTO DE PARTICIPAÇÃO 622
  5. 1. AS GRAMA SABHAS 623
  5. 2. COLETA DE INFORMAÇÃO LOCAL 624

5. 3. RELATÓRIOS E SEMINÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO	625
5. 4. GRUPOS DE TRABALHO E PREPARAÇÃO DE PROJETOS	626
5. 5. DOCUMENTOS E COORDENAÇÃO DO PLANEJAMENTO	627
5. 6. PROCEDIMENTOS FINANCEIROS	629
5. 7. SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS	630
6. ANALISANDO A CAMPANHA DE FORMA CRÍTICA	631
6. 1. RECURSOS FINANCEIROS	631
6. 2. A FORMULAÇÃO DOS PLANOS	632
6. 3. REALIZAÇÕES FÍSICAS	634
6. 4. QUALIDADE DELIBERATIVA	635
6. 5. CORRUPÇÃO E NEPOTISMO	637
6. 6. PROMOÇÃO DA EQUIDADE	638
7. CONCLUSÃO	640
COMENTÁRIO GERAL	647
CAPÍTULO 13	
Para outras democracias	649
Emir Sader	
1. DEMOCRACIA LIBERAL: TRIUNFO E CRISE	651
2. DA RESISTÊNCIA A ALTERNATIVAS	655
3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SEMIPERIFERIA	657
4. COLÔMBIA: ENTRE DOIS MUNDOS	661
5. MOÇAMBIQUE: A MULHER NA LUTA INSURRECIONAL E DEPOIS	666
6. BRASIL: PARA A SOCIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DO PODER	668
7. ÍNDIA E PORTUGAL: PARA UMA DEMOCRACIA LOCAL?	675

## Introdução Geral à Coleção

Boaventura de Sousa Santos

A globalização neoliberal é hoje um fator explicativo importante dos processos econômicos, sociais, políticos e culturais das sociedades nacionais. Contudo, apesar de mais importante e hegemônica, esta globalização não é única. De par com ela e em grande medida por reação a ela está emergindo uma outra globalização, constituída pelas redes e alianças transfronteiriças entre movimentos, lutas e organizações locais ou nacionais que nos diferentes cantos do globo se mobilizam para lutar contra a exclusão social, a precarização do trabalho, o declínio das políticas públicas, a destruição do meio ambiente e da biodiversidade, o desemprego, as violações dos direitos humanos, as pandemias, os ódios interétnicos produzidos direta ou indiretamente pela globalização neoliberal.

Há, assim, uma globalização alternativa, contra-hegemônica, organizada da base para o topo das sociedades. Esta globalização é apenas emergente, mas é mais antiga que a sua manifestação mais consistente até hoje, a realização do primeiro Fórum Social Mundial em Porto Alegre, em janeiro de 2001.

O tema desta coleção de livros é a globalização alternativa. Apresenta em sete livros os resultados principais de um projeto de pesquisa intitulado “Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos”. Realizado em seis países — África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal —, este projeto visou analisar iniciativas, organizações e movimentos progressistas em cinco domínios sociais: democracia participativa; sistemas alternativos de produção; multiculturalismo, justiça e cidadania culturais; luta pela biodiversidade entre conhecimentos rivais; novo internacionalismo operário. Além de estudos de cientistas sociais e de cientistas sociais-ativistas, foram recolhidas entrevistas com líderes e ativistas de movimentos sociais, um subprojeto a que foi dado o nome geral de *Vozes do mundo*.

Democracia Participativa em Ação

## Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva\*

Boaventura de Sousa Santos

\*Quero agradecer a todos quantos me ajudaram a realizar o trabalho de campo, aos líderes políticos, quer do governo, quer da oposição, aos dirigentes dos movimentos de base, aos participantes nas instituições do orçamento participativo e aos conselheiros e delegados do orçamento participativo, que permitiram, amavelmente, que eu assistisse às suas reuniões. Os prefeitos Tarso Genro e Raul Pont abriram-me generosamente as portas da prefeitura. Tive discussões esclarecedoras com colegas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em particular com José Vicente Tavares dos Santos, Sonia Laranjeira, Luciano Fedozzi e Zander Navarro, a quem muito agradeço. Quero agradecer, de modo muito especial, a Sérgio Gregório Baierle, a Regina Maria Pozzobon e a Vera Regina Amaro, do Cidade (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos), a sua assistência na pesquisa. Um agradecimento especial a Maria Paula Meneses na preparação e atualização do manuscrito. Luciano Brunet prestou-me informações preciosas e detalhadas sobre os últimos desenvolvimentos do orçamento participativo, pelo que lhe fico muito grato. Gostaria também de agradecer aos meus assistentes de pesquisa do Centro de Estudos Sociais: Lassalet Simões, Nuno Serra e Sílvia Ferreira. O trabalho de campo foi realizado entre 1995 e 1997, mas alguns dados estatísticos e outros foram atualizados até agora na medida do possível. Uma versão diferente deste texto foi publicada em inglês sob o título "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", *Politics and Society*, 26(4), 1998, 461-510. Na preparação da versão inglesa, Maria Irene Ramalho teve papel fundamental, a quem muito agradeço.



## INTRODUÇÃO

Os processos hegemônicos de globalização têm provocado, em todo o mundo, a intensificação da exclusão social e da marginalização de grandes parcelas da população. Esses processos estão sendo enfrentados por resistências, iniciativas de base, inovações comunitárias e movimentos populares que procuram reagir à exclusão social, abrindo espaços para a participação democrática, para a edificação da comunidade, para alternativas às formas dominantes de desenvolvimento e de conhecimento, em suma, para a inclusão social. Estas iniciativas são, em geral, muito pouco conhecidas, dado que não falam a linguagem da globalização hegemônica e se apresentam, freqüentemente, como defensoras da causa contra a globalização.

Consideradas em conjunto, elas são, de fato, uma forma de globalização contra-hegemônica. A sua diversidade tornou-se mais visível após o colapso dos modelos de transformação social em grande escala, tão bem retratados pelo velho *Manifesto comunista* (revolução, socialismo, comunismo). As formas atuais de globalização contra-hegemônica ocorrem tanto em contextos urbanos quanto rurais, e envolvem cidadãos comuns ou grupos especialmente vulneráveis, abordam questões tão diversas como o direito à terra, as infra-estruturas urbanas, a água potável, os direitos trabalhistas, a igualdade dos sexos, a autodeterminação, a biodiversidade, o ambiente, a justiça comunitária etc. Mantêm relações muito diversas com o Estado: distância total, complementaridade, confrontação, resistência ativa ou passiva etc.<sup>1</sup>

Neste capítulo, analiso uma iniciativa urbana orientada para a redistribuição dos recursos da cidade a favor dos grupos sociais mais vulnerá-

<sup>1</sup>Uma análise do modelo de participação democrática desenvolvido em Kerala (Índia) é apresentada em detalhe no capítulo de Heller e Isaac, neste volume.

veis, usando os meios da democracia participativa: o orçamento participativo, adotado na cidade de Porto Alegre desde 1989. Na primeira parte, descrevo com brevidade a história recente de Porto Alegre e da sua administração no contexto do sistema político brasileiro e forneço algumas informações básicas sobre a cidade. Na segunda parte, descrevo os principais aspectos das instituições e dos processos relacionados com o orçamento participativo: instituições e processos de participação, critérios e metodologia para a redistribuição de recursos. Na terceira parte, analiso a evolução desta inovação institucional desde a sua criação até hoje. Finalmente, na quarta parte, analiso o processo do orçamento participativo nos seguintes vetores: a eficácia redistributiva; a responsabilidade e a qualidade da participação em uma democracia participativa; a autonomia do orçamento participativo face ao governo executivo da cidade; o trajeto que vai da tecnoburocracia à tecnodemocracia; o poder dual e as legitimidades em competição: as relações entre o orçamento participativo e o órgão legislativo que possui a prerrogativa, formal e legal, da aprovação do orçamento.

### 1. A POLÍTICA URBANA: O CASO DE PORTO ALEGRE

O Brasil é uma sociedade com uma longa tradição de política autoritária. A predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou em uma formação de Estado, um sistema político e uma cultura caracterizados pelos seguintes aspectos: a marginalização, política e social, das classes populares, ou a sua integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e a sua privatização pelas elites patrimonialistas; a “artificialidade” do jogo democrático e da ideologia liberal, originando uma imensa discrepância entre o “país legal” e o “país real”. A sociedade e a política brasileiras são, em suma, caracterizadas pela total predominância do Estado sobre a sociedade civil e pelos obstáculos enormes à construção da cidadania, ao exercício dos direitos e à participação popular autônoma. O Brasil é também uma sociedade marcada por desigualdades sociais escandalosas que, na verdade, aumentaram bastante nos últimos quinze anos, devido à crise do Estado desenvolvimentista, à desregulamentação da economia e ao desmonte de um Estado-Providência que já era, de resto, in-

teiramente deficiente. Segundo o Banco Mundial, o Brasil é uma das sociedades mais injustas do mundo:

o nível de pobreza no Brasil está muito acima da norma para um país de rendimento médio. Por outro lado, seria possível eliminar a pobreza no Brasil (concedendo a cada pobre o dinheiro suficiente para os elevar até ao limiar da pobreza) por um custo inferior a 1% do produto interno bruto do país. [...] Políticas públicas deficientes são a razão pela qual o recente nível de pobreza tem sido tão sombrio (1995: 1).

A crise do Estado desenvolvimentista coincidiu com a transição democrática no final da década de 1970. Na época, o debate político colocou a democratização da vida política brasileira e a efetiva construção da cidadania no próprio centro da agenda política nacional. A este respeito, as preocupações surgidas nos debates que conduziram à Constituição de 1988 puseram a tônica nos direitos de cidadania, na descentralização política e no reforço do poder local. Este novo contexto político criou as condições para que as forças políticas de esquerda — as que haviam saído da clandestinidade ou as que, entretanto, se tinham organizado — iniciassem experiências inovadoras de participação popular em governos municipais. Tal oportunidade política foi facilitada pelo fato de as forças políticas em questão estarem intimamente relacionadas com os movimentos populares que, nos anos 60 e 70, haviam lutado localmente, tanto nas cidades como no campo — e em um contexto duplamente hostil de ditadura militar tecnoburocrática e de patrimonialismo clientelista —, a favor do estabelecimento e reconhecimento de sujeitos coletivos entre as classes subalternas.

Entre essas forças políticas há que destacar o Partido dos Trabalhadores (PT). Esse partido foi fundado, no início da década de 1980, com base no movimento operário, movimento que era particularmente forte no Estado de São Paulo e uma das mais importantes forças na luta contra a ditadura militar. Os ganhos eleitorais do PT têm sido surpreendentes. Concorreu por duas vezes à presidência da República, e com resultados tais que o seu candidato, o carismático Lula, tornou-se o principal líder da oposição. No final da década de 1980, o PT, em coligação com outras forças políticas de esquerda, ganhou as eleições locais em várias cidades importantes — como São Paulo, Porto Alegre, Santos, Belo Horizonte, Campinas, Vitória, Goiânia —, tendo introduzido em todas elas inovações institucionais que encorajam a

participação popular no governo municipal.<sup>2</sup> De todas essas experiências e inovações, as que foram implementadas em Porto Alegre têm sido, de longe, as mais bem-sucedidas e com amplo reconhecimento, dentro e fora do Brasil.<sup>3</sup>

A experiência democrática de Porto Alegre é uma das mais conhecidas em todo o mundo, aclamada por ter possibilitado uma gestão eficaz, e extremamente democrática, dos recursos urbanos.<sup>4</sup> A “administração popular” de Porto Alegre foi escolhida pelas Nações Unidas como uma das quarenta inovações urbanas em todo o mundo, para ser apresentada na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos — Habitat II, que teve lugar em Istambul, em junho de 1996. Durante a década de 1990, Porto Alegre organizou diversas conferências internacionais sobre gestão democrática e,<sup>5</sup> em conjunto com Montevidéu (onde está sendo desenvolvida uma inovação de governo local semelhante), lidera um movimento a favor da introdução de instituições de orçamento participativo nas “Mercocidades”, as cidades que integram o acordo econômico regional conhecido como Mercosul (abrangendo o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai).

No Brasil, o sucesso de Porto Alegre tem-se manifestado de várias formas,<sup>6</sup> a mais significativa das quais se exprime nos ganhos eleitorais do PT

<sup>2</sup>Neste volume, o capítulo de Avritzer analisa em pormenores o processo de aprofundamento democrático da gestão local, comparando o orçamento participativo de Porto Alegre e de Belo Horizonte. Veja-se igualmente Carvalho e Felgueiras, 2000.

<sup>3</sup>Para uma comparação da aplicação do orçamento participativo em Barcelona, veja-se o trabalho de Moura (1997). Echevarría (1999) apresenta um estudo comparativo entre Porto Alegre e Córdoba (Argentina). A obra organizada por Becker (2000) inclui vários exemplos de aplicação dos princípios da democracia participativa, quer no continente americano, quer na Europa.

<sup>4</sup>Já em 1993, o Banco Mundial, mais preocupado com a eficácia do que com a democracia, chamava a atenção para o “sucesso inicial” de Porto Alegre, à luz dos três critérios estabelecidos pelo Programa de Gestão Urbana que o Banco promove: a mobilização dos recursos para financiar os serviços urbanos; o aperfeiçoamento da gestão financeira desses recursos; a organização das instituições municipais com o objetivo de promover maior eficácia e capacidade de resposta por parte dos serviços urbanos (Davey, 1993). Desde então, o Banco Mundial, em diversas ocasiões, tem divulgado e promovido o modelo de gestão urbana de Porto Alegre e recompensado o município com concessões de empréstimos.

<sup>5</sup>Veja-se, a título de exemplo, a publicação organizada por Becker (2000) sobre as experiências de democracia participativa.

<sup>6</sup>Porto Alegre é freqüentemente visitada por dirigentes governamentais e líderes de movimentos de base, que vêm de outras cidades brasileiras para analisar *in loco* o funcionamento do orçamento participativo. Após as eleições locais de 1996, as cidades onde os candidatos da “administração popular” ganharam as eleições pediram conselhos e consultoria a Porto Alegre. Em alguns casos, o município nomeou quadros seus para auxiliar a implementação do orçamento participativo em cidades vizinhas.

ao longo dos anos 1990 e na aceitação pública do seu governo municipal. Na primeira eleição, que venceu em 1988 com uma coligação de partidos de esquerda — a Frente Popular —, o PT somou 34,3% dos votos. Nas eleições de 1992, o PT e a Frente Popular receberam 40,8%, tendo obtido 56% na última eleição, nas eleições de 1996, 56%, e nas recentes eleições de 2000 o PT obteve 59,6% dos votos. Outra manifestação do sucesso do governo do PT de Porto Alegre é o fato de *Exame*, uma influente revista de negócios, ter várias vezes eleito Porto Alegre como a cidade brasileira com melhor qualidade de vida, na base dos seguintes indicadores: alfabetização, matrículas no ensino básico e secundário, qualidade do ensino superior e da pós-graduação, consumo *per capita*, emprego, mortalidade infantil, esperança de vida, número de leitos por hospital, habitação, esgotos, aeroportos, auto-estradas, taxa de criminalidade, restaurantes e clima. Em pesquisas realizadas no final do segundo mandato (1996), o governo municipal foi classificado como excelente ou bom por 65 a 70% dos pesquisadores. Se considerarmos positiva uma avaliação de “médio mais”, o governo terá realmente obtido a aprovação de 85%.

Qual é o segredo de tamanho sucesso? Quando, em janeiro de 1989, o PT assumiu a administração de Porto Alegre, estabeleceu-se uma nova modalidade de administração municipal, conhecida como “administração popular”. Baseava-se em uma inovação institucional que visava garantir a participação popular na preparação e na execução do orçamento municipal, e, portanto, na distribuição dos recursos e na definição das prioridades de investimento. Esta nova medida, que ficou conhecida como “orçamento participativo”, é a chave do sucesso da administração municipal do PT. Neste capítulo, começarei por descrever como funciona o orçamento participativo, dando uma ênfase especial à sua evolução desde que foi criado até agora. Em seguida, tentarei avaliar o seu impacto na redistribuição dos recursos municipais e na cultura e no sistema políticos da cidade, analisando especialmente as tensões entre democracia representativa e democracia participativa, bem como o alcance do orçamento participativo em outras áreas da administração urbana. Por fim, procurarei definir a contribuição do orçamento participativo como mediação institucional para a reinvenção da teoria da democracia, questionando o potencial e os limites da sua universalização como princípio de organização de uma administração municipal democrática e redistributiva.

### 1.1. A cidade de Porto Alegre<sup>7</sup>

Com uma população de 1,3 milhão de habitantes e 495,53 km<sup>2</sup>,<sup>8</sup> Porto Alegre reveste-se de importância econômica central no Rio Grande do Sul, tendo atingido, em 1994, um Produto Interno Bruto estimado em 6,7 bilhões de dólares. É a maior cidade industrial, responsável por 12,4% do produto industrial bruto do Estado e por aproximadamente um terço das receitas no setor dos serviços. A sua população total corresponde a cerca de 13% do Rio Grande do Sul.<sup>9</sup> Em termos nacionais, a influência de Porto Alegre é sobretudo política, já que muitos políticos locais prestigiados integraram os governos nacionais ao longo do século XX. O mais significativo foi Getúlio Vargas, ditador entre 1930 e 1945, primeiro com a Revolução de 1930 e depois à frente do Estado Novo, e presidente eleito entre 1951 e 1954.

Como outras capitais brasileiras, Porto Alegre experimentou, nas últimas décadas um processo acelerado de urbanização. Em vinte anos, de 1960 a 1980, a sua população duplicou, embora, na última década, a população total tenha crescido apenas 12%, devido ao fato de novos centros industriais no estado atraírem migrantes da capital. Entre 1970 e 1980, a participação da indústria de Porto Alegre na produção industrial total do estado do Rio Grande do Sul caiu de 26% para 18% (Oliveira, Pinto e Torres, 1995: 22). É uma cidade que tem sido tradicionalmente organizada em torno do setor terciário e dos serviços públicos do governo estadual. Em 1949, 73% do rendimento da cidade proveio do setor dos serviços, e, em 1980, 78%. A desindustrialização relativa no início do anos 80 não afetou a centralidade e a hegemonia de Porto Alegre como metrópole regional.

O estado do Rio Grande do Sul apresenta alguns dos melhores indicadores sociais do país. Segundo Navarro, que cita estatísticas oficiais (1996: 3), entre as cinquenta melhores cidades brasileiras em desempenho educativo, 32 pertencem a esse estado. Outros indicadores sociais mostram como a esperança de vida no estado é de 68 anos para os ho-

<sup>7</sup>Seção baseada em Navarro, 1996 e Oliveira, Pinto e Torres, 1995.

<sup>8</sup>Dados do IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — relativos ao Censo Demográfico de 2000 (endereço da página: <http://www.ibge.gov.br/ibge/estatistica/populacao/censo2000/default.shtm>).

<sup>9</sup>Segundo dados apresentados no relatório de prestação de contas do orçamento participativo em 2000, Porto Alegre é responsável por 14,6% do PIB do Rio Grande do Sul, e por 35,6% do PIB da região metropolitana.

mens e de 76 anos para as mulheres,<sup>10</sup> a mais elevada de todas quando comparada com outros estados brasileiros, tendo a taxa de mortalidade infantil baixado, nas duas últimas décadas, de 52,6 para 18,4 em cada mil crianças com menos de um ano de idade.<sup>11</sup> Na cidade de Porto Alegre, essa taxa foi reduzida de 37,2 óbitos, em 1980, para 12,2,<sup>12</sup> o que constitui o melhor desempenho entre *todas* as capitais brasileiras. Apesar disso, há igualmente indicadores negativos que contrastam com estes, indicadores que incluem as profundas desigualdades sociais (como acontece, aliás, no resto do Brasil), o problema da habitação e o desemprego. Um terço da população de Porto Alegre vive em vilas e bairros populares precários. Em contrapartida, e segundo o prefeito do município, Tarso Genro, no início da década de 1990 apenas cerca de cinquenta famílias eram proprietárias de todos os solos urbanos disponíveis para o desenvolvimento (Harnecker, 1993: 9).

Porto Alegre é uma cidade de grande tradição democrática, uma sociedade civil forte e organizada. A ditadura militar deparou-se com uma resistência política feroz no Rio Grande do Sul, especialmente em Porto Alegre. Um exemplo: devido à pressão exercida pela oposição democrática contra as instituições repressivas da ditadura, os prisioneiros políticos não podiam ser “presos com segurança” na cidade, e muitas vezes eram levados para fora de Porto Alegre, habitualmente para São Paulo. A oposição foi dirigida por intelectuais, por sindicatos e pelo único partido de oposição legalizado, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que incluía as organizações clandestinas que se opunham à ditadura militar — quer socialistas e comunistas, quer revolucionário-cristãs. Dado que a situação política tornava inviável quase toda a luta política em nível nacional, as organizações acima citadas centraram a sua atividade no fortalecimento dos sindicatos e de movimentos comunitários, como as associações de rua e de moradores, os clubes de futebol, as cooperativas, os clubes de mães, os grupos culturais etc. Estes movimentos e organizações tanto possuíam uma natureza geral como se ocupavam de exigências específicas, especialmente a luta por linhas de ônibus, a luta por redes de esgoto ou pela pavimentação das ruas, a luta pela habitação e

<sup>10</sup>Dados do IBGE e da Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, relativos a 1997.

<sup>11</sup>*Ibidem*.

<sup>12</sup>Segundo dados do IBGE (Censo Demográfico de 2000), a taxa atual na Grande Porto Alegre, é de 13,3 por mil nascidos vivos.

por centros de saúde etc. Desse modo, emergiu um movimento popular poderoso e diversificado que, no início dos anos 80, se envolveu profundamente na administração local.<sup>13</sup>

Na primeira metade da década, os movimentos populares de base, embora muito heterogêneos em termos políticos e de organização, ganharam uma nova influência na política local. Em 1983 foi fundada a Uampa (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) e em 1985 realizou-se o seu primeiro congresso. Além das “exigências específicas”, referentes a habitação, ensino, saúde, alimentação, direitos humanos e emprego, o congresso apelou à “efetiva democratização das estruturas políticas em nível federal, estadual e urbano” (Oliveira, Pinto e Torres, 1995: 31).<sup>14</sup> Em 1985, nas primeiras eleições municipais democráticas, o PDT (Partido Democrático Trabalhista), tendo uma longa tradição de presença no estado, ganhou facilmente as eleições com 42,7% dos votos. O PT, que então apenas iniciava a sua influência entre os movimentos populares e trabalhistas, recebeu 11,3%.<sup>15</sup> Herdeiro de uma tradição populista “a favor dos trabalhadores”, o novo prefeito eleito decretou o estabelecimento de “conselhos populares” na cidade, mas, em termos reais, continuou a exercer o poder municipal à velha maneira paternalista e clientelista, frustrando as expectativas democráticas e descumprindo a maior parte das promessas eleitorais.

Em 1988, o PT deu início ao seu espantoso sucesso político. Sem quaisquer precedentes na cidade, o partido no governo conseguiu eleger os seus representantes para os mandatos seguintes; primeiro em 1992, depois, em 1996 — Tarso Genro, vice-prefeito durante o primeiro mandato do PT, tornou-se prefeito no segundo, e Raul Pont, vice-prefeito no segundo mandato, veio a tornar-se prefeito no terceiro — e, finalmente, em 2000, com uma nova vitória de Tarso Genro, tendo como vice-prefeito João Verle.

<sup>13</sup>Segundo Tarso Genro, quando o PT ganhou pela primeira vez a prefeitura de Porto Alegre, no final de 1988, foram identificadas cerca de mil organizações comunitárias na cidade.

<sup>14</sup>Com uma orientação política diferente, e existindo desde 1959, há também a Fracab (Federação das Associações Comunitárias do Rio Grande) que, em 1979, contava com 65 associações filiadas em Porto Alegre (Navarro, 1996: 7).

<sup>15</sup>Nas eleições de 1982 para governador do estado, ganhas pelo partido conservador, o PDT recebeu 31,7% dos votos na cidade de Porto Alegre e o PT apenas 3,9%. As eleições estaduais de 1998 foram ganhas pelo PT, que obteve 50,88% dos votos.

## 2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE

No período atual, de Nova República, do sistema político brasileiro, o poder municipal reside em duas instâncias separadamente eleitas: o prefeito, que é a instância executiva, e a Câmara de Vereadores, que é a instância legislativa. De acordo com a Constituição de 1988, à Câmara de Vereadores é atribuída a competência de aprovar o orçamento. Desde 1989 o PT e a Frente Popular controlam a prefeitura, mas não têm maioria na Câmara de Vereadores.

Escuso de sublinhar a importância do orçamento para as relações políticas e administrativas entre o Estado e os cidadãos. O orçamento é o instrumento básico do contrato político que subjaz a essas relações, bem como das interações entre os diferentes organismos estatais encarregados de executar tal contrato. Ao definir os fundos públicos, mediante a fixação de impostos ou outros meios, o orçamento transforma-se no mecanismo central de controle público sobre o Estado. As decisões orçamentárias são, pois, decisões políticas fundamentais. Contudo, em uma sociedade comandada por uma forte tradição autoritária e patrimonialista, como é o caso do Brasil, o orçamento público tem sido menos a expressão do contrato político do que a expressão da sua ausência. Critérios tecnoburocráticos prevalecem na definição do orçamento, critérios suficientemente vagos para permitir a privatização clientelista das decisões públicas que dizem respeito à distribuição dos recursos. Uma vez que o jogo político clientelista e os seus mecanismos de troca de favores controlam a implementação do orçamento, este revela-se uma ficção, uma prova chocante da discrepância entre o enquadramento institucional formal e as práticas reais do Estado (Fedozzi, 1997: 109). Um bom exemplo disto foi o escândalo do “orçamento mafioso”, tornado público em 1993, envolvendo a comissão do Congresso que verifica o orçamento da União. Nesse ano a proposta orçamentária da União teve mais de 72 mil “emendas” por parte de deputados e senadores, e uma grande parcela dos recursos foi destinada a entidades fantasmas. Segundo a Comissão Parlamentar de Inquérito, a distribuição incorreta de despesas sociais elevou-se a 64% do total (Fedozzi, 1997: 110, 223).

No Brasil, o orçamento público inclui três níveis: o federal, o estadual e o municipal. Os municípios têm autonomia relativa na determinação das receitas e das despesas. As receitas são tanto locais (impostos e tarifas de vários

tipos), como resultam de transferências federais ou estaduais.<sup>16</sup> As despesas são classificadas em três grandes grupos: a) despesas com os funcionários; b) serviços públicos; c) investimento em obras e equipamento. A autonomia relativa dos municípios ocorre, sobretudo, no terceiro grupo de despesas. Naquelas cidades em que o orçamento não tem de identificar as obras e os serviços a serem realizados — bastando definir um teto de despesas — o Executivo tem uma ampla margem de manobra para a implementação orçamentária. O orçamento deve, no entanto, ser aprovado pelo órgão legislativo.

O orçamento participativo promovido pela prefeitura de Porto Alegre é uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento. O orçamento participativo e o seu enquadramento institucional não têm reconhecimento jurídico formal.<sup>17</sup> Esse reconhecimento só poderia provir da Câmara de Vereadores, embora dentro dos limites da legislação federal e estadual. Como veremos adiante, a questão da legalização do orçamento participativo foi, ao longo da década, um dos tópicos mais relevantes no conflito permanente entre o corpo Executivo e o Legislativo. Atualmente, dado que a definição e aprovação do orçamento constitui uma prerrogativa legal da Câmara de Vereadores, a prefeitura limita-se, em termos estritamente jurídicos, a submeter à Câmara a proposta orçamentária, que a Câmara é livre para aprovar, modificar ou rejeitar. Contudo, visto que a proposta do Executivo é sancionada pelas instituições do orçamento participativo e, portanto, pelas organizações e associações de cidadãos e das comunidades que delas participam, para a Câmara Legislativa a proposta orçamentária do Executivo torna-se, em termos políticos, um fato consumado, tendo em conta os riscos políticos que os deputados correriam se votassem contra a “vontade dos cidadãos e das comunidades”. Por conseguinte, a maioria da Câmara afirma que, ao institucionalizar o orçamento participativo sem envolver o órgão legislativo, o

<sup>16</sup>No orçamento de 1997 do município de Porto Alegre, as receitas localmente obtidas remontaram a 55,87%, enquanto as transferências foram apenas 44,13% da receita total (Silva, 2001: 72).

<sup>17</sup>A Lei Orgânica de Porto Alegre prevê que o orçamento deve ser discutido com a população. Recentemente a prefeitura saiu vencedora em uma ação de inconstitucionalidade interposta contra o orçamento participativo. Devo esta informação a Sérgio Baierle.

Executivo esvaziou de fato a jurisdição que aquele último poderia ter sobre questões orçamentárias. Daí o conflito político que, mais à frente, irei abordar com mais detalhe.

### 2.1. Instituições de participação<sup>18</sup>

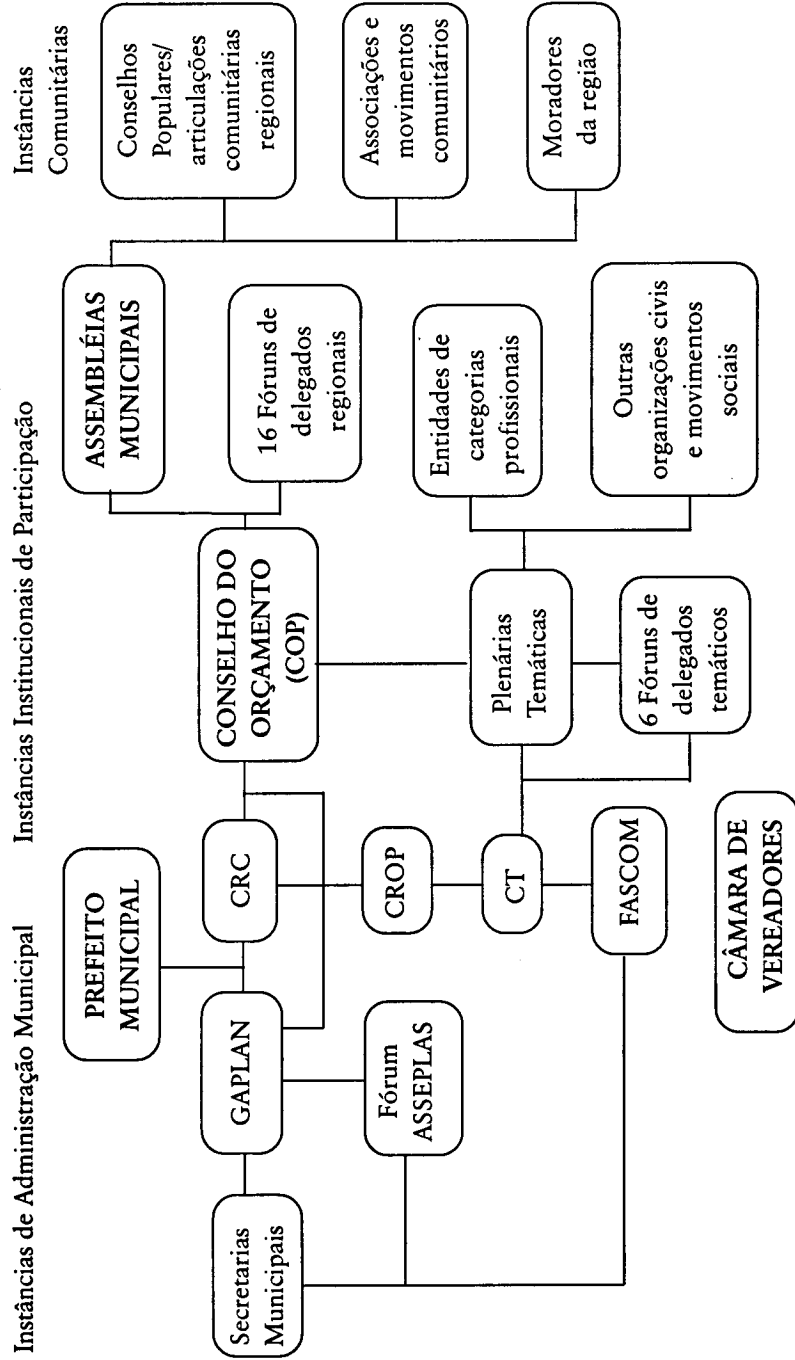
O orçamento participativo (que doravante designarei como OP) é uma estrutura e um processo de participação comunitária baseado em três grandes princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais de participação popular sustentada no processo de tomada das decisões do governo municipal. Os três princípios são os seguintes:

- a) todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, pelo menos formalmente, *status* ou prerrogativas especiais;
- b) a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;
- c) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de “critérios gerais” — critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades — e de “critérios técnicos” — critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo.

A Figura 1 mostra esquematicamente a estrutura institucional básica do OP. Consiste em três tipos de instituições.

<sup>18</sup>Nesta seção, seguirei Fedozzi (1997), que apresenta a melhor descrição do modo como funciona o OP. A prefeitura de Porto Alegre possui igualmente uma página na web que descreve o funcionamento do OP (endereço da página: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/Op/default.htm>). Segundo a página do OP, a partir de 2001, o cidadão também tem a possibilidade de escolher sua região ou temática e enviar e acompanhar as sugestões feitas via internet, mediante cadastro.

Figura 1  
Estrutura Funcional do Orçamento Participativo de Porto Alegre



Adaptado de Fedozzi, 1997: 112.

O primeiro tipo de instituições abrange as unidades administrativas do Executivo Municipal encarregado de gerir o debate orçamental com os cidadãos: Gabinete de Planeamento (Gaplan), Coordenação das Relações com as Comunidades (CRC), Fórum das Assessorias de Planeamento (Asseplas), Fórum das Assessorias Comunitárias (Fascom), Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs) e Coordenadores Temáticos (CTs). Deste conjunto de instituições, as duas mais importantes são a CRC e o Gaplan. A CRC, quer diretamente, quer através dos seus coordenadores regionais e temáticos (CROPs e CTs), é um organismo mediador que estabelece a ligação do governo municipal com os dirigentes comunitários e suas associações. Tem igualmente um papel central na coordenação das assembleias e das reuniões do COP. O Gaplan, que partilha com a CRC as funções de coordenação, está encarregado de traduzir as exigências dos cidadãos em ações municipais, técnica e economicamente viáveis, submetendo essas exigências a critérios gerais e técnicos. A Figura 2 contém uma descrição detalhada da composição e da função de cada uma destas unidades.

O segundo tipo de instituições consiste nas organizações comunitárias, dotadas de autonomia face ao governo municipal e compostas principalmente por organizações de base regional, que fazem a mediação entre a participação dos cidadãos e a escolha das prioridades para as diferentes regiões da cidade. Sendo estruturas autônomas, que portanto dependem do potencial de organização de cada região, estas organizações populares não surgem necessariamente em todas as regiões abrangidas pelo OP. Assumem diversos tipos de organização e de participação, de acordo com as tradições locais das regiões. Elas são os conselhos populares, as uniões de vilas e as articulações regionais.

O terceiro tipo de instituições foi concebido para estabelecer uma mediação e interação permanentes entre os dois primeiros tipos, e é constituído por instituições de participação comunitária com funcionamento regular: Conselho do Plano do Governo e Orçamento, também conhecido como Conselho do Orçamento Participativo (COP), Assembleias Plenárias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Assembleias Plenárias Temáticas e o Fórum Temático do Orçamento.

Figura 2  
Entidades da Administração Municipal responsáveis pelo Orçamento Participativo (1996)

	Caplan Gabinete de Planejamento	Fórum das Assesplas Assessorias de Planejamento	CRC Coordenação das Relações com a Comunidade	Fascom — Fórum das Assessorias Comunitárias	CROP Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo	CT Coordenadores Temáticos
Data de Criação	1990 (informal) 1994 (formalização)	1990 (informal)	1981 Vinculado, desde 1989, ao Gabinete do Prefeito	1990 Assessores comunitários das secretarias e órgãos	1992 Assessores comunitários da CRC e secretarias	1994 Assessores temáticos da CRC e/ou secretarias
Participantes	Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal	Coordenadores de planejamento das secretarias e órgãos	Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal			
Atribuições	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordenação do planejamento estratégico</li> <li>Cercar a execução do Plano de Investimentos (PI)</li> <li>Coordena a elaboração da proposta orçamentária do exercício seguinte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Discute os procedimentos técnico-administrativos para a preparação do orçamento e o procedimento das demandas comunitárias em cada órgão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Articula a relação com a comunidade através dos coordenadores regionais</li> <li>Coordena a primeira e a segunda rodadas do orçamento participativo</li> <li>Coordena as reuniões do Conselho do Orçamento Participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Discute e propõe políticas de participação popular, articulando tanto quanto possível o trabalho das diversas secretarias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subordinados ao CRC</li> <li>Cada uma das 16 regiões tem um CROP responsável, que acompanha todo o processo do orçamento participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cada uma das 5 (atualmente 6) temáticas tem um CT que acompanha o processo de discussão nos plenários</li> </ul>
Periodicidade	Permanente	Irregular	Permanente	Semanal	Permanente	Permanente
Coordenação	Indicação do Prefeito	Indicação das secretarias municipais	Indicação do prefeito	Indicação das secretarias municipais	Indicação da CROP	Indicação da CRC

Fontes: Caplan, CRC/PMMA e Fedozzi (1997: 114).

## 2.2. O processo participativo

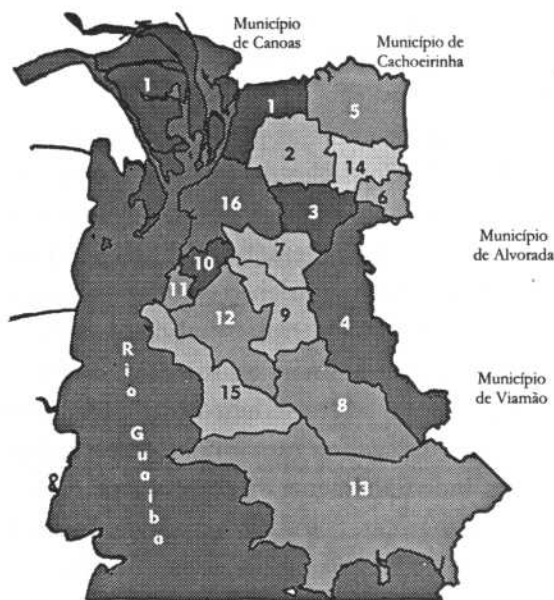
O principal objetivo do OP é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários e de responsabilização administrativa no que diz respeito à efetiva implementação dessas decisões.

O OP está articulado em torno das assembleias plenárias regionais e temáticas, dos fóruns de delegados e do Conselho do OP. Há dois ciclos (chamando-se “rodadas”) de assembleias plenárias em cada uma das dezesseis regiões e em cada uma das seis áreas temáticas. Entre as duas rodadas são realizadas reuniões preparatórias nas microrregiões e das áreas temáticas. As assembleias e as reuniões têm uma tripla finalidade: definir e escalonar as exigências e as prioridades regionais ou temáticas; eleger os delegados para os fóruns de delegados e os conselheiros do COP; avaliar o desempenho do Executivo. Os delegados funcionam como intermediários entre o COP e os cidadãos, individualmente ou como participantes das organizações comunitárias e temáticas. Também supervisionam a implementação do orçamento. Os conselheiros definem os critérios gerais que presidem ao escalonamento das exigências e à distribuição dos fundos e votam a proposta do plano de investimento apresentada pelo Executivo. Em seguida, irei descrever, em maiores detalhes, como funciona o OP. A cidade divide-se em dezesseis regiões e em seis áreas para a discussão temática do orçamento.<sup>19</sup> A regionalização do OP foi realizada de acordo com critérios socioespaciais e com a tradição de organização comunitária da cidade (ver o Mapa 1 e o Quadro 1).

<sup>19</sup>Em 1989, o primeiro Executivo do PT começou dividindo a cidade em cinco regiões. Os dirigentes das organizações comunitárias consideraram que essas regiões eram demasiado grandes, levantavam problemas de transporte para as reuniões e não correspondiam a qualquer tradição política. Em colaboração com esses dirigentes, foi então decidida a divisão em dezesseis regiões. Com algumas pequenas alterações (ver mais adiante), esta é ainda a atual divisão regional. Contudo, a região Centro, a maior em população e a mais rica, tem sido ultimamente questionada. Na reunião do Conselho do OP de 2 de fevereiro de 1997, um dos conselheiros apelou à divisão da região Centro porque, à luz dos critérios gerais atualmente em vigor — o peso dado à população da região —, “o Centro estará sempre à frente”.



Mapa 1 — A cidade de Porto Alegre e os municípios circundantes


**Regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre**

- 1) Humaitá - Navegantes / Ilhas
- 2) Noroeste
- 3) Leste
- 4) Lomba do Pinheiro
- 5) Norte
- 6) Nordeste
- 7) Partenon
- 8) Restinga
- 9) Glória
- 10) Cruzeiro
- 11) Cristal
- 12) Centro Sul
- 13) Extremo Sul
- 14) Eixo da Baltazar
- 15) Sul
- 16) Centro

As áreas (ou temas) estabelecidas para a discussão do orçamento municipal são mais recentes, tendo sido estabelecidas a partir de 1994. São hoje: 1) circulação e transporte; 2) educação e lazer; 3) cultura; 4) saúde e assistência social; 5) desenvolvimento econômico e tributação; e 6) organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental.

Ao longo dos anos tem havido mudanças no funcionamento do OP. A seguir irei citar as alterações mais importantes que foram introduzidas na preparação do orçamento de 1998.

As duas rodadas das Assembléias Regionais e Temáticas têm lugar anualmente. Elas estão abertas à participação individual de qualquer habitante da cidade e aos representantes de organizações cívicas e de associações. Também estão presentes os delegados do Executivo (o prefeito e os presidentes dos Secretariados municipais). As assembléias são coordenadas por membros do governo municipal (CRC, CROP e Gaplan), bem como pelos delegados e conselheiros do OP.

**Quadro 1**  
**Regiões do orçamento participativo em Porto Alegre**  
**e distribuição da população**

REGIÕES	NOME	1991		1996	
		População	%	População	%
(1)	Humaitá-Navegantes/Ilhas	52.260	4,2	48.199	3,8
(2)	Noroeste	110.618	8,8	127.574	9,9
(3)	Leste	102.293	8,2	110.451	8,6
(4)	Lomba do Pinheiro	36.488	2,9	48.368	3,8
(5)	Norte	93.001	7,4	88.614	6,9
(6)	Nordeste	19.572	1,6	24.261	1,9
(7)	Partenon	127.096	10,2	114.127	8,9
(8)	Restinga	38.961	3,1	45.999	3,6
(9)	Glória	41.633	3,3	37.439	2,9
(10)	Cruzeiro	59.231	4,7	64.952	5,1
(11)	Cristal	25.166	2,0	30.054	2,3
(12)	Centro Sul	102.560	8,2	101.397	7,9
(13)	Extremo Sul	19.387	1,6	23.905	1,9
(14)	Eixo da Baltazar	95.387	7,6	86.057	6,7
(15)	Sul	53.202	4,2	62.837	4,9
(16)	Centro	275.300	22,0	271.294	21,1
	TOTAL	1.251.902	100,0	1.285.528	100,0

Fontes: IBGE e Gabinete do Prefeito de Porto Alegre.

Antes das assembléias anuais há reuniões preparatórias dos cidadãos, que ocorrem habitualmente no mês de março, em total autonomia e sem a interferência do município. O objetivo dessas reuniões preparatórias é reunir as exigências e as reivindicações de cidadãos, de movimentos populares de base e de instituições comunitárias, quanto a questões regionais ou temáticas; também dão início à mobilização da comunidade para a escolha dos delegados regionais. Essas reuniões são cruciais para ventilar as exigências da comunidade e para discutir suas prioridades relativas. Sendo convocadas e presididas pelos conselhos populares ou pelos líderes da comunidade, mostram-se, por vezes, muito conflituosas,

já que as diferentes orientações políticas das organizações comunitárias transparecem na identificação e na formulação das exigências e tendem a impregnar todo o debate. Mais adiante, abordarei a questão da autonomia dessas reuniões, bem como das reuniões intermediárias a seguir citadas.

A primeira rodada de assembléias — desde 1997 chamadas Assembléias Gerais Populares, Regionais ou Temáticas —, que ocorre em março e abril, tem os seguintes objetivos: a apresentação, por parte do Executivo, do relatório de execução do plano de investimentos do ano anterior, e apresentação do plano aprovado para o orçamento em vigor; avaliação, pelos cidadãos (por regiões ou temas) e pelo Executivo, do plano de investimento do ano anterior; a primeira eleição parcial dos delegados aos Fóruns de Delegados (regionais e temáticos). Os restantes delegados regionais ou temáticos serão eleitos durante o passo seguinte do processo.

As assembléias regionais estão abertas ao público, mas só os habitantes registrados na região têm direito a voto.

A evolução do critério para determinar o número de delegados aos fóruns regionais e temáticos testemunha o crescente envolvimento dos cidadãos no OP. Inicialmente, o critério era um delegado por cada cinco pessoas que assistissem à assembléia; no começo dos anos 90, mudou para um delegado por cada dez pessoas, e, depois, para um delegado por cada vinte, e, mais tarde, um critério ainda mais complexo. Segundo este critério, até 100 assistentes elege-se um delegado por cada dez pessoas; de 101 a 250 assistentes, um por cada vinte; de 251 a 400, um por cada trinta; de 401 a 550, um por cada quarenta; de 551 a 700, um por cada cinqüenta; de 701 a 850, um por cada sessenta; de 851 a 1.000, um por cada setenta; mais de 1.000, um por cada oitenta. Por proposta da CRC, este critério, considerado excessivamente rigoroso, foi abolido em 1997 e no ciclo 1998-1999 vigorou outro: até 100, um delegado por cada dez assistentes; de 101 a 250, um por cada vinte; de 251 a 400, um por cada trinta; a partir de 401, um por cada quarenta. Na revisão de 1999, os conselheiros argumentaram que o critério “flutuante” era ainda muito complexo e impedia um adequado planejamento, uma vez que o número de delegados de cada delegação variaria conforme o quórum total da assembléia. Por outro lado, este critério acabava por excluir delegações pequenas presentes em assembléias grandes, criando frustração entre as comunidades cuja participação se queria precisamente mobilizar. Foi então adotado um número fixo (um delegado por cada dez participantes), que passou a vi-

gorar no ciclo 2000-2001,<sup>20</sup> uma opção que também responde à preocupação do prefeito em aumentar o número de participantes e envolver mais pessoas no OP.

Os delegados eleitos na primeira rodada de assembléias plenárias e nas “reuniões intermediárias” são, em geral, indicados pelos dirigentes das associações presentes nas reuniões e, portanto, é muito difícil que um cidadão não integrado em uma estrutura coletiva possa ser eleito delegado (mais à frente voltarei a este assunto).

Entre a primeira e a segunda rodada das assembléias, de março a junho, têm lugar as chamadas reuniões intermediárias. São organizadas pelas organizações e associações comunitárias ou temáticas, se bem que agora estas sejam “enquadradas” pelos CROPs, regionais ou temáticos, e por outros representantes do Executivo. Nessas reuniões, os participantes procedem ao escalonamento das exigências aprovadas por cada associação ou organização (como as associações de moradores, os clubes de mães, os centros desportivos ou recreativos, as cooperativas de habitação, os sindicatos, as Organizações Não-Governamentais etc.), de acordo com prioridades e critérios gerais. As regiões mais bem organizadas têm uma microrregionalização interna com base na qual selecionam as prioridades. Posteriormente, nas plenárias regionais e temáticas, lutar-se-á pelas listas de prioridades resultantes dessa seleção. Nas reuniões intermediárias há muita discussão e votação, mas por vezes as negociações reais, aquelas que conduzem às propostas que irão ser votadas, desenrolam-se nos bastidores em reuniões informais dos líderes comunitários. Os níveis de conflito dependem do nível de organização da comunidade e do nível de polarização política entre os líderes.

Nessas reuniões intermediárias, cada região ou tema hierarquiza as prioridades setoriais. Até 1997, as regiões hierarquizavam quatro prioridades entre

<sup>20</sup>É mais simples utilizar um número fixo, pois isso dá segurança no momento de organizar as pessoas para participarem: “Se tenho dez pessoas, com certeza conseguirei um delegado para representar as minhas demandas.” Segundo Luciano Brunet (coordenador das relações da comunidade na prefeitura de Porto Alegre), o critério para fixar o número de delegados no OP de Porto Alegre devia ser harmonizado com o critério adotado no OP do Estado do Rio Grande do Sul (onde o OP foi introduzido com a vitória do PT nas eleições estaduais de 1998): um para vinte. Além de simplificar, esta harmonização talvez permitisse potencializar mutuamente dois processos de democracia participativa, que, neste momento, apresentam alguns aspectos concorrenciais.

os seguintes oito setores ou temas: saneamento básico, política habitacional, pavimentação, educação, assistência social, saúde, transporte e circulação, planejamento urbano. Em 1997, o COP introduziu, a este respeito, algumas alterações. A partir de 1998 as regiões passaram a hierarquizar quatro prioridades entre doze temas e, a partir de 2001, entre treze temas: saneamento básico, política habitacional, pavimentação, transporte e circulação, saúde, assistência social, educação, áreas de lazer, esporte e lazer, iluminação pública, desenvolvimento econômico, cultura e saneamento ambiental. Como veremos, estas alterações refletem as discussões, no seio do COP, decorridas em anos recentes e nas quais a maioria dos conselheiros exigiu a expansão dos temas cobertos pelo OP. Cada setor ou tema divide-se em subtemas. Por exemplo, o tema da habitação inclui a regularização fundiária e urbanística, o levantamento topográfico e cadastral, a urbanização das vilas e a construção de moradias.

Às prioridades escolhidas são atribuídas notas de acordo com a sua posição no escalonamento: à primeira prioridade corresponde a nota 4, à quarta prioridade a nota 1. Do mesmo modo, hierarquizam-se igualmente as obras específicas propostas pelos cidadãos em cada tema ou setor (no caso da pavimentação: primeira prioridade, rua A; segunda prioridade, rua B etc.). As prioridades setoriais e a hierarquia das obras em cada setor são remetidas o Executivo.<sup>21</sup> Com base nestas prioridades e hierarquias, e somando as notas das diferentes prioridades em todas as regiões, o Executivo estabelece as três primeiras prioridades do orçamento em preparação. Por exemplo, para o orçamento de 1997, as três prioridades foram: habitação (44 pontos), pavimentação (42 pontos), saneamento básico (30 pontos). Para o orçamento de 2001, as três prioridades foram pavimentação (34 pontos), habitação (32 pontos) e saneamento básico (27 pontos) (ver Quadro 2).

No orçamento de 2002 surge pela primeira vez a educação como grande prioridade: habitação (40 pontos), educação (30 pontos) e pavimentação (30 pontos).

Quadro 2  
Prioridades para as regiões do OP de Porto Alegre (2001)

REGIÕES	SANEAMENTO	HABITAÇÃO	PAVIMENTAÇÃO	EDUCAÇÃO	ASSISTÊNCIA SOCIAL	SAÚDE	TRANSPORTE	ÁREAS DE LAZER	ESPORTE E LAZER	ORGANIZAÇÃO DA CIDADE	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	CULTURA	SANEAMENTO AMBIENTAL
HUMAITÁ-NAVEG.-ILHAS	3		1	2		4							
NOROESTE	4				1	3					1		
LESTE	4	3	2		1								
LOMBA DO PINHEIRO	1	2	4		3								
NORTE	3		2	4		1							
NOROESTE	1	4	3		2								
PARTENON		2	4	1	3								
RESTINGA			3	4	1	2							
GLÓRIA	2		4	3		1							
CRUZEIRO		4		2	3	1					3		
CRISTAL		4	0	1	2								
CENTRO SUL	2	4	3	1									
EXTREMO SUL	3	2	4			1							
EIXO DA BALTAZAR	1			2		4							
SUL	3	3	4	1	2	2							
CENTRO		4		1		2						3	
TOTAIS	27	32	34	22	18	19	0	0	0	0	4	3	0

Fonte: PMPA.

<sup>21</sup>Para mais detalhes sobre a distribuição dos recursos, ver a próxima seção.

**Quadro 3**  
Evolução das três primeiras prioridades entre 1992 e 2002

OP	1ª Prioridade	2ª Prioridade	3ª Prioridade
2002	Habitação	Educação	Pavimentação
2001	Pavimentação	Habitação	Saneamento básico
2000	Política habitacional	Pavimentação	Saúde
1999	Saneamento básico	Pavimentação	Política habitacional
1998	Pavimentação	Política habitacional	Saneamento básico
1997	Política habitacional	Pavimentação	Saneamento básico
1996	Pavimentação	Saneamento básico	Regularização fundiária
1995	Pavimentação	Regularização fundiária	Saneamento básico
1994	Regularização fundiária	Pavimentação	Saneamento básico
1993	Saneamento básico	Pavimentação	Regularização fundiária
1992	Saneamento básico	Educação	Pavimentação

Obs.: 1992 foi o primeiro ano em que estas prioridades foram incluídas nos critérios gerais para a distribuição de recursos. Fonte: PMPA.

Nessa fase do processo são escolhidos os restantes delegados de cada região ou tema para o Fórum de Delegados. Até 1997 estes delegados eram escolhidos segundo o critério de um delegado por cada dez assistentes da maior reunião que tivesse ocorrido relativamente à região ou ao tema. A partir de 1998 o número de delegados eleitos nas reuniões intermediárias passou a “poder ser determinado” segundo o mesmo critério adotado para a eleição na primeira rodada de assembleias plenárias. Esta regra mantém-se até hoje. Na prática, cada região e temática vieram desenvolvendo um método próprio para eleger novos delegados. Alguns seguem a regra à risca, enquanto outros simplesmente não realizam a rodada intermediária com eleição de novos delegados e outros aproveitam as

microrregiões para isso (o que significa mais uma reunião para isso). Por exemplo, a temática do desenvolvimento econômico dividiu as reuniões intermediárias por área (economia popular; tecnologia; abastecimento e área rural; apoio a micro e pequenos empreendimentos; e turismo). Cada uma dessas áreas, durante o período intermediário, realiza uma nova assembleia, prioriza as suas demandas específicas e indica novos delegados. Esta diferenciação foi possível graças ao fato de que cada região passou a criar as suas próprias regras (praticamente todas elas têm o seu regimento interno) que se encaixam de uma maneira ou de outra nas regras gerais do Regimento Interno do OP.

A segunda rodada das Assembleias Regionais e Temáticas, decorrendo em junho e julho, é coordenada e presidida por representantes do Executivo, conjuntamente com a organização popular (conselho popular etc.) da região ou tema. Organiza-se da seguinte maneira:

- O Executivo apresenta os princípios mais importantes da política fiscal e da política de receitas e despesas que irão influenciar a preparação do orçamento para o ano seguinte; o Executivo também apresenta critérios gerais para a distribuição dos recursos de investimento;
- Os delegados das comunidades apresentam aos cidadãos e ao Executivo as exigências hierarquizadas que foram aprovadas nas reuniões intermediárias (regionais ou temáticas);
- Dois conselheiros efetivos e dois substitutos por cada região e tema são eleitos para o COP. A eleição é direta, para o que se utiliza o método da “chapa”. A “chapa” é uma lista de dois efetivos e dois substitutos que pode ser apresentada por qualquer grupo de cidadãos. Na realidade, só as comunidades e as organizações de bairro ou vila e associações temáticas se mobilizam para apresentar as referidas listas. Estas refletem as orientações políticas de tais organizações, bem como os interesses setoriais ou específicos das comunidades, e, em geral, os conselheiros que obtêm apoio pertencem às organizações ou trabalham em estreita associação com elas. No caso de haver mais de uma “chapa”, aplica-se o quadro de proporcionalidade abaixo indicado, de acordo com o artigo 5º do regimento (ver Quadro 4). Os conselheiros são eleitos para um mandato de um ano e só podem ser reeleitos uma vez. Os seus mandatos podem ser revogados pelo Fórum de Delegados Regional ou Temático em uma reunião convocada especialmente para esse propósito e anunciada com antecedência de duas semanas. Atingido o quórum (50% mais um dos delegados), o mandato pode ser revogado por uma maioria de dois terços dos votos.

Quadro 4

Regras para a eleição de conselheiros na segunda rodada:  
número de conselheiros segundo a regra da proporcionalidade  
(no caso de existir mais do que uma *chapa*)

Percentual dos votos	Titular	Suplente
24,9% ou menos	Não elege	nenhum
25,0% a 37,5%	Nenhum	1
37,6% a 44,9%	Nenhum	2
45,0% a 55,0%	1	1
55,1% a 62,5%	2	nenhum
62,2% a 75,0%	2	1
Mais de 75,0%	2	2

Os órgãos institucionais da participação comunitária estão então constituídos: os Fóruns dos Delegados (dezesseis regionais e seis temáticos) e o COP. Os primeiros são órgãos colegiais com funções de consulta, de controle e de mobilização. O seu objetivo é aumentar o envolvimento dos movimentos populares de base da comunidade nas atividades do OP, particularmente no que diz respeito à preparação do plano de investimento e à supervisão das obras aprovadas pelo COP e levadas a cabo pelo governo municipal. Os fóruns reúnem-se uma vez por mês, sendo as tarefas mais importantes dos delegados supervisionar as obras e agir como intermediários entre o COP e as regiões ou áreas temáticas. Como veremos mais à frente, os fluxos de informação apresentam alguns problemas.

O COP é a principal instituição participativa. Nele, os cidadãos eleitos tomam conhecimento das finanças municipais, discutem e estabelecem os critérios gerais para a distribuição dos recursos e defendem as prioridades das regiões e dos temas. Nas sessões do Conselho, a mediação institucional entre os cidadãos e as organizações da comunidade, por um lado, e o governo municipal, por outro, quanto às decisões orçamentais, é conduzida ao nível mais concreto e intenso (para os detalhes sobre as funções do COP, ver a Figura 3).

Figura 3

Prefeitura de Porto Alegre:  
Funções do Conselho do Orçamento Participativo (2001)

Funções	Propor, supervisionar e decidir sobre receitas e despesas do governo municipal
Composição	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 2 conselheiros permanentes e 2 suplentes por cada uma das 16 Regiões Administrativas</li> <li>* 2 conselheiros permanentes e 2 suplentes por cada um dos 6 Plenários Temáticos</li> <li>* 1 delegado e um suplente do Sindicato dos Trabalhadores Municipais de Porto Alegre (Simpa)</li> <li>* 1 delegado e um substituto da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa)</li> <li>* 1 delegado do CRC (sem direito a voto)</li> <li>* 1 delegado do GAPLAN (sem direito a voto)</li> </ul>
Mandato	Um ano, sendo possível apenas uma reeleição consecutiva
Competências (artigo 12 do Regime Interno do COP 2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta de Plano Plurianual do Governo a ser enviada à Câmara de Vereadores no primeiro ano de cada mandato do Governo Municipal</li> <li>* Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a Lei de Diretrizes Orçamentárias a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores</li> <li>* A proposta de orçamento anual, que será apresentada pelo Executivo, deverá ocorrer na primeira semana do mês de setembro para se apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do orçamento anual antes de ser enviado à Câmara de Vereadores</li> <li>* Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do plano de investimentos</li> <li>* Avaliar e divulgar a situação das demandas do plano de investimentos do ano anterior (executadas, em andamento, prazo de conclusão, licitadas e não realizadas) a partir das informações prestadas pelo município, quando da apresentação da matriz orçamentária do ano seguinte</li> <li>* Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do poder público municipal.</li> <li>* Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte o conjunto de obras e atividades constantes do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do OP.</li> <li>* Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do plano de investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas/investimentos ou alterações no planejamento</li> <li>* Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a aplicação de recursos extra-orçamentários tais como: Fundos Municipais, Fundo Pimes, e outras fontes</li> <li>* Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do plano de investimentos</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Appreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade</li> <li>* Solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos conselheiros(as) no que tange fundamentalmente a questões complexas e técnicas</li> <li>* Indicar 8 conselheiros (4 titulares e 4 suplentes) que irão compor a Coordenação do COP</li> <li>* Indicar 6 conselheiros (3 titulares e 3 suplentes) como representantes do COP para compor a Comissão Tripartite. Os conselheiros(as) deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas à Comissão Tripartite</li> <li>* Analisar e aprovar ou não a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseado no relatório informatizado (GPR), com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado</li> <li>* Indicar conselheiros(as) do Conselho do Orçamento Participativo como representantes em outros Conselhos e/ou comissões municipal, estadual ou federal. Os conselheiros(as) deverão consultar o conselho sobre as posições a serem levadas aos conselhos e/ou comissões</li> <li>* Poderá ser apreciado recurso de votação, desde que comunicado na própria reunião da votação com a presença das partes envolvidas e apresentado por escrito à Coordenação do COP</li> <li>* Discutir, ao final de cada exercício anual, o presente regimento interno, propor mudanças ou emendas no todo ou em parte</li> <li>* Criação de uma Comissão Tripartite III, para discussão das políticas de assistência social. Composição desta comissão: (CMAS, FASC, CMDCA, Temática de Saúde e Assistência Social)</li> </ul>
Votação	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Aprovação por maioria simples. As decisões são remetidas ao Executivo. No caso de veto (parcial ou total), regressam ao COP para nova apreciação ou votação</li> <li>* O veto pode ser rejeitado por dois terços dos conselheiros, seguindo-se a apreciação e decisão final pelo Prefeito</li> </ul>
Organização interna	Coordenação, secretária executiva, conselheiros(as), Comissão de Comunicação, Fórum de Delegados(as) (as regiões e temáticas são autônomas, o COP não tem poder de intervenção)
Reuniões	Quatro vezes por mês, e em caráter extraordinário quando necessário
Reuniões de conselheiro(as) com delegados(as)	Uma por mês, no mínimo

<p>Competências dos(as) delegado(as)</p> <p>(artigo 32 do Regimento Interno do COP 2001)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno</li> <li>* Participar no mínimo uma vez por mês das reuniões organizadas pelos conselheiros(as) nas regiões e temáticas</li> <li>* Apoiar os conselheiros(as) na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP</li> <li>* Acompanhar o plano de investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras</li> <li>* Compor as comissões temáticas (exemplo: saneamento, habitação e regularização fundiária) com o objetivo de debater a construção de diretrizes políticas. Estas comissões poderão ser ampliadas com pessoas da comunidade (as comissões temáticas poderão desdobrar-se em comissões de acompanhamento de obras)</li> <li>* Deliberar, em conjunto com conselheiros(as), sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do orçamento</li> <li>* Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas microrregiões e regiões da cidade e temáticas, tendo como orientação geral os critérios aprovados pelo Conselho</li> <li>* Discutir, propor a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, no primeiro ano de cada mandato da Administração municipal, o Plano Plurianual, apresentados pelo Executivo;</li> <li>* Deliberar em conjunto com os conselheiros(as), alterações no Regimento Interno do COP e modificações no processo do OP</li> <li>* Formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras, desde a elaboração do projeto, licitação, até sua conclusão</li> <li>* Organizar um Seminário de Capacitação dos delegados sobre Orçamento Público, Regimento Interno, Critérios Gerais e Técnicos, com a produção de material específico para melhorar a qualidade da informação</li> <li>* Encaminhar demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo fórum de delegados(as), regional ou temático</li> <li>* Votar e defender interesse comum em nome dos demais delegados(as) de sua comunidade</li> <li>* Votar as propostas de pauta e demandas do OP</li> <li>* Poderá ser exercido o papel de delegado(a) apenas em uma região e uma temática no mesmo mandato.</li> </ul>
--	---

Fontes: Regulamento Interno do COP, CRC e PMPA — 2001.

Inaugurando os seus trabalhos em julho-agosto, o Conselho reúne-se uma vez por semana num dia fixo, habitualmente das 18h às 20h. Estas reuniões regulares têm lugar no segundo semestre. Em 1997, porém, em parte porque o novo Executivo, diferentemente do anterior, submeteu ao OP não só o Plano Anual de Investimento, mas também o Plano Plurianual de Investimento (a ser implementado ao longo do mandato de quatro anos), o COP reuniu-se em janeiro e fevereiro, duas vezes por semana, o que suscitou alguns problemas de organização e mesmo tensões entre o Executivo e o COP (mais adiante, retomarei este assunto).

Durante o mês de agosto, inicia-se a fase da preparação detalhada do orçamento. Enquanto o Executivo concilia as exigências dos cidadãos com as chamadas “exigências institucionais” (as propostas das secretarias municipais) e prepara a proposta orçamentária sobre as receitas e as despesas, o COP realiza o processo interno de formação dos conselheiros recém-eleitos, durante o qual estes se familiarizam com o Regimento Interno e com os critérios de distribuição dos recursos.<sup>22</sup>

As tarefas do COP são executadas em duas fases. Em agosto e setembro, o COP discute a assim chamada matriz orçamentária, onde, a partir da previsão de receitas e despesas feita pelo Executivo durante a segunda rodada, são alocados os grandes agregados segundo as prioridades temáticas oriundas da discussão das regiões. Nessa fase, a partir da proposta inicial do Governo, os conselheiros votam, por exemplo, quantas vias serão pavimentadas, que volume de recursos será dedicado à saúde, à habitação etc. Também discutem obras de vulto ou estruturais, propostas pelas temáticas ou pelo próprio governo. Essa Matriz, após aprovada pelo COP, é transformada em proposta de Lei de Orçamento, que é entregue à Câmara de Vereadores no dia 30 de setembro (por exigência legal). De setembro a dezembro, o COP prepara o plano de investimento, o qual inclui uma lista pormenorizada das obras e das atividades que o conselho considera prioritárias, e, portanto, a distribuição específica dos recursos programada para cada região e para cada área temática. O debate relativo aos investimentos é limitado pelo cálculo das receitas e despesas gerais com pessoal e outras despesas calculadas pelo Executivo, incluindo as despesas fixas a que a legislação federal obriga, como sejam as percentagens constitucionalmente atribuídas à educação e à saúde. De uma maneira simplificada pode dizer-se que o ciclo do OP se compõe de quatro etapas:

Figura 4  
Principais etapas do ciclo do OP

Março-julho	Assembléias de base e construção dos indicadores de planejamento (inclui-se aqui a primeira rodada, rodadas intermediárias, segunda rodada, até a eleição e posse do novo conselho)
Julho-setembro	Capacitação e construção da matriz orçamentária (incluindo-se os seminários de capacitação que são feitos em nível de conselho e fóruns de delegados e votação da matriz orçamentária). Esta fase encerra-se a 30 de setembro
Outubro-novembro	Detalhamento do Plano de Investimentos e Serviços (cada órgão passa pelo COP e tem sua proposta de investimentos e serviços aprovada)
Dezembro-janeiro	Revisão do Regimento Interno e dos Critérios Gerais e Técnicos (é dado um prazo para emendas ao regimento antigo, as quais devem obrigatoriamente ser feitas pelos fóruns de delegados — não são aceitas propostas individuais de conselheiros. Essas propostas são sistematizadas e votadas no COP)

O COP segue os debates sobre a proposta de orçamento na Câmara de Vereadores e exerce pressão sobre os legisladores de variadas maneiras: reunindo-se com membros individuais da Câmara, mobilizando as comunidades e as áreas temáticas para os debates ou para manifestações no exterior do edifício.

Durante todo o processo, o Executivo participa na definição dos investimentos por intermédio de representantes do Gabinete de Planejamento (Gaplan), e também das secretarias municipais, que assistem às reuniões do conselho, propondo obras e projetos de interesse geral e de âmbito multirregional, ou ainda obras consideradas necessárias, por critérios técnicos, para uma dada zona da cidade. Assim, o plano de investimento integra obras e atividades sugeridas pelas regiões e áreas temáticas, bem como obras e atividades que envolvem várias regiões ou até toda a cidade. Na última fase do processo, o plano de investimento aprovado é publicado sob a forma de brochura, tornando-se o documento básico que serve de referência para os delegados das comunidades, quando exercem a sua competência de supervisão, e para o Executivo, quando este presta contas perante os órgãos do orçamento participativo.

<sup>22</sup>A discussão, a revisão e a aprovação do regimento interno que vigorará no ciclo seguinte tem lugar entre os meses de dezembro e janeiro. Hoje, a revisão das regras encontra-se incorporada no calendário de atividades do OP.

Ao longo do processo do orçamento participativo, o Executivo desempenha um papel decisivo, e isto é particularmente evidente nas reuniões do COP. Por intermédio da CRC e do Gaplan, o Executivo coordena as reuniões e estabelece a agenda. As reuniões começam com as informações fornecidas pelos representantes do Executivo e pelos conselheiros. Os temas da agenda são então introduzidos pelos representantes permanentes do governo ou pelos representantes das diferentes secretarias municipais encarregadas do tema em discussão. De forma disciplinada, os conselheiros, em intervenções de três minutos, levantam problemas e apresentam questões. Após um certo número de intervenções, os representantes do Executivo respondem às questões e dão as informações solicitadas. A um segundo conjunto de intervenções dos conselheiros seguem-se as respostas dos representantes, e assim por diante. Tanto os delegados regionais como os temáticos podem intervir, embora não possam votar.<sup>23</sup>

Por vezes, há debates mais diretos e intensos. Durante os primeiros anos os debates mais acerrados e até mesmo tumultuados ocorriam naquelas raras reuniões “especiais” do COP que não eram coordenadas pelo Executivo, mas pelos próprios conselheiros. Hoje a intensidade dos debates é geral. As clivagens políticas, e até pessoais, vêm ao de cima de forma mais aberta. Em tempos recentes, a coordenação das reuniões por parte do Executivo tem sido questionada por alguns conselheiros em nome da autonomia do COP (assunto a que voltarei a me referir). Segundo o regimento, a coordenação pertence à Comissão Paritária, assim designada por ser composta por um número igual de conselheiros e de representantes do governo, quatro cada. Mas, na realidade, os representantes do governo têm um papel mais ativo na coordenação, porque, além do mais, têm acesso privilegiado às informações relevantes. De qualquer modo, talvez para acomodar preocupações crescentes expressas pelos conselheiros, em relação à autonomia limitada do COP, os representantes do governo e os conselheiros da Comissão Paritária revezam-se na presidência das reuniões.

### 2.3. A distribuição dos recursos de investimento: metodologia e critérios para a tomada de decisões

A distribuição dos recursos de investimento segue um método de planejamento participativo que se inicia quando as prioridades são indicadas nas

<sup>23</sup>Em uma das reuniões a que assisti os conselheiros manifestaram a sua oposição a demasiadas intervenções dos delegados, na medida em que estas reduziam o tempo de intervenção dos conselheiros e também porque, afinal, “o lugar dos delegados é nos fóruns regionais ou temáticos”.

Quadro 5  
Prioridades indicadas pelas regiões no ano fiscal de 1992

Região	População Carente	Nota	População Total	Nota	Prioridade
1. Humaitá-Navegantes-Ilhas	11.856	2	15.255	1	1) Pavimentação 2) Saneamento 3) Pilar de ponte
2. Noroeste	10.508	2	68.637	2	1) Saneamento 2) Regularização fundiária 3) Saúde
3. Leste	46.016	4	110.553	3	1) Pavimentação 2) Regularização fundiária 3) Estradas novas
4. Lomba do Pinheiro	32.176	4	40.220	1	1) Saneamento 2) Pavimentação 3) Regularização fundiária
5. Norte	84.176	4	124.383	3	1) Saneamento 2) Pavimentação 3) Regularização fundiária
6. Nordeste	27.028	3	26.618	1	1) Saneamento 2) Pavimentação 3) Educação
7. Partenon	60.106	4	62.200	2	1) Pavimentação 2) Saneamento 3) Regularização fundiária
8. Restinga	18.386	3	41.218	1	1) Pavimentação 2) Regularização fundiária 3) Saneamento
9. Glória	33.434	4	61.497	2	1) Pavimentação 2) Regularização fundiária 3) Saneamento
10. Cruzeiro	61.734	4	86.866	2	1) Regularização fundiária 2) Saneamento 3) Pavimentação
11. Cristal	2.180	1	17.673	1	1) Pavimentação 2) Saneamento 3) Regularização fundiária
12. Centro Sul	31.364	4	81.758	2	1) Saneamento 2) Pavimentação 3) Regularização fundiária
13. Extremo Sul	18.688	3	30.720	1	1) Saneamento 2) Regularização fundiária 3) Pavimentação
14. Eixo da Baltazar	11.637	2	109.902	3	1) Saneamento 2) Pavimentação 3) Praças públicas e áreas de lazer
15. Sul	2.484	1	41.590	1	1) Saneamento 2) Regularização fundiária 3) Descentralização cultural
16. Centro	4.141	1	339.424	1	1) Saneamento 2) Regularização fundiária 3) Pavimentação

Fontes: Gaplan, PMPA e Fedozzi (1997: 127).



**Quadro 6**  
**Critérios gerais para a distribuição de recursos no orçamento de 1998**

Região	População				Carência de Infra-estruturas					Prioridades temáticas das regiões					
	Habitante	Nota	Habitação	Pavimentação	Drenagem	1ª Prioridade	2ª Prioridade	3ª Prioridade	4ª Prioridade	5ª Prioridade	Nota 1	Nota 2	Nota 3	Nota 4	Nota 5
1) Humaitá-Navegantes-Ilha	55.657	2	3	1	1	Política habitacional	Saneamento básico	Pavimentação	Saneamento básico	Saúde	Educação	Saúde	Saneamento básico	Saúde	Educação
2) Noroeste	136.806	4	3	1	2	Política habitacional	Saúde				Desporto/lazer	Áreas de lazer	Saneamento básico	Saúde	Educação
3) Leste	108.941	3	3	1	3	Política habitacional	Pavimentação				Educação	Saúde	Saneamento básico	Saúde	Educação
4) Lomba do Pinheiro	38.859	2	3	3	4	Pavimentação	Saneamento básico				Educação	Política habitac.	Saúde	Política habitac.	Educação
5) Norte	99.052	3	3	1	2	Saneamento básico	Saúde				Política habitac.	Pavimentação	Saúde	Educação	Educação
6) Nordeste	28.844	1	2	2	3	Política habitacional	Pavimentação				Assistência social	Educação	Assistência social	Política habitac.	Política habitac.
7) Parrenton	135.361	4	3	1	2	Pavimentação	Saneamento básico				Educação	Saneamento básico	Saúde	Áreas de lazer	Política habitac.
8) Restinga	41.493	2	2	1	2	Pavimentação	Política habitacional				Saneamento	Saneamento	Saúde	Saúde	Educação
9) Glória	44.342	2	3	2	3	Pavimentação	Política habitacional				Saneamento básico	Saneamento básico	Saúde	Saúde	Áreas de lazer
10) Cruzeiro	63.081	3	3	1	3	Política habitacional	Pavimentação				Saneamento básico	Saneamento básico	Saúde	Saúde	Assistência social
11) Cristal	26.802	1	3	1	1	Política habitacional	Pavimentação				Iluminação	Saneamento básico	Saneamento básico	Saúde	Saneamento básico
12) Centro sul	109.225	3	2	2	2	Pavimentação	Educação				Política habitacional	Saneamento básico	Saneamento básico	Saúde	Desenvolv. Econ.
13) Extremo sul	20.647	1	3	4	5	Pavimentação	Saneamento básico				Saúde	Áreas de lazer	Áreas de lazer	Assistência social	Assistência social
14) Eixo da Baltazar	82.313	3	2	1	3	Política habitacional	Pavimentação				Saúde	Saúde	Saúde	Educação	Saneamento básico
15) Sul	56.652	2	2	1	3	Pavimentação	Saneamento básico				Saúde	Saúde	Saúde	Transportes	Áreas de lazer
16) Centro	293.193	4	2	1	1	Política habitacional	Educação				Desenvolv. Econ.	Cultura	Desenvolv. Econ.	Cultura	Desporto/lazer

Fonte: Gaplen.

plenárias regionais e temáticas e nas reuniões intermediárias, e atinge seu clímax quando o Conselho do Orçamento Participativo aprova o plano de investimento com as obras e atividades discriminadas por setor de investimento, pela cidade no seu todo.

Como vimos antes, as regiões e as áreas temáticas começam por definir as três prioridades setoriais que irão presidir a preparação da proposta de orçamento relativa à distribuição global dos recursos de investimento. Os Quadros 5 e 6 mostram as prioridades escolhidas pelas regiões em 1992 e 1998, respectivamente.

A comparação entre os dois quadros revela como evoluíram as prioridades das regiões e também como o critério da necessidade (falta de serviços e/ou de infra-estrutura) foi sendo refinado.

As regiões definem e hierarquizam as exigências específicas dentro de cada prioridade. Uma vez estabelecidas as prioridades das diferentes regiões, a distribuição dos investimentos é concretizada de acordo com os critérios gerais definidos pelo COP e com os critérios técnicos definidos pelo Executivo. Os critérios gerais são: carência de serviço ou infra-estrutura na região, segundo os dados fornecidos pelo Executivo e a avaliação feita em conjunto com os delegados das comunidades; população total da região; prioridade temática da região face às escolhidas pela cidade como um todo.<sup>24</sup> A cada critério é atribuída uma nota, como mostrado na Figura 5 (relativa a 1992), na Figura 6 (1997 e 1998) e na Figura 7 (2001).

<sup>24</sup>Até 1996 houve um quarto critério: população em áreas de carência extrema, segundo um número calculado de habitantes da cidade sem os níveis mínimos de infra-estrutura urbanas e de serviços. De acordo com o Conselho do Orçamento, além da dificuldade em calcular o número de habitantes de áreas carentes em cada região, esse critério acabava por duplicar aquele que se refere à "falta de infra-estrutura e de serviços". No entanto, segundo Fedozzi (1997: 223), a exclusão do primeiro critério pode muito bem prejudicar a lógica da "justiça distributiva" exigida pelo processo do orçamento participativo. Em minha opinião, o OP foi, ao longo dos anos, estabelecendo um equilíbrio dinâmico entre critérios de carências — que por si só poderiam conduzir a relações de dependência clientelista que o OP quis precisamente erradicar — e critérios de participação (priorização de investimentos quer regionais quer temáticos) que asseguram a mobilização das comunidades, mas que por si só poderiam levar ao enviesamento da distribuição dos recursos a favor de comunidades mais organizadas e em detrimento das mais carentes. Veja-se igualmente os trabalhos de Abers, 2000; Pozzobon, 2000; Baierle, 2001; Baiocchi, 2001a; Baiocchi, 2001b; Gret, 2001; Fedozzi, 2001; Marquetti, 2001; de Toni, 2001; Silva, 2001.

**Figura 5**  
**Critérios, pesos e notas para a distribuição dos investimentos (orçamento de 1992)**

Carência de serviços ou infra-estrutura	PESO 3
Até 25%	Nota 1
De 26 a 50%	Nota 2
De 51 a 75%	Nota 3
De 76 a 100%	Nota 4
População em áreas de extrema carência de serviços e infra-estruturas	PESO 2
Até 4.999 habitantes	Nota 1
De 5.000 a 14.999 habitantes	Nota 2
De 15.000 a 29.999 habitantes	Nota 3
Mais de 30.000 habitantes	Nota 4
População total da região	PESO 1
Até 49.999 habitantes	Nota 1
De 50.000 a 99.999 habitantes	Nota 2
De 100.000 a 199.999 habitantes	Nota 3
Mais de 200.000 habitantes	Nota 4
Prioridades da região	PESO 2
Quarta prioridade	Nota 1
Terceira prioridade	Nota 2
Segunda prioridade	Nota 3
Primeira prioridade	Nota 4

Fonte: Gaplan.

**Figura 6**  
**Critérios, pesos e notas para a distribuição dos investimentos (orçamentos de 1997 e 1998)**

1997	
Carência de serviços ou infra-estrutura	PESO 3
Até 25%	Nota 1
De 26 a 50%	Nota 2
De 51 a 75%	Nota 3
De 76 a 100%	Nota 4
População total da região	PESO 1
Até 49.999 habitantes	Nota 1
De 50.000 a 99.999 habitantes	Nota 2
De 100.000 a 199.999 habitantes	Nota 3
Mais de 200.000 habitantes	Nota 4
Prioridades da região em relação às prioridades da cidade*	PESO 2
Quarta prioridade	Nota 1
Terceira prioridade	Nota 2
Segunda prioridade	Nota 3
Primeira prioridade	Nota 4
1998	
Carência de serviços ou infra-estrutura	PESO 4
De 0,01% a 20,99%	Nota 1
De 21,00% a 40,99%	Nota 2
De 41,00% a 60,99%	Nota 3
De 61,00% a 79,99%	Nota 4
80% e mais	Nota 5
População total da região*	PESO 2
Menos de 30.999 habitantes	Nota 1
De 31.000 a 60.999 habitantes	Nota 2
De 61.000 a 119.000 habitantes	Nota 3
120.000 habitantes e mais	Nota 4
Prioridades da região em relação	PESO 4
Quinta prioridade	Nota 1
Quarta prioridade	Nota 2
Terceira prioridade	Nota 3
Segunda prioridade	Nota 4
Primeira prioridade	Nota 5

\*Este critério implica que as prioridades das regiões sejam confrontadas com as prioridades decididas para a cidade como um todo (ambos os quadros foram produzidos a partir de dados do Gaplan).

As notas, que vão de 1 a 4, variaram, em 1998, de 1 a 5 no que diz respeito aos critérios da escassez de serviços e das prioridades regionais. No critério da população total, as notas mantiveram a variação de 1 a 4, mas alterou-se a classificação dos limites de população. Em 2001 as notas variaram de novo de 1 a 4 em todos os critérios e os limites da população também foram diferentes.

**Figura 7**  
**Critérios, pesos e notas para a distribuição dos investimentos no orçamento de 2001**

<b>Carência de serviços ou infra-estrutura</b>	<b>PESO 4</b>
De 0,01% a 14,99%	<b>Nota 1</b>
De 15% a 50,99%	<b>Nota 2</b>
De 51% a 75,99%	<b>Nota 3</b>
De 76 em diante	<b>Nota 4</b>
<b>População total da região</b>	<b>PESO 1</b>
Até 25.000 habitantes	<b>Nota 1</b>
De 25.001 a 45.000 habitantes	<b>Nota 2</b>
De 45.001 a 90.000 habitantes	<b>Nota 3</b>
Acima de 90.001 habitantes	<b>Nota 4</b>
<b>Prioridades temáticas da região</b>	<b>PESO 4</b>
Quarta prioridade	<b>Nota 1</b>
Terceira prioridade	<b>Nota 2</b>
Segunda prioridade	<b>Nota 3</b>
Primeira prioridade	<b>Nota 4</b>

Fontes: Gaplan e PMPA.

As notas são agora definidas na proporção direta:

- a) da população total da região, de acordo com os dados estatísticos oficiais fornecidos pelo Executivo.<sup>25</sup> Assim, quanto maior for a população total da região, maior será a nota atribuída;

<sup>25</sup>Ocasionalmente, os delegados, conselheiros e dirigentes das comunidades questionam os números, afirmando que estão desatualizados, e fornecem números mais corretos.

**Quadro 7**  
**Cálculo das necessidades de pavimentação por região (1992)**

REDE VIÁRIA DE PORTO ALEGRE				
Regiões	Total de ruas	Ruas pavimentadas	Ruas não pavimentadas	Necessidades
1. Ilhas / Humaitá-Navegantes	15.310 m	2.730 m	12.580 m	82,17%
2. Noroeste	109.539 m	99.442 m	10.097 m	9,22%
3. Leste	141.550 m	114.290 m	27.260 m	19,26%
4. Lomba do Pinheiro	89.810 m	24.025 m	65.785 m	73,25%
5. Norte	109.950 m	101.750 m	8.200 m	7,46%
6. Nordeste	65.300 m	37.720 m	27.580 m	45%
7. Partenon	137.980 m	99.455 m	38.525 m	27,92%
8. Restinga	82.459 m	59.859 m	22.600 m	27,41%
9. Glória	78.225 m	37.285 m	40.940 m	52,34%
10. Cruzeiro	56.950 m	41.130 m	15.820 m	27,78%
11. Cristal	32.310 m	25.690 m	6.620 m	20,49%
12. Centro Sul	82.459 m	59.859 m	22.600 m	27,41%
13. Extremo Sul	183.290 m	27.945 m	155.345 m	84,75%
14. Eixo da Baltazar	219.880 m	209.440 m	10.440 m	4,75%
15. Sul	137.255 m	110.740 m	26.515 m	19,32%
16. Centro	348.675 m	344.885 m	3.790 m	1,09%
<b>TOTAL</b>	<b>1.890.942 m</b>	<b>1.396.245 m</b>	<b>494.697 m</b>	<b>26,16%</b>

Fontes: Gaplan e PMPA.

- b) do nível de carência da região em relação ao item de investimento em causa. No que diz respeito à pavimentação, por exemplo, a nota atribuída baseia-se em percentagens calculadas pelo Executivo, como se vê no Quadro 7 (para 1992). Uma escassez ou necessidade de 25% indica que, do número total de ruas numa dada região, 25% necessitam de pavimentação. Tal como no critério anterior, quanto maior for a carência no item de investimento em questão, maior será a nota atribuída;
- c) do nível de prioridade atribuído aos itens de investimento escolhidos pela região (ver Quadro 5). Quanto maior for a prioridade da exigência setorial apresentada pela região, maior será a sua nota no setor de investimento em causa.

Por fim, a nota recebida por cada região em cada critério é multiplicada pelo peso do critério. A soma dos pontos parciais (nota x peso) fornece o peso total da região numa exigência setorial específica. Este peso total determina a percentagem dos recursos de investimento que serão destinados à região nesse setor. O Quadro 8 mostra como foi aplicado, em 1995, o método, por região, no caso particular dos investimentos em pavimentação. Por aí podemos observar a forma como os critérios gerais são traduzidos na distribuição quantificada de recursos. Em 1995, a prioridade relativa concedida pelas regiões à pavimentação das ruas determinou que fosse incluído, no plano de investimento, um item global de despesa para pavimentação correspondente a 23 km de ruas. A distribuição desse montante pelas diferentes regiões resultou da aplicação dos critérios, com os seus pesos, e da nota que a região obteve em cada um deles.

Um exemplo concreto, referente ao ano de 1997, ajudará a ver o modo como critérios gerais são traduzidos em distinção de recursos. Nesse ano (ver mais adiante o Quadro 10), o plano de investimento previa 20.000 metros de pavimentação. A distribuição deste montante pelas diferentes regiões resultou da aplicação dos critérios, do seu peso e da nota da região. Analisamos duas situações contrastantes: a região Extremo Sul, com 89,21% de carência de pavimentação, e a região Centro, com 0,14% de carência. No que diz respeito ao critério de carência, que naquele ano tinha peso 3, o Extremo Sul teve a nota mais elevada (4) e, em consequência, obteve 12 pontos (3 x 4), enquanto o Centro, com a nota mais baixa

**Quadro 8**  
**Metodologia para a distribuição do investimento em pavimentação (1995)**  
**(23 quilômetros para pavimentar)**

Região	CRITÉRIOS E PESOS														Nota (Total)		Distâncias (6)
	Carências (1)			% de Pop. Necessitada			(2) População Total (3)			Prioridade da Região (4)			(5)				
	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	%	(metros)			
1) Humaitá-Navegantes-Ilhas	3	1	3	2	2	4	1	2	2	3	1	3	12	4,4	1.004		
2) Noroeste																	
3) Leste	3	1	3	2	3	6	1	3	3	2	2	6	18	6,5	1.505		
4) Lomba do Pinheiro	3	3	9	2	1	2	1	1	1	3	4	12	24	8,7	2.007		
5) Norte	3	1	3	2	2	4	1	2	2	3	4	12	21	7,6	1.756		
6) Nordeste	3	2	6	2	2	4	1	1	1	3	3	9	20	7,3	1.673		
7) Partenon	3	1	3	2	2	4	1	3	3	3	4	12	22	8,0	1.840		
8) Restinga	3	1	3	2	1	2	1	1	1	3	2	6	12	4,4	1.004		
9) Glória	3	2	6	2	1	2	1	1	1	3	4	12	21	7,6	1.756		
10) Cruzeiro	3	1	3	2	2	4	1	2	2	3	2	6	15	5,5	1.255		
11) Cristal	3	1	3	2	1	2	1	1	1	3	3	9	15	5,5	1.255		
12) Centro Sul	3	2	6	2	1	2	1	3	3	3	4	12	23	8,4	1.924		
13) Extremo Sul	3	4	12	2	1	2	1	1	1	3	4	12	27	9,8	2.258		
14) Eixo da Baltazar	3	1	3	2	1	2	1	3	3	3	2	6	14	5,1	1.171		
15) Sul	3	1	3	2	1	2	1	2	2	3	4	12	19	6,9	1.589		
16) Centro	3	1	3	2	1	2	1	4	4	3	1	3	12	4,4	1.004		
<b>TOTAL</b>													<b>275</b>	<b>100</b>	<b>23.000</b>		

(1) Critério: "Carência de serviços públicos e/ou infra-estruturas" (Peso 3).

(2) Critério: "Proporção de população em áreas de extrema carência de serviços e/ou infra-estruturas" (Peso 2).

(3) Critério: "População Total da Região" (Peso 1).

(4) Critério: "Prioridades escolhidas para a Região" (Peso 3).

(5) Pontuação total obtida e sua proporção em relação ao total.

(6) Distância total de ruas a ser pavimentadas na região, em metros (proporção calculada a partir de [5], em relação ao total de 23 quilômetros). OBS.: Neste ano, a Região 2 — Nordeste — não foi contemplada com esta prioridade.

Fonte: Gaplan, UFG e PMPA.

(1), obteve apenas 3 pontos (3 x 1). No que diz respeito a critérios da dimensão populacional, com peso 2, o Extremo Sul, com uma população de 20.647 habitantes, teve a nota mais baixa (1) e, por isso, obteve apenas 2 pontos (2 x 1), enquanto o Centro, com uma população muito maior (293.193 habitantes), teve a nota mais elevada (4) e, assim, obteve 8 pontos (4 x 2). Finalmente, no que diz respeito à prioridade atribuída pela região, que tinha peso 3, o Extremo Sul deu a máxima prioridade à pavimentação e, correspondentemente, teve a nota máxima (4) e, com isso, obteve 12 pontos (3 x 4), enquanto o Centro atribuiu à pavimentação uma prioridade muito baixa e por isso obteve a nota mais baixa (0), não tendo, assim, alcançado nenhum ponto neste critério (3 x 0). Como resultado destes cálculos, o Extremo Sul obteve 26 pontos no campo da pavimentação (12+2+12), enquanto o Centro somou apenas 11 pontos (3+8+0). Como o número total de pontos para todas as regiões era, em 1997, 262 pontos, o Extremo Sul recebeu 9,9% do investimento para pavimentação, ou seja, 1.985 metros, enquanto o Centro recebeu apenas 4,2% do investimento, isto é 840 metros.

Quando o primeiro governo do PT tomou posse, em 1989, os três objetivos principais da administração popular eram: a inversão das prioridades; a transparência administrativa; a participação popular no governo da cidade (Genro e Ubiratan, 1997). O orçamento participativo é a expressão mais importante desses objetivos postos em ação. Dado que o OP adquiriu alguma consistência após 1991, o primeiro objetivo, a inversão das prioridades, foi operacionalizado nos quatro (atualmente três) critérios, com os seus respectivos pesos, propostos pelo Executivo e aceitos pelas regiões. Durante muitos anos o critério da necessidade (carência de serviço ou de infra-estrutura) recebeu o peso mais elevado, ao passo que o critério da dimensão populacional recebeu o peso menor. Esta discrepância justificou-se pela necessidade de desviar recursos da região com maior população, o Centro, que era também a mais rica, para as regiões mais pobres e menos equipadas. Na verdade, o Centro tem sido sempre uma região problemática para o OP. Por um lado, como se viu, a questão da subdivisão da região foi repetidamente levantada. Por outro lado, o Centro é muito diferenciado, internamente, em termos socioeconômicos. Em certas áreas dessa região vivem alguns dos estratos mais pobres de Porto

Alegre. Quando o COP decidiu eliminar o critério da percentagem de população em situação de carência extrema, foi atribuído o peso 2 ao critério da dimensão populacional. Assim, até recentemente, os outros dois critérios — a necessidade e a prioridade regional — passaram a receber o peso mais elevado (3).

No início dos anos 90, o critério da prioridade atribuída pela região tinha peso 2 (ver a Figura 5). Os debates no seio do COP conduziram ao reforço deste critério com a justificativa de que ele é “o que melhor reflete aquilo que a região realmente quer, quando as regiões têm tantas necessidades diferentes e os recursos são tão escassos”. No Quadro 8, podemos ver como duas regiões com o mesmo nível de falta de serviços públicos e/ou de infra-estrutura (critério 1), as regiões de Humaitá-Navegantes-Ilhas e a região Sul, concedem prioridades diferentes à pavimentação (nota 1 e 4, respectivamente). Curiosamente, em 1992 (ver Quadro 5), quando a região de Humaitá-Navegantes-Ilhas estava dividida em duas regiões ou “Ilhas”, que atualmente formam uma sub-região, ela dava prioridade elevada à pavimentação. A fusão das duas regiões levou ao decréscimo de prioridade da pavimentação. Em contrapartida, a região Sul, que em 1992 considerava o saneamento a prioridade mais premente, colocando a pavimentação apenas como terceira prioridade, passou a encarar, em 1995, a pavimentação como a maior das prioridades. A razão pode muito bem estar no fato de que, sendo a instalação de saneamento um dos sucessos mais impressionantes da administração PT, ela deixou de ser objetivamente uma prioridade.

Quando comparado com os outros critérios, o da prioridade atribuída pela região é menos “objetivo”. Dado o peso que lhe é atribuído, o seu impacto pode ser decisivo para a distribuição de recursos. Voltando ao mesmo exemplo, este critério é responsável por 25% da nota total da região de Humaitá-Navegantes-Ilhas (3 pontos em 12) e por 63% da nota total da região Sul (12 pontos em 19). Se simularmos os cálculos no Quadro 8, excluindo o critério da prioridade regional, surgirá uma distribuição muito diferente dos metros de pavimentação (ver cenário 2 no Quadro 9).

Visto que as regiões têm de escalonar as suas prioridades, se uma dada região obtém mais pavimento, irá obter proporcionalmente menos em outro setor de investimento.

**Quadro 9**  
**Cenários para a metodologia da distribuição de investimento na pavimentação de ruas (1995)**  
**(23.000 metros de ruas para pavimentar)**

Região	Cenário 0			Cenário 1			Cenário 2			Cenário 3		
	Nota (Total)	Nota (%)	Distâncias (m)	Nota (Total)	Nota (%)	Distâncias (m)	Nota (Total)	Nota (%)	Distâncias (m)	Nota (Total)	Nota (%)	Distâncias (m)
1) Humaitá-Navegantes-Ilha	12	4,4	1,004	8	3,5	0,797	9	6,3	1,448	5	5,1	1,162
2) Noroeste												
3) Leste	18	6,5	1,505	12	5,2	1,195	12	8,4	1,930	6	6,1	1,394
4) Lomba do Pinheiro	24	8,7	2,007	22	9,5	2,190	12	8,4	1,930	10	10,1	2,323
5) Norte	21	7,6	1,756	17	7,4	1,693	9	6,3	1,448	5	5,1	1,162
6) Nordeste	20	7,3	1,673	16	6,9	1,593	11	7,7	1,769	7	7,1	1,626
7) Partenon	22	8,0	1,840	18	7,8	1,792	10	7,0	1,608	6	6,1	1,394
8) Restinga	12	4,4	1,004	10	4,3	0,996	6	4,2	0,965	4	4,0	0,929
9) Glória	21	7,6	1,756	19	8,2	1,892	9	6,3	1,448	7	7,1	1,626
10) Cruzeiro	15	5,5	1,255	11	4,8	1,095	9	6,3	1,448	5	5,1	1,162
11) Cristal	15	5,5	1,255	13	5,6	1,294	6	4,2	0,965	4	4,0	0,929
12) Centro Sul	23	8,4	1,924	21	9,1	2,091	11	7,7	1,769	9	9,1	2,091
13) Extremo Sul	27	9,8	2,258	25	10,8	2,489	15	10,5	2,413	13	13,1	3,020
14) Eixo da Balzaar	14	5,1	1,171	12	5,2	1,195	8	5,6	1,287	6	6,1	1,394
15) Sul	19	6,9	1,589	17	7,4	1,693	7	4,9	1,126	5	5,1	1,162
16) Centro	12	4,4	1,004	10	4,3	0,996	9	6,3	1,448	7	7,1	1,626
<b>TOTAL</b>	<b>275</b>	<b>100,0</b>	<b>23,000</b>	<b>231</b>	<b>100,0</b>	<b>23,000</b>	<b>143</b>	<b>100,0</b>	<b>23,000</b>	<b>999</b>	<b>100,0</b>	<b>23,000</b>

CENÁRIO 0 — Considerados todos os critérios (1 + 2 + 3 + 4)

CENÁRIO 1 — Critérios 1, 3 e 4 (excluído o 2º critério — "População carenciada")

CENÁRIO 2 — Critérios 1, 2 e 3 (excluídos o 4º — "Prioridade da região")

CENÁRIO 3 — Critérios 1 e 3 (excluídos o 2º e 4º critérios — "População carenciada" e "Prioridade da região")

OBS.: Neste ano, a Região 2 — Nordeste — não foi contemplada com esta prioridade.

**Quadro 10**  
**Metodologia para a distribuição de investimentos na pavimentação de ruas (1997)**  
**(20.000 metros de ruas para pavimentar)**

Região	CRITÉRIOS E PESOS										Nota (Total)		Distâncias (5) (metros)
	Carências (1)			População Total (2)			Prioridade da Região (3)			(4)			
	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	%			
1) Humaitá-Navegantes-Ilhas	3	1	3	2	2	4	3	0	0	7	2,7	534	
2) Noroeste	3	1	3	2	3	6	3	1	3	12	4,6	916	
3) Leste	3	1	3	2	3	6	3	3	9	18	6,9	1,374	
4) Lomba do Pinheiro	3	3	9	2	1	2	3	2	6	17	6,5	1,298	
5) Norte	3	1	3	2	2	4	3	3	9	16	6,1	1,221	
6) Nordeste	3	2	6	2	1	2	3	2	6	14	5,3	1,069	
7) Partenon	3	1	3	2	3	6	3	4	12	21	8,0	1,603	
8) Restinga	3	1	3	2	1	2	3	4	12	17	6,5	1,298	
9) Glória	3	2	6	2	1	2	3	4	12	20	7,6	1,527	
10) Cruzeiro	3	1	3	2	2	4	3	0	0	7	2,7	534	
11) Cristal	3	1	3	2	1	2	3	3	9	14	5,3	1,069	
12) Centro Sul	3	2	6	2	3	6	3	4	12	24	9,2	1,832	
13) Extremo Sul	3	4	12	2	1	2	3	4	12	26	9,9	1,985	
14) Eixo da Balzaar	3	1	3	2	2	4	3	4	12	19	7,3	1,450	
15) Sul	3	1	3	2	2	4	3	4	12	19	7,3	1,450	
16) Centro	3	1	3	2	4	8	3	0	0	11	4,2	840	
<b>TOTAL</b>										<b>262</b>	<b>100</b>	<b>20,000</b>	

(1) Critério: "Carência de serviços públicos e/ou infra-estruturas" (Peso 3).

(2) Critério: "População Total da Região" (Peso 2).

(3) Critério: "Prioridades escolhidas para a Região" (Peso 3).

(4) Pontuação total obtida e sua proporção em relação ao total.

(5) Distância total de ruas a serem pavimentadas na região, em metros (proporção calculada a partir de (4), em relação ao total de 20 quilômetros).

Fontes: Goplan, UPG, PMPA.

O Quadro 10 mostra a distribuição da pavimentação no orçamento de 1997. Nesse ano o investimento total foi de 20 km. Em comparação com 1995 (Quadro 8), as modificações de distribuição resultaram da eliminação do critério da percentagem de população extremamente carente na região, bem como das mudanças introduzidas nas prioridades regionais.

No orçamento de 1998, o peso dos três critérios foi alterado na sequência dos debates no COP durante o ano de 1997. As preocupações, freqüentemente expressas, de que a região Centro estaria sempre “à frente” por causa da sua população total, levaram, por um lado, a aumentar o intervalo entre este critério e os outros dois (de peso 2 em relação a peso 3, passou para 2 em relação a 4), e, por outro, a modificar os limites das diferentes notas: o limite para a nota mais elevada passou a ser de 120.000 habitantes, em vez dos 200.000 usados anteriormente, e, desse modo, outras regiões além do Centro puderam receber a nota mais elevada neste critério.

Atualmente o limite da nota mais elevada é 90.001 habitantes, e a relação entre os três critérios é a seguinte: população total da região, peso 2; carência de serviço ou infra-estrutura, peso 4; prioridade temática da região, peso 5 (ver Figura 7).

### 3. A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: SOBRE A APRENDIZAGEM DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A estrutura e o desenvolvimento do OP sofreram transformações importantes desde que ele foi lançado pela primeira vez em 1989. Essa evolução ilustra a dinâmica interna do OP e, acima de tudo, a aprendizagem institucional efetuada tanto pelo estado como pela sociedade civil.

Quando, em 1989, o PT assumiu o governo de Porto Alegre, a liderança do partido estava envolvida em um intenso debate interno, que se resumia essencialmente à seguinte questão: o governo do PT é um governo para os trabalhadores ou é um governo de esquerda para toda a cidade, embora especialmente comprometido com as classes populares? De início, prevaleceu a posição de que o PT deveria governar apenas para os trabalhadores. Essa posição estava profundamente enraizada na cultura política do PT, intimamente ligada às teorias políticas dos movimentos populares urbanos dos anos 70, desenvolvidas em torno dos conceitos

centrais de poder dual e dos conselhos populares derivados da revolução bolchevique. Sob essas premissas, considerando que o Estado é sempre particularista e existe apenas para preencher os interesses da burguesia, a tarefa do PT deveria ser, identicamente, a de levar a cabo um governo particularista, só que desta vez favorecendo os interesses dos trabalhadores. Tendo em conta que esse governo iria ser exercido no contexto institucional do Estado burguês, o seu objetivo maior seria provocar o confronto e suscitar a crise, de modo a revelar a natureza classista do Estado (Utzig, 1996: 211).

Esta posição política dominou durante os dois primeiros anos. A finalidade era dar poder aos conselhos populares emergentes das organizações comunitárias, para que pudessem ser eles a tomar decisões acerca da política municipal e, em particular, do orçamento. Segundo Tarso Genro, então vice-prefeito e que se tornaria prefeito no mandato seguinte (1992-1996), já era óbvio, no final do primeiro ano, que tal estratégia política e administrativa refletia uma “concepção romântica” da participação popular e estava destinada a falhar por três razões principais. Em primeiro lugar, nem os dirigentes partidários que encabeçavam o Executivo nem os dirigentes das comunidades tinham qualquer experiência na promoção da participação institucionalizada. Ambos haviam sido socializados na cultura política do confronto e não estavam preparados para ir além do protesto e da confrontação.<sup>26</sup> Esse contexto não permitia a criação de espaços de negociação capazes de articularem e de tornarem com-

<sup>26</sup>Ver também Fedozzi (1997: 134) e Utzig (1996: 211-212). As relações entre o partido e o Executivo eram então muito tensas. Enquanto o prefeito Olívio Dutra (governador do estado desde 1998) pertencia à tendência Articulação e o vice-prefeito à tendência Nova Esquerda, a organização municipal do PT era dominada por uma tendência mais esquerdista, a da Democracia Socialista. As tensões giravam em torno do papel do partido na supervisão do Executivo e na nomeação de políticos para o gabinete do prefeito, especialmente os secretários municipais. Enquanto o prefeito e o vice-prefeito defendiam a autonomia do Executivo contra a interferência do partido, baseados no argumento de que, ao contrário do partido, eles eram confrontados não só com questões políticas, mas também com questões técnicas, para as quais se exigia pessoal tecnicamente qualificado, o PT defendia uma intervenção decisiva do partido na administração, já que os fracassos ou erros desta última teriam repercussões em todo o partido nas eleições seguintes. O prefeito — fundador do PT e líder carismático — e o vice-prefeito — um advogado brilhante, perseguido pela ditadura militar e que fora, durante muito tempo, militante do movimento comunista — acabaram, de algum modo, por prevalecer.

patíveis todas as diferentes reivindicações e exigências das diversas regiões, e ainda menos de estabelecer um contrato político e de tomar parte nas mediações institucionais necessárias para o efetivar. Em segundo lugar, tornou-se rapidamente evidente que os líderes das comunidades não só estavam socializados numa cultura política do confronto, mas também numa cultura política do clientelismo, com base na qual canalizavam recursos para as comunidades. Assim, o carreirismo do poder comunitário continha em si o risco de carreirismo da política tradicional.<sup>27</sup> A participação popular de tipo não-clientelista vinha, pois, perturbar tanto a política tradicional quanto as estruturas de poder das comunidades.<sup>28</sup> Por fim, o município estava falido. Ao longo da década anterior, as receitas municipais tinham diminuído e o antigo prefeito, imediatamente antes de abandonar o cargo, aprovara um considerável aumento salarial para os trabalhadores municipais. Como conseqüência, as despesas com os funcionários, no orçamento de 1989, andavam perto de 96%, restando apenas 3,2% da receita para investimento. Com recursos de tal modo escassos, era impossível satisfazer adequadamente as exigências das comunidades.

Por conseguinte, no primeiro ano a experiência do orçamento participativo só podia ser frustrante.<sup>29</sup> Das obras planejadas, muito poucas foram executadas. Por exemplo, não foi completado nem um dos 42 km de pavimentação projetados para as comunidades. No ano seguinte, a dimensão da frustração era bastante visível. Tarso Genro recorda que a participação nas reuniões, relativamente grande em 1989, baixou em 1990. Numa reunião particular de uma das regiões, havia mais membros do Executivo (25) do que pessoas da comunidade (16).

Os anos de 1990 e 1991 foram dedicados à recuperação da capacidade financeira e de investimento do município. O controle das despesas, com-

<sup>27</sup>Este tema é analisado em detalhe por Abers (1998, 2000).

<sup>28</sup>Segundo Sérgio Baierle (1992), a situação era mais complexa que a dicotomia clientelismo/participação democrática. Com a Nova República (pós-1985), o "campo popular" tornou-se um espaço de contradição, uma vez que deixara de ter a unidade oposicionista típica da luta contra a ditadura. Muitos líderes comunitários passaram a ocupar cargos nos governos, e a base do movimento assumiu uma postura pragmática e não necessariamente clientelista.

<sup>29</sup>A base institucional do OP era então muito embrionária. Consistia em consultas públicas, conduzidas pelo Executivo em cinco regiões durante o mês de agosto. Para uma análise detalhada desse período, ver Fedozzi (1997: 134).

binado com uma reforma fiscal municipal e com maiores transferências federais e estaduais autorizadas pela Constituição de 1988, constituíram as políticas que aumentaram a percentagem de investimento do orçamento em 10% (1990), 16,3% (1991) e 17% (1992). No que diz respeito à reforma fiscal municipal, o princípio da progressividade foi introduzido em dois impostos — o IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana) e o ISSQN (imposto sobre serviços de qualquer natureza), várias tarifas relativas aos serviços municipais (por exemplo, a coleta do lixo) foram atualizadas e indexadas à inflação (o que provocou a sua alta vertiginosa), ao mesmo tempo que aumentou a eficácia da vigilância sobre a cobrança dos impostos e das tarifas. A alteração mais profunda deu-se em relação ao ISSQN e ao IPTU. Este último, se, em 1990, respondia por 5,8% das receitas municipais, em 1992 atingiu 13,8% e, em 1998, variava já entre 17 e 18%. Em relação ao ISSQN, este representava, em 1998, cerca de 20% das receitas municipais.

A reforma fiscal, que era decisiva para poder relançar a administração popular, teve de ser aprovada pela Câmara de Vereadores. Na medida em que a Frente Popular não tinha maioria na Câmara, o PT e o Executivo promoveram uma mobilização maciça das classes populares para pressionar os legisladores no sentido de estes aprovarem a lei da reforma fiscal. Como Tarso Genro recorda, os legisladores da direita e do centro, apanhados de surpresa, não conseguiam compreender por que razão o povo os pressionava para que eles aumentassem os impostos (Harnecker, 1993: 10).

A resposta do Executivo ao fracasso inicial do orçamento participativo não se limitou à superação da crise financeira. Também incluiu profundas transformações político-administrativas no interior do próprio Executivo e um deslocamento significativo no debate político-ideológico dentro da liderança do partido. Foi igualmente introduzida uma concepção de planejamento estratégico influenciada pela experiência de Salvador Allende no Chile (Fedozzi, 1997: 136, 225). A coordenação do OP foi retirada da Secretaria do Planejamento, cujo corpo técnico era presa de uma cultura clientelista e tecnocrática, e centralizada em dois órgãos diretamente dependentes do gabinete do prefeito: o Gabinete de Planejamento (Gaplan) e a Coordenação das Relações com as Comunidades (CRC).

Por outro lado, deu-se início à mediação institucional entre o Executivo e as organizações comunitárias, de forma a combinar a participação efeti-



va com a preparação de um orçamento eficiente, coerente e realista. Este tipo de mediação traduz-se nas estruturas e processos do OP que, até hoje, não deixaram de ser aperfeiçoados. Assim, discutiu-se uma nova divisão regional com os delegados das comunidades. As cinco regiões anteriores deram lugar a dezesseis, número que ainda se mantém (ver Mapa 1 e Figura 1). No debate do orçamento de 1991, introduziu-se pela primeira vez uma metodologia para a distribuição dos recursos de investimento entre as regiões da cidade e para a escolha das prioridades orçamentárias. Sempre como resultado da discussão com os delegados das comunidades, decidiu-se concentrar 70% dos recursos de investimento em cinco regiões consideradas prioritárias. A escolha dessas regiões foi baseada nos seguintes critérios: mobilização popular da região; importância da região para o desenvolvimento urbano da cidade; carência da região em infra-estrutura urbana e serviços; e população vivendo em áreas de carência máxima (Fedozzi, 1997: 137).

Ao mesmo tempo, houve um progresso evidente no que diz respeito à criação de instituições representativas, com base comunitária, para a discussão de pontos específicos do orçamento. A Comissão dos Representantes Comunitários, que tinha dado início à participação popular na preparação do orçamento, foi posteriormente substituída por duas instituições que passaram a ter um lugar central na Administração Popular: o Conselho do Orçamento Participativo (COP), composto por conselheiros eleitos nas Assembléias Regionais e, mais tarde, nas Assembléias Temáticas,<sup>30</sup> e o Fórum de Delegados, composto por delegados eleitos segundo um critério baseado no número de participantes a cada uma das Assembléias Regionais (e, mais tarde, em cada uma das Assembléias Temáticas). Este modelo de participação e de tomada de decisão institucionalizada, baseado em uma forte ligação de compromisso entre a administração municipal e as comunidades, levou, na prática, a que se pusesse de lado a tese do poder dual. Isto não significou, contudo, a marginalização dos conselhos populares. Pelo contrário, eles continua-

<sup>30</sup>O COP inclui também um representante da Uampa e um do Simpa (Sindicato dos Municipários de Porto Alegre), além de dois representantes da prefeitura sem direito a voto. O COP planeja, propõe, fiscaliza e delibera sobre o conjunto da receita e despesa do orçamento (proposta orçamentária).

ram a ser reconhecidos como organizações regionais autônomas face ao Estado.<sup>31</sup>

De 1992 em diante, a participação popular cresceu significativamente como resultado da recuperação da credibilidade do OP, a qual, por seu turno, se deveu ao aumento do investimento, particularmente a partir de 1991, bem como ao fato de o investimento ser concretizado em estreita subordinação às decisões tomadas pelo COP. Foram introduzidas novas alterações e melhorias no que concerne à metodologia usada para distribuir os recursos. O desagrado das onze regiões consideradas não prioritárias, e às quais, portanto, eram atribuídos apenas 30% do investimento, conduziu ao abandono do critério que impunha a concentração do investimento em áreas prioritárias e à adoção de uma seleção sistemática de prioridades dentro dos diferentes setores de investimento (pavimentação, saneamento, regularização fundiária etc.) em todas as regiões da cidade.<sup>32</sup>

<sup>31</sup>A verdade, porém, é que à medida que se foi consolidando o OP, os conselhos populares foram perdendo terreno para os Fóruns Regionais. Numa pesquisa realizada em 1998 (Cidade e CRC, 1999) dá-se conta de uma queda de mais de 50% na participação em Conselhos Populares entre 1995 e 1998. Aliás, como se verá adiante, a importância que as comunidades deram, ao longo dos últimos anos, à participação no OP acabou por afetar a sua participação em outras formas de organização comunitária. É o caso da Uampa que, embora continue atuante, sofreu um certo esvaziamento das suas estruturas. Em um nível mais micro o mesmo se pode dizer dos Conselhos Populares ou das Uniãoes de Vilas, conforme a tabela de participação de cidadãos (%) nas plenárias do OP ilustra. Por outro lado, é significativo o aumento da participação em grupos religiosos ou culturais.

Anos	1993	1995	1998	2000
Associações de moradores	71,3	50,5	40,9	37,2
Conselhos Populares ou Uniãoes de Vilas	n.d.	8,7	4,0	3,7
Grupos religiosos ou culturais	n.d.	10,6	9,1	14,8
Partidos políticos	n.d.	4,5	6,0	7,7
Sindicatos	n.d.	4,2	4,9	4,2
Entidades em geral (inclui anteriores)	n.d.	75,9	66,9	60,9
Primeira vez que participa do OP	n.d.	48,5	38,5	43,5

Obs.: A pesquisa de 1995 foi efetuada na segunda rodada do OP; as demais, na primeira (Baierle, 2001).

Fonte: Pesquisas PMPA-1993, Fase/Cidade/PMPA-1995, Cidade/PMPA-1998 e Cidade/PMPA-2000

<sup>32</sup>Segundo os dados da prefeitura de Porto Alegre, a participação dos cidadãos na preparação do orçamento participativo evoluiu de 1.300 participantes em 1989, até 19.025 no ano 2000. Isto significa um crescimento positivo na ordem dos 1.363,5% (ver Figura 10 mais adiante).

Além disso, enquanto se preservava a noção de critérios objetivos para a determinação das prioridades e a seleção dos investimentos, os critérios sofreram muitas transformações. Dois deles foram abandonados — a mobilização popular na região e a importância da região para o planejamento da cidade —; o primeiro, por ser considerado subjetivo e abrir caminho para a manipulação (por exemplo, na promoção artificial da participação com o fim de sugerir elevados níveis de mobilização); o segundo, por ser vago e permitir um desvio tecnicista, já que, nesse critério, as notas para cada região eram atribuídas pelo corpo técnico da prefeitura. Mantiveram-se os restantes critérios e dois outros foram acrescentados: prioridade do investimento escolhido pela região e população total da região. O primeiro refletia a exigência dos delegados das comunidades de que as prioridades dos habitantes de cada região fossem mais bem contempladas na distribuição dos recursos municipais. O segundo, exigido pelos delegados de algumas regiões e pelo próprio Executivo, visava tornar a distribuição dos recursos um processo mais universalizante (Fedozzi, 1997: 140).

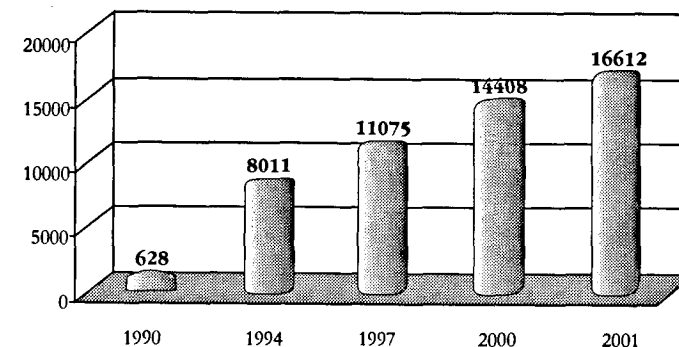
De 1993 em diante, quando terminou o segundo mandato do PT, o padrão de participação e de institucionalização do OP entrou em uma fase de consolidação, expressa pelo aumento significativo da participação em assembleias e reuniões, bem como pelo reconhecimento do COP, por parte do Executivo e dos movimentos comunitários, como mediação institucional fundamental para a distribuição democrática dos recursos orçamentários. Contudo, este padrão de participação e de institucionalização deixou intacta a natureza conflitual da participação, recebendo mesmo a sua força da tensão permanente entre conflito e negociação (mais à frente, voltarei a este assunto).

Nos anos seguintes, a aprendizagem e a dinâmica institucionais continuaram a ser as principais características do OP. Podemos até dizer que, de 1993 em diante, a estrutura e o funcionamento do OP ganharam uma crescente complexidade operacional, o que não impediu, muito pelo contrário, que o número de participantes aumentasse (ver Figura 8)<sup>33</sup> e que a sua composição social se tornasse cada vez mais diversificada.<sup>34</sup>

<sup>33</sup>Sobre a evolução da composição social do público do OP, ver Cidade e CRC (1999: 15-41) e Baiocchi, 2001a.

<sup>34</sup>O período 1993-1994 foi um período de intensa reformulação do OP. Como se verá adiante, 2001 marca o início de um outro período de reformulação do OP e é de crer que as transformações que dele emergem sejam ainda maiores que as do período anterior.

Número de participantes à primeira rodada do OP



Fonte: CRC-PMPA, 2001.

Uma das críticas que a oposição e os meios de comunicação fizeram da experiência do OP foi que, ao fim e ao cabo, o OP não passava de uma nova versão da “política do feijão-com-arroz”, isto é, uma fórmula para resolver alguns dos problemas urgentes que afetam as classes populares, talvez menos clientelista mas não menos imediatista e eleitoreira. Também foi apontado o fato de a base regional da participação tornar impossível qualquer discussão da cidade como um todo, qualquer definição de políticas setoriais relativas a cada região, e, sobretudo, qualquer definição de um plano estratégico para a cidade. Por outro lado, centrar a atenção nas necessidades básicas das classes populares tivera, como resultado, negligenciarem-se questões de interesse para outros setores sociais: a classe média, os empresários, e mesmo os sindicatos. Por este motivo, esses setores haviam estado, até então, ausentes do OP.

Tais críticas coincidiram, em parte, com a avaliação que o próprio governo do PT fez dos primeiros anos do OP. Para responder a elas, foram tomadas duas importantes iniciativas logo desde o início do segundo mandato (1993): a organização do Congresso da Cidade<sup>35</sup> e a criação das “plenárias temáticas”. O primeiro Congresso, conhecido como o Primeiro Congresso da Cidade Constituinte (ecoando a grande mobilização democrática que este-

<sup>35</sup>O Congresso da Cidade passou a ser organizado com regularidade. O último teve lugar em maio de 2000.

ve na origem da Constituição de 1988), teve lugar em dezembro de 1993, sendo o seu tópico principal o desenvolvimento urbano. Participaram todos os delegados e conselheiros do OP, organizações da sociedade civil de todos os tipos (organizações comunitárias, sindicatos, associações culturais e comerciais etc.), a universidade e órgãos do estado do Rio Grande do Sul e do governo federal. As conclusões do Congresso definiram as linhas principais do desenvolvimento econômico e urbano, que, daí em diante, passaram a ser os princípios orientadores do governo municipal e do OP. Dois anos mais tarde, realizou-se o Segundo Congresso, dedicado ao plano estratégico da cidade, conhecido como Plano Diretor.

As assembleias, conhecidas como “plenárias temáticas”, que, de 1994 em diante, se tornaram parte integrante do ciclo do OP, foram o meio encontrado para vincular o OP aos princípios aprovados pelo Congresso da Cidade. Conforme já disse, e com o fim de promover as diretivas do primeiro Congresso, foram adotados inicialmente cinco temas;<sup>36</sup> atualmente são seis as plenárias temáticas. Estas plenárias são organizadas de modo semelhante ao das assembleias regionais: incluem duas rodadas de assembleias gerais e elegem delegados, de acordo com o número de participantes nas assembleias, bem como dois representantes para o COP. No entanto, ao contrário do que acontece nas assembleias regionais, qualquer cidadão, independentemente da região onde mora, pode participar e votar nas plenárias temáticas. Entre as decisões mais importantes das primeiras plenárias temáticas, salientou-se a de despoluir o rio e as praias fluviais de Porto Alegre — um assunto de interesse geral para toda a cidade e não apenas para a região onde se situam as praias — e a decisão de restaurar o mercado, um espaço público de grande valor arquitetônico e enorme valor simbólico no imaginário social e cultural da cidade.

As plenárias temáticas foram o meio para ampliar tanto os assuntos de discussão e de decisão participativa quanto a composição social dos participantes, aperfeiçoando, desse modo, a qualidade e a complexidade da participação. Segundo dados municipais, de um total de 1.011 pessoas que, em 1994, assistiram à segunda rodada de plenárias temáticas, 11,5% pertenciam

<sup>36</sup>Para algumas das tendências mais à esquerda do PT, a criação das plenárias temáticas justificava-se, sobretudo, pela necessidade de integrar o movimento operário no OP. Supunha-se que a escolha dos temas corresponderia, de alguma forma, aos diferentes sindicatos definidos por profissão. Na realidade, o interesse dos sindicatos pelas áreas temáticas tem sido bastante moderado (ver quadro na nota 31).

ao movimento sindical, 14,3% representavam interesses do setor empresarial, 20% pertenciam a movimentos comunitários, 35% a outras instituições da sociedade civil e do Estado, 14,4% não tinham filiação, e 0,7% representavam partidos políticos. Todavia, o fato de ser ainda predominante a participação de associações cuja base é comunitária ou regional pode ter originado uma certa sobreposição dos espaços de participação e de representação nas plenárias regionais e temáticas. Fedozzi (1997: 144) cita pesquisa<sup>37</sup> feita com participantes das plenárias temáticas realizadas em 1995, segundo a qual, quando interrogadas sobre o que distingue as plenárias regionais das temáticas, 60% dos inquiridos não sabiam ou não respondiam.

O relacionamento entre a participação regional e a participação temática não é uma simples questão de sobreposição de espaços de participação. É, acima de tudo, uma questão de política urbana, e, com o correr dos anos, passou a ser objeto de uma controvérsia cada vez maior. No princípio dos anos 90, as regiões estavam sobretudo preocupadas com a falta de infraestrutura física, e isso explica por que razão o lazer e a cultura não eram sequer considerados tópicos possíveis para o escalonamento de prioridades. A verdade é que as regiões sempre tiveram uma tradição de atividades culturais e de lazer bastante vivas. Muitas das regiões tinham clubes culturais e desportivos, grupos de teatro etc. À medida que a necessidade de infraestrutura física diminuiu como resultado do êxito do OP, aumentaram as exigências de melhorias “pós-materialistas”, daí as relativas sobreposições da participação regional com a das plenárias temáticas. A este respeito, porém, o conflito ocorre principalmente entre as regiões e o próprio Executivo. Dominado pelas regiões, o COP tem lutado, com crescente agressividade, pela expansão dos tópicos de interesse regional que possam ser incluídos no processo decisório do OP. Entre esses tópicos, menciona-se sempre a cultura. Através da CRC e do Gaplan, o Executivo resistiu, em diversas ocasiões, a tal expansão, com o argumento de que esses tópicos dizem respeito a toda a cidade, não sendo de interesse regional. Este argumento não tem convencido os conselheiros e, em 1997, eles foram muito críticos quanto às propostas culturais apresentadas pelo Executivo, as quais, na opinião dos conselheiros, estavam enviesadas a favor das atividades de “alta cultura”. A verdade é que

<sup>37</sup>Esta pesquisa foi realizada por pesquisadores da FASE (uma ONG de apoio aos movimentos sociais), do Cidade, e da Prefeitura de Porto Alegre; contou ainda com o apoio de Rebecca Abers (UCLA).

muitas regiões têm suas próprias tradições culturais, programas e equipamentos e querem sobretudo melhorá-los. Na reunião do COP de 1º de março de 1997, um conselheiro temático, representando o tema da educação, cultura e lazer, desafiou os representantes do Executivo:

A nossa preocupação na temática é que as atividades na área da cultura acabam por ser escolhidas na secretaria da Prefeitura, e o povo fica excluído. Apesar de muitas tentativas a temática ainda não recebeu nenhuma resposta da secretaria. O nosso interesse é que a vontade popular seja respeitada nos programas populares de Porto Alegre. Porque a temática acredita que a cultura é o modo como nós vivemos.

Para responder a uma exigência dos conselheiros do OP no sentido de que o campo do orçamento participativo fosse estendido a outras áreas de investimento municipal, estabeleceu-se uma Comissão Tripartite durante o segundo mandato, composta por seis conselheiros do OP (três titulares e três suplentes), representantes do Simpa e membros do Executivo. O objetivo é participar em decisões que digam respeito a políticas relacionadas com a administração do município e seus funcionários.<sup>38</sup>

Importa mencionar duas outras modificações institucionais introduzidas após 1993. Desde o início da década, o Fórum do Orçamento era o meio de reunir todos os delegados de todas as regiões. Embora a sua existência se justificasse devido à necessidade de uma mediação transregional, à escala de toda a cidade, o fato é que o Fórum não tinha funções claramente definidas e a sua dinâmica revelou-se deficiente. Portanto, tomou-se a decisão de cancelar o Fórum do Orçamento e de criar, em seu lugar, fóruns de delegados em cada região e em cada uma das plenárias temáticas.<sup>39</sup> Por outro lado, com o objetivo de aperfeiçoar a metodologia de participação e de representação, a eleição de delegados deixou de ter lugar apenas na segunda rodada das assembleias temáticas ou regionais, e passou a ocorrer em

<sup>38</sup>Como se verá adiante, os conflitos de competências entre diferentes estruturas participativas têm vindo a aumentar nos últimos anos, sendo, por isso, um tema da agenda de discussão sobre a revisão do OP.

<sup>39</sup>De todo o modo, o Fórum do Orçamento respondia à necessidade de aumentar a interação e o contato entre as diferentes regiões e de não os limitar às lideranças. Quando da revisão das regras do OP em 1997, foi recolocada a possibilidade de se (re)instituir o Fórum do Orçamento.

dois momentos: uma parte dos delegados é eleita na primeira rodada das assembleias plenárias e a outra parte nas reuniões intermediárias que ocorrem entre a primeira e a segunda rodadas das assembleias regionais ou temáticas.

A outra inovação institucional foi a aprovação, em 1994, do Regimento Interno do Conselho do OP, sintetizando o enquadramento normativo que subjaz às operações e procedimentos do OP. Em relação aos critérios para a distribuição de recursos de investimento, em 1996, como já foi dito, o critério conhecido como “proporção da população em áreas de extrema carência de serviços e/ou de infra-estruturas extremamente deficientes na região” foi eliminado, por se considerar então que estava abrangido pelo critério formulado como “carência de serviço público e/ou infra-estrutura na região”. Finalmente, algumas alterações foram também introduzidas no que concerne às divisões regionais: a região de Ilhas viu-se integrada em Humaitá-Navegantes e a região do Eixo da Baltazar foi dividida em duas, uma mantendo o nome original, e a outra chamada “Noroeste” (ver o Mapa 1).

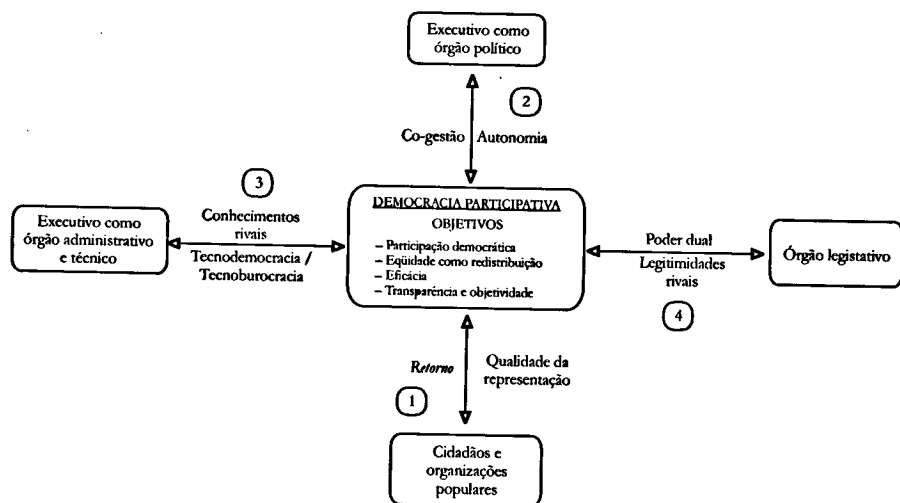
Nos últimos dez anos, o processo de aprendizagem do OP manifesta-se não tanto nas inovações institucionais formais, mas antes no funcionamento interno das instituições existentes. Como vimos, foram introduzidas algumas transformações substanciais nos critérios para a distribuição de recursos. Além disso, os conflitos de interesses e as clivagens políticas têm emergido mais abertamente. Em anos recentes, o COP tornou-se mais afirmativo, desafiando o que é considerado, por vezes, como ação de tutela ou mesmo de manipulação por parte do Executivo. Em suma, o OP adquiriu maior transparência no que diz respeito ao seu caráter central: uma luta política democrática, centrada em torno de diferentes concepções para a distribuição justa de recursos públicos escassos em uma sociedade extremamente desigual.

Com a reeleição de Tarso Genro em final de 2000 para um novo mandato como prefeito, iniciou-se uma nova fase do processo de auto-aprendizagem do OP, a qual promete ser muito intensa. Expressão disso mesmo foi a constituição, no início de 2001, de um Grupo de Trabalho de Modernização do Orçamento Participativo, a que farei referência na conclusão deste capítulo.

4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: PARA UMA DEMOCRACIA REDISTRIBUTIVA

Nesta seção, analisarei os aspectos políticos mais destacados do OP. Identificarei também os principais desafios que o OP enfrenta, assim como os problemas, e mesmo os dilemas, que o esperam no futuro. A fim de estruturar a discussão, a Figura 9 poderá ser útil.

Constelação política do orçamento participativo



4.1. Participação, negociação e redistribuição

O OP é um processo de tomada de decisão baseado em regras gerais e em critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por órgãos institucionais regulares de participação, nos quais as classes populares têm representação majoritária. As comunidades onde elas vivem e se organizam são reconhecidas como tendo direitos coletivos urbanos que legitimam as suas reivindicações e exigências, e também a sua participação nas decisões tomadas para lhes responder.

A seleção de prioridades e de obras incluídas no Plano de Investimento é feita por intermédio de critérios objetivos, definidos mediante um complexo processo de negociação que tem lugar nas reuniões intermediárias, nas

assembléias regionais, nas plenárias temáticas e no Conselho do OP. Hoje é geralmente reconhecido que o OP transformou a cultura política das organizações comunitárias, que passou de uma cultura do protesto e da confrontação para uma cultura política do conflito e da negociação. Na verdade, o conflito e a negociação não ocorrem apenas entre as regiões, mas também no seio de cada região, e é tão complexo e tenso em nível intra-regional quanto em nível inter-regional.

A objetividade e a transparência dos critérios é expressa na pontuação obtida por cada região e na percentagem de recursos de investimento em que essa pontuação é convertida. O sistema da atribuição de pontos foi a metodologia concebida para hierarquizar prioridades e para transformá-las em volume de recursos e de investimento determinado por critérios gerais. Para cada uma das prioridades, o peso do critério e a nota atribuída à região definem os pontos, o que, por sua vez, decide a percentagem de recursos a ser investida. O sistema dos pontos visa converter as decisões políticas, alcançadas através de negociações complexas, em distribuição detalhada dos recursos incluídos no plano de investimento, e assegurar que tal conversão é tão fiel e objetiva quanto possível.

Esta última preocupação implicou aperfeiçoamentos sucessivos da metodologia distributiva, o que dotou o OP de grande complexidade operacional e funcional. O aumento e a diversidade da participação, juntamente com a crescente intensidade e diferenciação das exigências, também contribuíram decisivamente para tornar as metodologias de cálculo cada vez mais complexas e sofisticadas.<sup>40</sup> A complexidade do sistema de atribuição de pontos reside no fato de que ele procura articular a medição da participação, por um lado, com a medição de prioridades e de necessidades reconhecidas, por outro. A medição da participação garante a legitimidade democrática das decisões políticas, enquanto a medição das prioridades e das necessidades garante a fidelidade, a objetividade e a transparência com que é feita a conversão das decisões políticas em recursos distribuídos.

Uma vez decidido o montante a ser investido na região, de acordo com as prioridades que esta definiu, há que distribuí-lo no interior da própria região. Essa distribuição é, muitas vezes, extremamente difícil, dada a diver-

<sup>40</sup>O conjunto de regras e critérios que constituem o regulamento interno do OP preenche hoje um caderno com 60 páginas (veja-se, a título de exemplo, OP, 1999).

cidade interna das regiões e as lutas políticas relativas à liderança das comunidades. Estas dificuldades levaram à criação de microrregiões, isto é, de espaços sociais com uma certa identidade no seio das próprias regiões. A finalidade dessa criação foi reproduzir, dentro de cada região, os mesmos processos e critérios de decisão adotados para distribuir os recursos entre as regiões.

Em 1995, o Conselho do OP aprovou diretivas não vinculativas para a distribuição de recursos no interior das regiões, propondo a adoção de critérios objetivos para a hierarquização de prioridades e para a definição de investimentos, critérios esses semelhantes aos adotados para a hierarquização e distribuição inter-regionais: prioridade temática da microrregião ou vila; carência de serviços ou de infra-estruturas; número de habitantes beneficiados pela obra exigida. Segundo Fedozzi (1997: 161), na maioria das regiões, especialmente naquelas que não estão divididas em microrregiões, as decisões não obedeceram ao sistema dos pontos, havendo antes uma negociação política e o voto direto dos delegados de cada vila para a escolha das prioridades. Independentemente da dificuldade em medir, por exemplo, a carência de serviços ou de infra-estrutura em cada microrregião ou vila, a maioria dos dirigentes comunitários optou pela distribuição dos recursos em conformidade com o critério da participação dos moradores nas reuniões. Apenas quatro das dezesseis regiões utilizaram algum tipo de sistema baseado no cálculo de escolha das prioridades.

Devido à sua preocupação central com a natureza democrática da distribuição, o OP pode ser considerado o embrião de uma democracia redistributiva. Conforme assinala, a natureza democrática da distribuição é assegurada por uma metodologia de cálculo que foi se tornando cada vez mais sofisticada. Poder-se-ia dizer que, quando não evolui de forma weberiana — isto é, com um aumento de burocracia —, a democracia evolui em conjunção com um aumento de complexidade decisória. Será, pois, possível formular a seguinte hipótese de trabalho: em sociedades internamente diferenciadas, quanto mais forte é o vínculo entre democracia e justiça distributiva, mais complexa tende a ser a metodologia que o garante. A redução da complexidade que a burocracia permite não pode senão tornar mais frouxo o vínculo que liga a democracia à justiça distributiva.

A eficácia redistributiva do OP tem sido plenamente confirmada. Basta dizer que, no OP, Ilhas, a região mais pobre da cidade (hoje em dia uma

microrregião de Humaitá-Navegantes-Ilhas), com uma população de cerca de cinco mil habitantes, quase todos classificados como pessoas carentes, tem um peso decisório igual ao da região mais rica, o Centro, com 271.294 habitantes, dos quais menos de 3% são considerados carentes (ver também Laranjeira, 1996: 4). Durante a campanha eleitoral de 1992, quando os que se opunham ao candidato do PT argumentavam que a administração do PT providenciava apenas “obras do feijão-com-arroz”, esta crítica foi, na verdade, a grande alavanca para a mobilização popular em apoio a essa administração. As comunidades que então participavam do OP partiram do princípio de que as “obras do feijão-com-arroz” eram favoráveis a elas, já que elas próprias haviam votado a favor delas no OP. O caráter pejorativo da frase “obras do feijão-com-arroz”, designando as classes populares como entidades socialmente desqualificadas, foi neutralizado por essas mesmas classes como sujeitos das decisões democráticas que conduziram às obras. Assim, a natureza desigual e conflituosa das relações de poder na cidade tornou-se visível e passou a ser um campo para a própria disputa política.

Ao inverter as prioridades que habitualmente determinavam a distribuição de recursos pelo governo municipal, o OP conseguiu resultados materiais impressionantes. No que diz respeito ao saneamento básico (água e esgoto), em 1989 apenas 49% da população estavam abrangidos. No final de 1996, 98% dos lares tinham água canalizada e 85% eram servidos pelo sistema de esgotos. Segundo um jornal influente, *O Estado de S. Paulo*, enquanto todos os anteriores governos municipais de Porto Alegre tinham construído cerca de 1.100 km de rede de esgotos, as duas administrações PT construíram 900 km entre 1989 e 1996. Em relação à pavimentação das ruas, foram construídos 215 km, à razão de 30 km por ano. Mesmo assim, apenas se eliminou metade do déficit de pavimentação (500 km, aproximadamente).

A legalização da propriedade de terrenos, que, como já vimos, tem uma prioridade elevada em muitas regiões onde vivem as classes populares, é uma questão em que as relações de poder da cidade têm expressão eloqüente, já que 25% do solo urbano disponível pertencem a 14 pessoas ou entidades. Apesar da lentidão na regularização fundiária, foi possível urbanizar os bairros populares e erguer muitas casas para as populações marginalizadas.

Quadro 11  
Construção de unidades habitacionais e regularização  
fundiária, 1986-1996

	1986-88	1989-92	1993-96
Unidades até 25 m <sup>2</sup>	1.205	561	661
Unidades acima de 25 m <sup>2</sup>	—	96	400
Unidades habitacionais	549	640	1.446
Casas de emergência e distribuição de material de construção	164	199	512
<b>Total</b>	<b>1.918</b>	<b>1.496</b>	<b>3.019</b>
Regularização fundiária (lotes)	—	5.364	12.224
Urbanização (unidades beneficiadas)	—	96	5.736
Unidades em cooperativas (unidades beneficiadas)	—	160	5.000

Fone: DEMHAB, 1997.

No que concerne à educação, entre 1989 e 1999 dobrou o número de alunos matriculados nos ensinos infantil, fundamental e médio (SMED, 1999).<sup>41</sup>

O esforço de investimento que o Executivo efetuou foi viabilizado pelo enorme aumento das receitas, devido às transferências estaduais e federais e à reforma fiscal. No período aqui analisado, foi possível um aumento de receita na ordem dos 48%. Também é possível que a transparência nas despesas municipais acarretada pelo OP tenha contribuído para uma maior motivação no pagamento dos impostos.

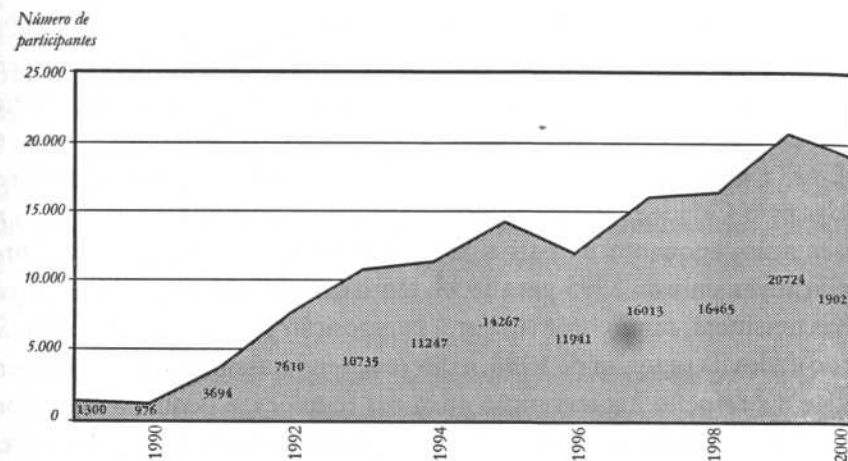
#### 4.2. O orçamento participativo e as pessoas

Os principais problemas que dizem respeito às relações entre o OP, os cidadãos e as organizações populares consistem na articulação da representação com a participação e na qualidade da representação.

Com algumas pequenas oscilações, a participação dos cidadãos no OP aumentou vigorosamente ao longo da década.

<sup>41</sup>Passando de 24.232 alunos matriculados em 1989 para um total de 51.476 alunos em 1999. Isto implicou igualmente um aumento significativo do número de escolas.

Evolução do número de participantes no orçamento participativo  
em Porto Alegre (1989-2000)



Fontes: CRC e PMPA.

Segundo estimativa do Gabinete do Prefeito, se fossem levadas em consideração as centenas de rodadas intermediárias, regionais e temáticas, a participação total estaria próxima de 100.000 pessoas, ou seja, 8% da população da cidade. De acordo com pesquisa realizada em 1998,<sup>42</sup> a maioria dos participantes — um grupo equilibrado de homens e mulheres com idades até 41 anos — pertence às classes populares: 24,8% têm renda familiar de apenas uma a duas vezes o salário mínimo<sup>43</sup> e educação básica; 54,1% dos participantes têm renda familiar até quatro vezes o salário mínimo.<sup>44</sup> Um número significativo de pessoas inquiridas tem empregos flexíveis no que toca ao tempo e ao horário, contando-se nessa situação, por exemplo, os auto-empregados, os aposentados e os que trabalham em casa. Comparando com um inquérito similar realizado em 1995, detecta-se um aumento na renda e na educação (Cidade e CRC, 1999: 25-29).

<sup>42</sup>A pesquisa de 1998 integrou pesquisadores do Cidade, da CRC, da prefeitura de Porto Alegre, tendo contado igualmente com o apoio de G. Baiocchi (Universidade de Wisconsin — EUA).

<sup>43</sup>Em 1995 o salário mínimo era, aproximadamente, de 100 dólares. Em novembro de 2001 o salário mínimo era de 180 reais (correspondia a cerca de 70 dólares), o que significa uma redução significativa do poder de compra da população.

<sup>44</sup>Segundo dados do IBGE (2000), a renda familiar média em Porto Alegre é de seis salários mínimos.

Em relação à participação das mulheres, embora bastante equilibrada na base, ela diminuiu à medida que se sobe na escala de decisão. O fator sexual é particularmente notório nas seguintes categorias: conselho dos diretores da Associação de Moradores (20% são mulheres); Conselho do OP (20%); Fórum de Delegados (16,9%).<sup>45</sup> Por outro lado, a participação das mulheres nas associações das comunidades e nas estruturas básicas do OP (assembléias) é mais elevada do que é habitual em experiências participativas semelhantes no Brasil e em outros países da América Latina. Os dados das pesquisas realizadas pelo Cidade mostram a permanência da discriminação sexual na representação, enquanto na participação a presença de mulheres aumentou significativamente de 1995 para 1998, tanto nas assembléias regionais quanto nas temáticas, sendo hoje similar à composição sexual da população. Segundo dados da pesquisa de 1998, a diferença entre as mulheres e os homens, no que diz respeito à intervenção ativa nas reuniões, é pequena na maioria das regiões e temáticas (14,2 e 17,2% respectivamente). No entanto, existem algumas diferenças significativas. Por exemplo, nas temáticas de desenvolvimento econômico e tributação, e educação, cultura e lazer, as mulheres intervêm mais que os homens. Nas assembléias regionais, os homens intervêm mais, exceto nas regiões de Cristal e de Humaitá-Ihas-Navegantes (Cidade e CRC, 1999:16).<sup>46</sup>

As mesmas pesquisas revelam que as pessoas que participam das assembléias temáticas têm níveis consideravelmente maiores de renda e de escolaridade. Atendendo ao seu objetivo original, as plenárias temáticas têm, obviamente, atraído um conjunto mais variado de entidades e de organizações do que aquele que as assembléias regionais atraem (ver Baiocchi, 2001a). Apesar disso, a maioria dos participantes, quer nas assembléias regionais, quer nas temáticas, indicou representar associações de moradores; 75,9% declarou pertencer a alguma entidade ou associação e 50,5% afirmou pertencer a associações de moradores. Isto é: dos que integram associações, 66% pertencem a associações de moradores. Embora as assembléias temáticas tivessem sido concebidas como um espaço privilegiado para a participação dos

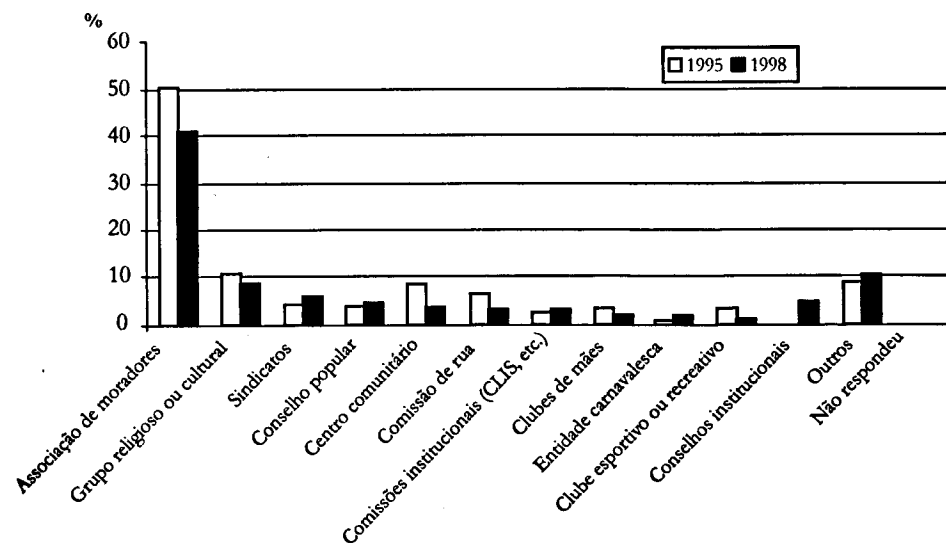
<sup>45</sup>No COP eleito em 2000, 30% são mulheres, e a percentagem é ainda menor se considerarmos apenas os conselheiros titulares. A composição sexual da presença efetiva nas reuniões varia bastante. Numa reunião a que assisti, em 29 de abril de 1997, 45% dos participantes eram mulheres.

<sup>46</sup>Comparando com o estudo realizado em 1995, a participação feminina aumentou 4,6% (Cidade e CRC, 1999: 15).

sindicatos, a participação média destes nessas assembléias é idêntica à sua participação média nas assembléias regionais. No que diz respeito às estruturas autônomas de “segundo nível”<sup>47</sup> — Conselhos Populares e Articulações Regionais —, elas revelam, surpreendentemente, maior participação nas assembléias temáticas do que nas regionais, apesar de a sua constituição ser baseada na região.

Comparando dados de 1995 e 1998, a Figura 11, constante do estudo do Cidade (1999), é reveladora da importância da participação no OP por parte de pessoas ligadas a entidades ou movimentos comunitários, ainda que se note um ligeiro declínio de 1995 para 1998.

**Figura 11**  
Distribuição percentual da participação em entidades no orçamento participativo de Porto Alegre



Como vimos, a preocupação sempre foi a de alcançar uma sintonia entre participação e representação, ou seja, aperfeiçoar os mecanismos de repre-

<sup>47</sup>Designam-se como organizações de “segundo nível” porque são constituídas por movimentos de base, associações de moradores etc., sendo estas últimas consideradas, elas mesmas, organizações de base ou organizações de “primeiro nível”.



sentação necessários ao funcionamento adequado da democracia participativa (ver Dias, 2000; Baiocchi, 2001a, 2001b). De fato, mesmo em um ambiente participativo tão vibrante, não há garantias de que a representação não possa ser frustrada, ou porque os princípios do mandato não são respeitados e as prioridades decididas pelas assembleias são manipuladas, ou porque a representação é profissionalizada quando um delegado ocupa o seu posto por demasiado tempo. A fim de neutralizar a possibilidade desses desvios, o mandato dos conselheiros do OP pode ser revogado a qualquer momento pelas assembleias que os elegem, e nenhum candidato pode ser eleito mais de duas vezes para uma mesma posição. Além disso, os membros de qualquer outro conselho municipal, os detentores de cargos públicos eleitos e as pessoas que têm uma relação contratual com a administração pública não podem ser eleitos para o COP.

Esta preocupação de vincular a participação à representação levou, nos últimos anos, a que fossem acrescentadas algumas alterações no sistema eleitoral. Assim, o aumento na participação e a necessidade de salvaguardar as posições minoritárias conduziram à adoção do método proporcional na eleição dos delegados e conselheiros do OP (ver mais adiante).

Finalmente, desde 1994 os incentivos à participação deixaram de ser meramente materialistas e passaram a ser também culturais, embora essas transformações tenham sido igualmente encaradas como uma tentativa de combater a monotonia de algumas reuniões. Por conseguinte, com o fim de tornar as assembleias mais atraentes e vivas, e antes que elas tenham início, são representados pequenos *sketches* e peças de teatro encomendados e pagos pelo Executivo municipal, e exibe-se um vídeo onde se mostra o processo de execução de obras já concluídas que, no ano anterior, tinham sido decididas pelo plano de investimento, juntamente com quadros e mapas que demonstram a conformidade das mesmas com as decisões do Conselho do OP.

As relações entre participação popular e representação popular no OP não são tão suaves como parece, e os problemas estão centrados em torno de duas questões: a proporção entre representados e representantes; a qualidade da representação (autonomia, responsabilização e “retorno” ou transparência). Desde o princípio houve uma tensão entre o Executivo e o movimento popular em relação aos critérios para determinar a proporção entre o número de participantes das reuniões e o número de delegados eleitos. À medida que a assistência foi aumentando, o Executivo propôs que a proporção de

um delegado por cada cinco pessoas mudasse para um delegado por cada dez. Como disse, a proporção posteriormente sofreu várias alterações até chegar-se ao sistema atual: um delegado por cada dez pessoas. Alguns dos dirigentes das organizações populares do PT defenderam sempre que o número de delegados deveria ser tão grande quanto possível. Considerando que o OP é um processo de aprendizado e que, dentro das suas instituições (principalmente no COP e no Fórum de Delegados), circula informação importante, a exposição a esse aprendizado e a essa informação deveria ser tão ampliada quanto possível. O Executivo, por sua vez, sempre respondeu com o argumento da eficácia deliberativa e da necessidade de tornar compatíveis a democracia direta e a democracia representativa. Como disse Olívio Dutra, o primeiro prefeito do PT: “Não estamos vendendo a ilusão da democracia direta na praça grega, que, não o esqueçamos, não era a democracia de todos mas a democracia dos melhores” (Harnecker, 1993: 34).

A questão da qualidade da representação deve ser aqui discutida à luz dos seguintes problemas principais. O primeiro diz respeito à autonomia dos representantes populares no OP face ao Governo. Dirigentes do movimento popular filiados ou não ao PT afirmam que o governo, através do OP, cooptou o movimento popular, distorcendo suas prioridades e submetendo-o à agenda política do Executivo. Daí resultou que o movimento popular se concentrasse demasiado na política local e negligenciasse a crítica e o confronto com o estado e com o governo federal. Além disso, as tensões no seio do movimento comunitário ficaram submersas e foram deixadas por resolver, visto que a nova cultura política visada pelo OP não foi apropriada pelo movimento popular. As novas agendas silenciaram as antigas, em vez de as incorporarem. Mais à frente, a questão da autonomia do OP face ao Executivo será abordada com detalhes.

Relacionado a esta questão existe o problema de saber até que ponto as concepções e posições dos delegados e dos conselheiros refletem inteiramente as das regiões que eles representam. Este problema não foi muito relevante enquanto as instituições do OP se preocuparam exclusivamente com a infra-estrutura física das comunidades. Mais recentemente, contudo, à medida que os debates e as exigências se foram estendendo a outras áreas (como a cultura) e os delegados e conselheiros começaram a participar de numerosos eventos sobre tópicos muito diferentes, afrouxou o vínculo entre a população da região e os seus representantes. Corre-se, assim, o risco das posições assumidas pelos delegados ou conselheiros poderem

refletir as suas preferências pessoais acima de todo o resto. Receia-se que esta “autonomia” dos representantes face aos seus eleitores possa trazer de volta, sob um novo disfarce, o velho sistema clientelista e populista de distribuição dos recursos e de comércio dos votos. O Cidade assinala uma certa apreensão nas comunidades devido ao fato de os conselheiros assumirem posições sem as consultarem previamente, e de não as informarem sobre os debates e as decisões do COP e de outros comitês (Pozzobon, Baierle e Amaro, 1996: 2). “Retorno” tornou-se uma palavra-chave neste debate. Significa a exigência de transparência, de prestação de contas e de difusão de informação. O retorno tem sido reclamado pelas organizações populares perante os delegados e conselheiros, e pelos delegados em relação aos conselheiros que são membros da Comissão Paritária e da Comissão Tripartite. O retorno, o fluxo de informação, é crucial para o exercício de um efetivo controle sobre os representantes da participação popular, e, portanto, para a responsabilização dos mesmos.

O retorno levanta outro problema, relacionado à qualidade da representação: o problema do conhecimento especializado e do seu impacto sobre o treino e a reeleição. Ter acesso à informação relevante e dominá-la é, provavelmente, a condição básica para o funcionamento efetivo do OP. Essa informação é, muitas vezes, técnica e difícil de apreender por pessoas sem um nível elevado de instrução. Como veremos mais à frente, a administração popular fez um esforço genuíno para tornar acessível muita da informação que antes era monopólio da equipe técnica (engenheiros, advogados, administradores públicos, arquiteto etc.).<sup>48</sup> Ainda assim, os conselheiros e delegados afirmam, por vezes, que lhes foi negada informação importante ou que tiveram acesso a ela demasiado tarde ou mesmo que é demasiado complicado obtê-la. Na reunião do COP de 6 de abril de 1997, um dos conselheiros mais influentes suscitou a questão da dificuldade de acesso à informação. O representante do Executivo, do Gaplan, respondeu que a crítica era justa e que o sistema eletrónico de processamento de dados do município tinha sofrido alguns atrasos. O conselheiro contra-argumentou que a firma encarregada da instalação desse sistema devia ser convocada

<sup>48</sup>Recentemente, como já disse, tornou-se possível a participação no OP (obtenção de informação e apresentação de sugestões) via Internet. De qualquer forma, e segundo a informação recolhida na pesquisa de 1998, 70% dos eleitos para o OP (delegados e conselheiros) consideraram satisfatória a acessibilidade da informação (Cidade e CRC, 1999: 12, 65).

ao COP para uma audiência. Mais tarde, no decurso da reunião, o representante do Gaplan fez este comentário:

Eu gostaria de esclarecer o seguinte. A informação existe. Ela pode ser incompleta, mas está aí, e apesar de os conselheiros continuarem a falar de autonomia, a verdade é que não usam a informação que está disponível. Por exemplo, o cadastro das ruas. Nós, no Gaplan, insistimos que o cadastro está à disposição e que deveriam consultá-lo para detectarem possíveis erros. Mas quantos conselheiros consultaram o cadastro? Três!

Quando o novo COP inicia os seus trabalhos, são organizados alguns seminários de treinamento para familiarizar os novos conselheiros com o funcionamento complexo do OP. Além disso, o treinamento de conselheiros e delegados intensificou-se em anos recentes, através de protocolos celebrados entre a prefeitura, a universidade e as ONGs. A necessidade de uma pessoa se familiarizar com o processo do OP e de dominar a informação relevante suscitou ainda outro problema, o da reeleição dos conselheiros. Segundo o regimento, os conselheiros só podem ser reeleitos uma vez. Mas, tanto dentro como fora do COP, levantou-se a questão de saber se a reeleição deveria ser admitida sem limites de mandato, com base na justificativa de que um ano é um período demasiado curto para alguém se familiarizar plenamente com o funcionamento do OP. O Cidade chegou mesmo a propor que os conselheiros fossem eleitos para um mandato de dois anos ou que, como alternativa, os conselheiros efetivos de um determinado ano se tornassem, no ano seguinte, conselheiros substitutos, o que permitiria a transmissão dos seus conhecimentos e experiência aos sucessores.

No seio do movimento popular esta posição é frequentemente encarada com suspeita, temendo-se que a reeleição possa gerar uma nova classe de funcionários eleitos, mas profissionalizados, presas fáceis do velho sistema populista e clientelista.<sup>49</sup> Na reunião do COP de 4 de março de 1997, cuja agenda incluía o regimento interno, a questão da reeleição foi levanta-

<sup>49</sup>Este alerta mantém-se, pois, embora os dados de 1998 mostrem que 74% dos eleitos reconhecem a forma aberta como se realiza a escolha dos delegados e conselheiros, cerca de 21% dos conselheiros eleitos e de 14% dos delegados consideram que a escolha se dá por indicação (Cidade e CRC, 1999: 91).

tada uma vez mais. Alguns conselheiros defenderam a reeleição na base de dois argumentos muito diferentes. Um desses argumentos centrava-se na qualidade da representação: o conhecimento e a experiência adquirida iriam melhorar a qualidade da representação. O outro argumento dizia respeito à autonomia da representação popular. Um conselheiro declarou:

limitar a reeleição é o mesmo que dizer às comunidades e aos delegados: “olhem, vocês não sabem como votar e, por essa razão, não estão autorizados a votar em alguém mais de duas vezes”. Se alguém for um bom conselheiro por que é que deve ser autorizado a ficar durante quatro ou cinco anos? O Conselho nega aos delegados a opção de votar como quiserem e a responsabilidade pelo modo como votaram.

Outros conselheiros contra-argumentaram. Um disse: “Ouça, na minha região, durante muito tempo, só X sabia do OP. Só uma pessoa. A essência do OP é formar líderes, no plural, não um líder que sabe tudo enquanto todo o resto não sabe nada.” Outro afirmou: “Por que hoje estão aqui novos conselheiros? Precisamente por causa desta provisão do regimento. Felizmente, ela privilegia a chegada de novos conselheiros cada ano. De outro modo, muitos de vocês não estariam hoje aqui.” O representante do Executivo expressou a mesma opinião:

Tivemos uma discussão semelhante há três anos. Nos primeiros anos do OP, vários conselheiros ficaram durante três ou quatro anos. A idéia era: “vamos apoiar quem tiver mais experiência”. Mas depois chegamos à conclusão de que estávamos perpetuando as mesmas pessoas no mesmo cargo. Estávamos impedindo o aparecimento de novas lideranças. Hoje o OP é a vanguarda. Nem o parlamento burguês, nem os sindicatos ou outras entidades fazem o que estamos fazendo. Permitem reeleições consecutivas e assim perpetuam os mesmos dirigentes. Eles estão ficando para trás.

Após algumas outras intervenções, o tema da reeleição foi votado. Havia duas propostas: manter o atual sistema; permitir a reeleição sem limites. A primeira proposta ganhou com dezessete votos a favor e onze contra.

Há ainda outra questão a mencionar no que diz respeito à qualidade da representação: o grau de participação dos conselheiros nas reuniões e em

outras atividades do COP. Ao longo dos anos, o COP reuniu-se regularmente uma vez por mês, mas, em 1997, reuniu-se duas vezes por semana durante vários meses. As reuniões duram duas horas, e às vezes mais, devendo também acrescentar-se o tempo gasto em viagens de ônibus pelo fato de a maioria dos conselheiros viver nas regiões da periferia. Trata-se, portanto, de um tipo muito intenso de trabalho voluntário, e alguns conselheiros constatam que é impossível estarem presentes a todas as reuniões.<sup>50</sup> Além disso, sempre que as reuniões se prolongam por demasiado tempo, alguns conselheiros têm de abandoná-la a fim de apanhar o último ônibus para a região onde moram. Os conselheiros mais assíduos têm criticado bastante o absentismo. Na reunião de 6 de março de 1997, um deles declarou:

O conselheiro não representa uma pessoa. Ele ou ela representa milhares de pessoas. Representam a cidade de Porto Alegre. Se um conselheiro assume a responsabilidade de discutir os problemas da cidade, mas, quando chega a hora de votar, sai da reunião porque tem outros compromissos, acho que esse comportamento constitui um insulto ao COP e ao povo.

Nessa reunião foi levantada e vivamente debatida a questão do quórum necessário para uma votação. Houve três propostas. Segundo a primeira, o quórum deveria ser uma maioria simples dos conselheiros (23, apesar de os representantes do governo não votarem), estabelecida no início da reunião. Se o quórum fosse preenchido no começo da reunião, as decisões poderiam então ser tomadas, mesmo que, no decurso da reunião, o número de presenças descesse abaixo do quórum. A segunda proposta definia o mesmo quórum, mas exigia-o para todas as decisões tomadas. A terceira proposta, que já havia sido adotada no ano anterior, propunha duas fórmulas para o quórum: maioria simples dos conselheiros, ou, na ausência desta, a maioria simples das regiões e áreas temáticas, isto é, nove e três, respectivamente. A primeira proposta foi defendida por alguns conselheiros que se sentiam “penalizados pelos colegas que abandonam a reunião, tornando impossível tomar decisões. Esses colegas são os que deviam ser penalizados. Devíamos poder decidir sem eles e sem termos de considerar as suas posições”. Outros conselheiros

<sup>50</sup>Segundo os dados de 1998 (Cidade e CRC, 1999: 12), em 1998, 56,4% dos conselheiros eleitos e 40,9% dos delegados eleitos costumam inscrever-se para falar “sempre” ou “quase sempre” nestas reuniões.

e os representantes do Executivo estavam a favor da terceira proposta. O representante do Gaplan disse:

Muitas vezes a discussão esquenta, demora mais tempo e muitos conselheiros começam a sair para apanhar o ônibus. É frustrante porque nós discutimos e discutimos, e de repente não temos quórum. Também me preocupa a representatividade da discussão e do debate. A segunda fórmula é um compromisso. Pelo menos está presente a maioria das regiões e das áreas temáticas.

As propostas foram então votadas: a primeira obteve sete votos, a segunda quatro e a terceira doze.

A meu ver, a forma como foram debatidas, dentro e fora das instituições do OP, as diferentes questões que envolvem a qualidade da representação testemunha o empenho dos setores populares de Porto Alegre em impedir que o OP caia nas armadilhas do velho sistema clientelista e autoritário. De fato, o espectro das continuidades entre o velho e o novo sistema ocasionalmente emerge nos debates.

#### 4.3. *Autonomia e co-gestão*

O OP é a manifestação de uma esfera pública emergente, para o qual os cidadãos e as organizações comunitárias, por um lado, e o governo municipal, por outro, convergem com autonomia mútua. Uma tal convergência ocorre por intermédio de um contrato político através do qual essa autonomia mútua se torna autonomia mutuamente relativa. A experiência do OP configura, portanto, um modelo de co-gestão, ou seja, um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso.

Os problemas que um sistema de partilha do poder enfrenta estão bem expressos no relacionamento entre o COP e o Executivo, um relacionamento que sempre foi polêmico. De início, enquanto os líderes das comunidades pretendiam que o COP tivesse poder deliberativo incondicional, o Executivo procurou uma fórmula capaz de conciliar as decisões do COP com a representatividade política do prefeito inscrita na Constituição da República. A fórmula é a seguinte: as deliberações do COP são tomadas por maioria simples; as decisões são remetidas para o Executivo; em caso de veto pelo prefeito, regressam ao conselho para nova avaliação; a derrubada do veto do prefeito requer uma maioria

qualificada de dois terços; se ocorre uma derrubada, o assunto torna ao prefeito para avaliação e decisão final. Tendo em conta que, segundo a Constituição, é o órgão Legislativo que tem o poder de aprovar o orçamento, esta fórmula integra o requisito constitucional: formalmente, a proposta de orçamento submetida à Câmara de Vereadores é a proposta do prefeito.

O veto do prefeito tem de ser fundamentado e só pode ser exercido por razões técnicas e por uma avaliação financeira. Até hoje, porém, o veto nunca foi exercido, já que, sempre que o Executivo teve reservas em relação a uma obra, a sua posição foi explicada à comunidade pela equipe técnica e a comunidade acabou concordando.<sup>51</sup>

O processo de construção do consenso é complexo porque os problemas em discussão, bem como as decisões tomadas, freqüentemente apresentam, além da dimensão política, uma acentuada dimensão técnica. Além disso, os “critérios técnicos” constituem uma das limitações da participação e são eles próprios, por vezes, objeto de debate e de conflito. O regimento interno do OP inclui os critérios técnicos estabelecidos pelos vários departamentos do Executivo e justifica-os da seguinte maneira: a apresentação e definição dos critérios técnicos e legais utilizados pelas secretarias e pelos departamentos tornarão o processo do OP mais transparente, na medida em que, tendo sido previamente esclarecida, a comunidade, quando discutir as prioridades, evitará a seleção de obras que não possam ser implementadas pela prefeitura municipal. A totalidade dos critérios técnicos foi submetida à Comissão Paritária para avaliação, debate e deliberação.

Como foi dito antes, a Comissão Paritária é outra das criações institucionais do segundo mandato da administração popular. Hoje em dia é composta por dois representantes do governo no conselho, e de dois representantes dos conselheiros do COP, eleitos entre os seus pares (quatro efetivos e quatro substitutos), dois representantes da CRC e dois representantes do Gaplan (Baierle, 1998). A CRC e o Gaplan são as duas instituições principais do Executivo que asseguram a mediação institucional entre o Executivo e as organizações e associações

<sup>51</sup>Por iniciativa do governo, no Regimento Interno votado em 1999 para vigorar em 2000, o parágrafo relativo ao veto por parte do governo foi suprimido. O argumento utilizado pelo governo era de que não havia necessidade em mantê-lo, uma vez que o processo decisório construído durante todos estes anos tornara esse mecanismo obsoleto. O veto não só se tornou uma possibilidade remota, como também a sua previsão por parte do Regimento Interno apenas servia como ponto de ataque dos que se opõem ao OP. Devo esta informação a Luciano Brunet.

das comunidades. A função mais importante da Comissão Paritária tem sido, até agora, legitimar a definição dos critérios técnicos, submetendo-os a um certo tipo de construção participativa da decisão. Em termos reais, atendendo à complexidade e ao conhecimento técnicos que estão por trás dos critérios, a comissão tem concedido sempre o seu aval às propostas do Executivo. Desde 1997, foram atribuídas a esta comissão tarefas mais amplas de coordenação das atividades e reuniões do COP, mas, como sugeri antes, a coordenação real continua a pertencer aos representantes do governo municipal.

Eis alguns dos critérios técnicos atualmente em vigor: são canceladas todas as reivindicações e exigências das comunidades que sejam consideradas tecnicamente inviáveis pelo município; é dada preferência às obras em curso; a rede pluvial não será instalada em ruas sem pavimento, pois essa rede, estando aberta para permitir a captação de água das chuvas, poderá ficar bloqueada por areia e lixo; exige-se um mínimo de dez metros de largura em ruas com grande densidade de tráfego: sete metros para as faixas de rodagem e três metros para os passeios.

Neste sistema de co-gestão, o Executivo desempenha um papel muito ativo, quanto mais não seja porque controla o conhecimento técnico e também porque produz a informação relevante ou tem acesso privilegiado a ela. A sua presença no OP é bastante forte, devido às funções de coordenação que exerce no COP, através dos seus dois representantes (um do Gaplan, outro da CRC), apesar de não terem direito a voto, e nas assembleias regionais, através do delegado da CRC (o CROP) na região. Além disso, o próprio Executivo remete propostas de investimento autônomas para o COP, as chamadas “demandas institucionais”, que têm origem nos departamentos do Executivo e que, habitualmente, dizem respeito à manutenção ou à melhoria da infra-estrutura urbana da cidade.

Além das limitações técnicas, existem limitações financeiras nem sempre devidamente consideradas pelas assembleias. Basta dizer que, por razões de ordem financeira, não é possível atender mais de 30% das demandas formuladas pela comunidade. Por vezes, a forma como são formuladas as exigências e prioridades não considera certos condicionalismos técnicos que aumentam os custos além do que as próprias comunidades consideram razoável. Por exemplo, o fato de a pavimentação das ruas dever incluir a iluminação aumenta grandemente o seu custo. Atualmente, a percentagem de investimentos incluídos no orçamento varia entre 10 e 20%, uma percentagem que, segundo os padrões brasileiros, pode ser considerada ele-

vada.<sup>52</sup> Por outro lado, os conselheiros do COP têm questionado sempre o volume de despesas com os funcionários e com os serviços do Executivo, defendendo que o processo do OP deveria contemplar tais despesas. A fim de satisfazer, até certo ponto, esta exigência, um representante e um substituto do Simpa têm agora lugar no COP; por outro lado, como foi dito antes, foi criada no COP uma comissão tripartite — composta por conselheiros, representantes do Simpa e representantes do governo — cujo objetivo é debater e deliberar sobre a admissão de pessoal para o governo municipal.

O modelo decisório resultante da partilha de poder no OP é muito complexo, complexidade que transparece no modo como o OP é encarado pelos participantes nas assembleias regionais e nos plenários temáticos. Segundo a pesquisa de 1995 já citada, à pergunta sobre o poder de decisão das comunidades, 33% responderam que a população decide “sempre”, 27,3% responderam que a população decide “quase sempre”, e 23,8% responderam que decide “por vezes”. É bastante significativo que 15,3% não tenham respondido ou não soubessem como responder. Estes dados mantêm-se sem alterações significativas na pesquisa realizada em 1998 (Cidade e CRC, 1999: 12).

A credibilidade do contrato político que constitui o OP reside na eficácia das decisões e na responsabilização quer do Executivo, quer dos representantes da sociedade civil no COP.<sup>53</sup> O fato de apenas 30% das demandas poderem ser levadas em conta é menos importante do que a efetiva satisfação das demandas que foram selecionadas para inclusão no plano de investimento. Vários mecanismos garantem a eficácia e a responsabilização. Em primeiro lugar, há que citar a vontade política do Executivo. O princípio básico da administração municipal é cumprir o plano de investimento, de forma tão rigorosa quanto possível, e justificar o que fica por cumprir. Em segundo lugar, há comitês — criados no âmbito do Fórum de Delegados — cuja função é supervisionar as obras. Em caso de atrasos ou de alterações, os delegados têm acesso direto ao gabinete do prefeito para pedir explicações. Em terceiro lugar, as próprias estruturas do OP encorajam fortemente a responsabilização. As duas instituições de funcionamento regular — o Conselho do OP e o Fórum de Delegados — estão vinculadas às instituições de base: as assembleias regionais e as plenárias temáticas. Estes dois últimos órgãos, por estarem abertos à participação

<sup>52</sup>Para o ano de 2002 a previsão do governo é que essa percentagem caia para 8% em função do crescimento do volume de serviços e atividades de manutenção.

<sup>53</sup>Ver Abers, 1998, 2000.

individual e coletiva de todos os cidadãos, exercem um controle popular duplo: sobre o desempenho do Executivo e sobre a própria representação da comunidade. Conforme vimos antes, o exercício do controle, na prática, é problemático, como se verifica pelos debates acerca da qualidade da representação e acerca da transparência (“retorno”).

A pesquisa de 1995 a que tenho citado permite-nos observar uma demonstração possível da eficácia das decisões: 56,6% dos participantes nas assembleias regionais e temáticas declararam que foram beneficiados pelas obras e pelos serviços do OP.<sup>54</sup> É significativo que esta percentagem aumente com o número de anos de participação no OP. Assim, entre os que participaram no OP durante seis anos, 72,7% afirmaram ter sido beneficiados. A percentagem é também mais elevada entre os dirigentes das associações de moradores (67,9%) e os que já tinham sido eleitos antes (como delegados ou como conselheiros) para os órgãos de OP (74, 3%).<sup>55</sup>

De acordo com o que indiquei, o vínculo da participação à distribuição de recursos e à eficácia das decisões é uma das características fundamentais do OP. Isto, por si só, explica por que razão os conselheiros do OP reuniram-se, durante cinco meses, pelo menos uma vez por semana, e freqüentemente duas ou três vezes, sem remuneração, sem sequer terem as despesas com os bilhetes dos transportes cobertas (na verdade, essa cobertura é uma exigência que ainda não foi atendida até hoje). Este vínculo da participação à distribuição é, sem dúvida, uma das virtudes do OP, mas talvez também a sua limitação. Segundo o prefeito Tarso Genro, é freqüente que uma região ou microrregião deixe de participar das reuniões e das assembleias depois de as suas exigências terem sido satisfeitas. Mais tarde, os seus membros acabam habitualmente por regressar, quando verificam que, no ano em que não participaram, não houve investimento na respectiva região ou microrregião.

Até onde a responsabilização pode ir, o ato de prestar contas e de fornecer informação é crucial para a inteligibilidade e a transparência de todo o processo. Logo em 1990, o Executivo declarou o Dia Municipal da Responsabilidade, em que, em reunião pública, o Executivo devia prestar contas sobre

<sup>54</sup>Na pesquisa de 1998 esta percentagem é de 58,5% (Cidade e CRC, 1999: 63).

<sup>55</sup>A eficácia das decisões variou ao longo da década. Segundo o *Correio do Povo*, de 29 de abril de 1996, de todas as obras públicas planejadas para 1995, 95% estavam em execução ou já concluídas em abril de 1996. Houve, porém, atrasos em algumas obras previstas no plano de investimento de 1995, e, ao longo do primeiro trimestre de 1997, os conselheiros do COP criticaram o Executivo por esses atrasos.

as obras decididas com base no OP. Atualmente, a responsabilidade, como prestação de contas aos cidadãos, desempenha-se de variadas maneiras, muitas vezes por intermédio de folhetos amplamente distribuídos pela cidade ou no início das assembleias e das plenárias da primeira rodada.<sup>56</sup> Além disso, o Gaplan publica uma brochura com o plano de investimento, que integra uma lista de todas as obras aprovadas, descritas em pormenores, bem como uma lista dos nomes e endereços de cada conselheiro, e ainda dos números de telefone dos coordenadores do OP (CROPs) em cada região. Este documento circula amplamente e alcança todas as regiões, dando aos cidadãos a oportunidade de verificarem se as suas decisões estão sendo executadas.<sup>57</sup> Na pesquisa de 1995, quando interrogados sobre o grau de satisfação face à responsabilização do Executivo, 47,6% responderam que era satisfatória, enquanto 23,6% disseram que era “parcialmente” satisfatória.

A articulação vinculadora entre participação, distribuição e eficácia das decisões pode eventualmente provocar alguma tensão adicional no terreno, já tenso, da co-gestão que constitui o contrato político entre o Executivo e as comunidades organizadas. E isso por duas razões principais: os limites ao investimento e às obras maiores. Nos últimos anos, o município de Porto Alegre conseguiu aumentar mais os seus recursos de investimento do que qualquer outra cidade brasileira. Segundo Navarro (1996: 22), os recursos do orçamento disponíveis para investimento atingiam 54 milhões de dólares em 1992, 31,5 milhões em 1993, 82 milhões em 1994, 65,7 milhões em 1995 e 70 milhões em 1996. Os números do investimento global indicam que o investimento municipal atingiu, provavelmente, o seu limite máximo. Tendo em conta que a um aumento de participação corresponde um aumento de demanda, é de esperar que a luta pela divisão de recursos se torne mais intensa no futuro próximo. A crise orçamentária de 1998 foi uma ilustração disto mesmo. Em 1998 o nível de execução baixou em relação a 1997 devido a uma quebra das transferências federais ocorrida no final de 1997. Para fazer face à “crise asiática”, o governo federal promulgou a Lei Kandir (o nome do ministro que tomou a iniciativa), que concedeu isen-

<sup>56</sup>No final do ano é feita uma publicação com a prestação de contas, que é distribuída pelos fóruns de delegados e a população em geral. Nos últimos anos a prestação de contas tem sido sofisticada, incluindo uma mostra fotográfica em lugar público, dividida por eixos temáticos. É usual que o prefeito e várias equipes integradas pelos secretários se dirijam a locais de grande afluxo de pessoas (comércio, pontos de ônibus, restaurantes etc.) e distribuam a publicação da prestação de contas. Esta publicação também está acessível na internet.

<sup>57</sup>Esta informação também está disponível na página do OP da prefeitura de Porto Alegre.

ções fiscais ao setor exportador, daí resultando a quebra nas transferências federais.<sup>58</sup> Se diminuir significativamente a percentagem de demandas atendidas, podemos muito bem assistir a uma perda de interesse na participação, como, de fato, aconteceu nos primeiros anos do OP.

Pela sua própria gênese, o OP tem sido o mecanismo privilegiado para decidir as obras diretamente relevantes para as comunidades. Em uma palavra, tem estado mais próximo das “obras do feijão-com-arroz” do que das “obras maiores”. Os Congressos de 1993 e 1995 da Cidade Constituinte, bem como a criação, em 1994, das plenárias temáticas, foram uma tentativa de ampliar o alcance das decisões. No entanto, dada a predominância das regiões no COP, não é fácil preservar o contrato político quando os resultados materiais se revelam mais abstratos.

Como ilustração do que acabei de dizer, veja-se o caso dos empréstimos que o Executivo foi forçado a contrair junto a bancos internacionais, face ao limite de investimento com as receitas localmente obtidas, a fim de levar a cabo obras consideradas importantes para a cidade no seu todo. Tendo obtido um empréstimo do Banco Mundial para construir obras de infra-estrutura, o Executivo propôs ao COP a construção de cinco avenidas. Houve grande resistência por parte dos conselheiros das comunidades, que queriam que o dinheiro fosse investido na pavimentação de ruas das regiões. Tarso Genro relata:

Eu próprio e o Executivo envolvemo-nos na disputa e, em uma reunião do Conselho, eu ameacei: “se vocês querem partir, OK, nós partimos e construímos uma rua em cada região. Mas vocês serão os responsáveis, responderão perante a cidade e darão argumentos à direita que anda dizendo que o pessoal do orçamento participativo não tem uma visão da cidade como um todo. As cinco avenidas são cruciais para toda a população da cidade, e sobretudo para os que vivem na periferia”.<sup>59</sup>

Após um longo debate, o Conselho aprovou a construção das cinco avenidas com um voto contra.

<sup>58</sup>Segundo os relatórios de prestação de contas do OP, em 1997 Porto Alegre teria perdido 16,69 milhões de reais com a Lei Kandir.

<sup>59</sup>Não é difícil identificar, neste discurso, um subtexto de intimidação ou até de manipulação. Dado que a grande maioria dos participantes do OP tem uma filiação ou inclinação política de esquerda, deve ser bastante perturbador para esse auditório ouvir o prefeito dizer que as forças de direita podem ter um bom argumento contra eles.

Na verdade, recorrer a empréstimos internacionais para promover o desenvolvimento urbano coloca, desde logo, problemas ao OP. Esses empréstimos requerem a indicação prévia e detalhada do investimento que irá ser feito, o que pode colidir com o processo de decisão do OP. Acontece, porém, que, entretanto, o OP ganhou algum reconhecimento internacional como meio transparente e eficaz de distribuição de recursos. Desse modo, o Banco Interamericano do Desenvolvimento concordou, recentemente,<sup>60</sup> em conceder um empréstimo para a construção de uma avenida — a Terceira Perimetral —, aprovando, ao mesmo tempo, um empréstimo para a pavimentação de ruas em áreas em torno da avenida sem exigir as especificações habituais. Em outras palavras, o financiamento foi concedido para aplicação na pavimentação, mas a indicação das ruas específicas e a extensão das obras (até 100 km) foram, posteriormente, objeto de decisão nas instâncias do OP.

Pode-se considerar o contrato político de co-gestão que sustenta o OP um contrato entre parceiros iguais? Esta questão levanta o problema da autonomia dos processos e das instituições do orçamento participativo. Afirmo antes que esse contrato político é baseado na premissa de que, através dele, a autonomia do prefeito eleito e a do movimento popular se tornam autonomias mutuamente relativas. A questão é: qual dessas autonomias é mais relativizada pelo fato de entrar no contrato? O OP é uma iniciativa da administração popular do PT de Porto Alegre e o seu contorno institucional básico foi desenhado, ao longo dos anos, pelo Executivo. Faz parte de um programa político de redistribuição dos recursos públicos e de democratização do Estado. Esse programa político é o ponto de encontro com as exigências do movimento popular ao longo de muitos anos de luta. A questão é, pois, saber como foi realizada essa convergência de vontades políticas, quem definiu as suas condições e os seus *timings*, e quais os resultados obtidos.

Como disse antes, o Executivo tem um papel proeminente no OP. O ciclo, a agenda e os prazos são estabelecidos pelo governo municipal de acordo com os requisitos legais, mas também, certamente, de acordo com uma estratégia política. Contudo, a iniciativa do Executivo só se torna eficaz se as comunidades e os movimentos populares participarem ativamente do processo. Não há dúvida de que a participação popular no OP é bastante ativa.

<sup>60</sup>Em 1999 o BID concedeu um empréstimo de 76,5 milhões de dólares destinado a financiar a construção de estradas e para fortalecer a gestão financeira e a administração fiscal do município.

Mas será também autônoma? E o que significa ser autônoma? A questão da autonomia deverá ser discutida unicamente no contexto das relações entre o movimento popular e o governo, ou também no contexto das relações do movimento popular com os outros partidos e forças políticas que integram o campo político de Porto Alegre?

Existe uma longa tradição de envolvimento partidário nos movimentos populares. O PT ganhou as eleições, em parte por ter criado uma base política entre as organizações comunitárias. Outros partidos tentaram fazer o mesmo. O PDT, por exemplo, teve, durante muito tempo, uma presença e uma influência no movimento das associações de moradores e é ainda muito forte no interior da Uampa.<sup>61</sup> A autonomia não pode, portanto, ser concebida como espontaneidade popular, como uma capacidade nata de organizar pessoas pobres em comunidades degradadas, sem o apoio ou a influência de forças políticas externas devidamente organizadas. A autonomia deve antes ser entendida como a capacidade popular de canalizar apoio externo e de colocá-lo a serviço de objetivos, exigências e agendas gerados no seio das comunidades. No contexto brasileiro, a autonomia é medida pela capacidade de desenvolver força e eficácia organizativas, manobrando entre influências políticas externas que competem entre si, e usando essa competição para impor exigências que, por importantes que sejam para a comunidade, não representam uma prioridade para nenhuma das forças políticas em competição.

Não sendo o OP um movimento popular, mas uma constelação institucional, concebida de modo a funcionar como um ponto de encontro sustentado, de funcionamento regular, entre o movimento popular e o governo municipal, a questão da autonomia do OP deve ser formulada como a capacidade real de os representantes populares nessas instituições moldarem as agendas, os prazos, os debates e as decisões. Neste sentido, a autonomia, em vez de ser uma característica estável de um dado processo político, é o resultado, sempre provisório, de uma luta contínua. Assim entendida, a autonomia do OP deve ser discutida em dois níveis: o funcionamento operacional das instituições do OP, incluindo a coordenação, as agendas e os prazos; o impacto sobre o OP das mudanças na orientação política do Executivo.

No que diz respeito ao primeiro nível, já tive a oportunidade de dizer que a coordenação das instituições do OP está nas mãos dos representantes do Executivo e que a agenda e o *timing* são propostos por eles. Mas também disse

<sup>61</sup>O presidente atual é do PDT, assim como a maioria da diretoria (em aliança com o PMDB).

que, a este respeito, o papel do Executivo tem sido cada vez mais questionado e desafiado pelos conselheiros e delegados. Em 1997, os debates foram particularmente intensos durante o processo de preparação do orçamento para o ano seguinte. A discussão do regimento interno foi muito intensa, pois muitos conselheiros opunham-se a que o Executivo controlasse a coordenação das reuniões, do que resultou a introdução de algumas alterações com o objetivo de conceder um maior papel de coordenação à Comissão Paritária, composta por um número igual de conselheiros e de representantes do Executivo. A observação das reuniões do COP, em particular, mostra que os conselheiros se tornaram mais afirmativos e agressivos, e que as regras processuais das reuniões foram, muitas vezes, rompidas por debates acesos. Uma das regras geralmente violadas é a proibição de diálogo direto entre os conselheiros. Trata-se de uma regra informal, sobretudo motivada por considerações de eficiência, segundo a qual as intervenções têm de ser previamente registradas pela coordenação e ocorrer pela ordem em que foram registradas.

No que concerne à agenda, o conflito entre alguns conselheiros e o Executivo é, por vezes, bastante aberto. Os conselheiros têm consistentemente lutado pela expansão das atividades municipais a serem submetidas ao OP, e, em geral, têm-se confrontado com a resistência por parte dos representantes da CRC e do Gaplan. O argumento básico do governo é que há tópicos que envolvem a cidade no seu todo e que, por esse motivo, não podem ser submetidos a um debate que tende a promover soluções particularistas, sejam elas relativas às regiões ou aos temas. Os conselheiros contra-argumentam dizendo que representam toda a cidade e que a questão central é outra: a oposição do Executivo ao aprofundamento da descentralização dos serviços municipais (cultura, saúde, desportos, lazer etc.). Na preparação do orçamento de 1998, a tensão foi particularmente elevada quando os conselheiros desafiaram os números que o Executivo apresentou quanto às despesas correntes dos serviços administrativos e ao aumento dos salários dos trabalhadores municipais. Segundo o Cidade, essa discussão da proposta de orçamento foi a mais intensa na história do COP (Cidade, 1997: 6).

Os conselheiros têm sido progressivamente mais críticos em relação à coordenação e à fixação da agenda por parte do Executivo. Em uma entrevista, uma conselheira, mulher muito ativa no movimento popular, disse-me: “Às vezes, sinto que estou sendo manipulada, que estou aqui para legitimar a administração popular e nada mais. O OP é a melhor coisa que poderia ter acontecido a esta cidade, mas tem de funcionar à nossa maneira.”



Provavelmente, como resposta à maior afirmação dos conselheiros, surgem indicações de que a fixação da agenda é agora mais partilhada e que, sempre que existem constrangimentos que devem prevalecer, eles são mais bem explicados. Além disso, as propostas feitas pelos representantes do Executivo são, por vezes, rejeitadas na votação.

No que diz respeito aos *timings*, ao fim dos prazos e períodos de debate, as discussões no COP têm-se tornado mais conflituosas. Por um lado, os conselheiros afirmam que precisam de mais tempo para processar a informação, para pedir esclarecimentos e para reunir seus eleitores. Por outro lado, os representantes do Executivo alegam que os limites dos prazos não são uma invenção ou um capricho do Executivo, mas são, pelo contrário, estabelecidos em leis promulgadas pela Câmara dos Vereadores. Também afirmam que o debate é ótimo, mas que é muito frustrante verificar que, após discussões longas e intensas, não há quórum para votar porque alguns conselheiros menos interessados ou mais apressados resolveram abandonar a reunião. Um bom exemplo deste conflito ocorreu na reunião do COP de 8 de agosto de 1996, quando a secretaria municipal de habitação submeteu um vasto programa de alojamento (Pro-moradia) à apreciação do COP e pediu uma decisão no prazo de dois dias, a fim de poder cumprir os prazos legais. Alguns conselheiros consideraram o pedido abusivo em face da extensão e da complexidade do documento. O mesmo viria a acontecer na reunião do COP de 14 de março de 1997, resultando daí que o problema da habitação se tornasse uma questão altamente controversa no OP. Em entrevista, os conselheiros expressaram repetidamente a preocupação de que as discussões sejam apressadas, não havendo tempo suficiente para esclarecer dúvidas e votar com pleno conhecimento do que está em jogo. Por vezes, o voto é decidido na base de uma relação de confiança com outro conselheiro, mais conhecedor, ou com o representante do Executivo.

A outra dimensão da autonomia relativa do OP refere-se ao impacto exercido pelas mudanças na orientação política do Executivo sobre as instituições do OP. Sempre houve algumas afinidades políticas eletivas entre a liderança do governo municipal e a liderança do movimento popular. As orientações políticas de esquerda têm dominado ambas as lideranças, e os conflitos entre elas, muitas vezes de caráter sectário, não podem ser compreendidos sem os contextualizarmos no âmbito dos conflitos históricos que atravessaram a esquerda. Tais afinidades políticas explicam que não tenha causado qualquer estranheza o fato de o representante do Gaplan dar início à reunião do COP de 29 abril de 1997 com uma exortação em que convidava os

conselheiros a participarem nos comícios e eventos do 1º de maio e a mobilizarem as suas comunidades para essa participação.

Os quatro mandatos até agora exercidos pela administração popular foram dominados por diferentes tendências políticas no interior do PT. Essas diferenças manifestaram-se quer como diferentes linguagens políticas quer como diferentes iniciativas políticas. Para dar um exemplo da linguagem usada, no terceiro mandato (1996-2000), em que o prefeito foi Raul Pont,<sup>62</sup> a influência da tendência Democracia Socialista (de inclinação trotskista) fez com que assembleias plenárias passassem a designar-se por “assembleias gerais populares”.<sup>63</sup> Falta demonstrar se estas mudanças de nome corresponderam a transformações reais no funcionamento das instituições. Ao que parece, não foi detectada nenhuma alteração de vulto.

Mas as mudanças na orientação política repercutem-se, sobretudo, nas transformações programáticas. Uma dessas transformações diz respeito ao Plano Plurianual de Investimento, o plano para a totalidade do mandato e que, neste caso, se refere a 1998-2000. Enquanto Tarso Genro discutia e formulava o Plano Plurianual no seio do Executivo e não o submetia, de nenhuma forma significativa, à apreciação do COP, Raul Pont decidiu submeter o Plano Plurianual ao COP, do mesmo modo que o orçamento anual. O objetivo foi justamente ampliar o âmbito das atribuições do COP, uma exigência freqüentemente expressa pelos próprios conselheiros, como vimos antes. Outro objetivo foi, provavelmente, chamar a atenção da liderança popular para o contexto macropolítico em transformação: os cortes nas políticas sociais em nível federal e o conseqüente impacto sobre os repasses financeiros para as cidades, sobre o emprego e o nível de vida; as lutas conduzidas pelos governos das cidades em todo o país, alguns deles corruptos, outros forçados a adotarem medidas agressivas e impopulares de forma a atraírem investimento estrangeiro para as respectivas cidades.<sup>64</sup> Contextualizadas neste ambiente macropolítico, as decisões políticas do Executivo clarificar-se-iam a uma luz mais forte e as dificuldades a enfrentar poderiam ser mais facilmente entendidas.

<sup>62</sup>Pont, 2000; Dias, 2000.

<sup>63</sup>Na mesma época, mas por iniciativa do próprio movimento cooperativo, as cooperativas de habitação passaram a designar-se por cooperativas de habitação autogestionárias. O objetivo desta política semântica foi distinguir as cooperativas populares das cooperativas empresariais.

<sup>64</sup>Nessa época, uma cidade próxima, Gravataí, também governada pelo PT, fez concessões “excessivas”, e altamente polêmicas, à General Motors, que instalou uma montadora na cidade.

As expectativas iniciais que cercaram o debate do Plano Plurianual de Investimento foram, de algum modo, frustradas. Esse debate foi somado ao debate sobre o orçamento anual, obrigando assim o COP a um esforço suplementar, que está bem ilustrado na necessidade de se reunir duas vezes por semana. Além disso, este esforço não foi bem compreendido por todos os conselheiros. Mais familiarizados com o orçamento anual, alguns deles não conseguiam ver uma distinção clara entre o plano plurianual de Investimento e o orçamento anual. Conseqüentemente, faziam sugestões e exigências que podiam caber no orçamento anual, mas não no plano plurianual. Isto obrigou o representante do governo a dar explicações intermináveis sobre as diferenças entre os dois documentos e os critérios que presidiam os seus itens respectivos. Na reunião do COP de 22 de abril de 1997, o representante do Gaplan disse: “No Plano Plurianual não podemos incluir uma casa de banho pública na região X. O Plurianual é um plano, não é um orçamento. É um plano de referência para nos guiar na elaboração do orçamento anual.” A frustração dos conselheiros aumentou quando souberam que suas demandas, por muito justas ou justificadas que fossem, só poderiam ser satisfeitas se os fundos necessários estivessem disponíveis nos próximos anos.

Independentemente das mudanças na liderança política, pode detectar-se um movimento, gradual mas consistente, em direção a uma maior autonomia do COP, e do OP em geral, face ao Executivo. A autonomia do OP tornou-se, para os conselheiros e delegados, um valor cada vez mais apreciado. No final de 1996, quando o plano de investimento de 1997 foi apresentado em cerimônia pública, à qual assistiram o prefeito e os conselheiros do COP, houve alguns comentários depreciativos sobre os conselheiros na imprensa local, imprensa que, no geral, tem sido hostil ao OP. Os conselheiros interpretaram esses comentários como um insulto à sua autonomia e, na reunião de 7 de janeiro de 1997, discutiram formas de responder a tais insultos. Foi nomeado um comitê e, em abril, o COP decidiu criar uma Comissão de Mídia encarregada de acompanhar as notícias dos meios de comunicação sobre o COP e o OP e de responder sempre que necessário.<sup>65</sup>

A reeleição de Tarso Genro, no final de 2000, para um novo mandato como prefeito, vai certamente envolver mudanças políticas e constitucionais no OP. Como disse antes, uma das primeiras medidas do novo Executivo foi

<sup>65</sup>Sobre as relações tensas entre o OP e os meios de comunicação social em Porto Alegre, ver Genro e Sousa (1997: 36-41).

a constituição de um Grupo de Trabalho de Modernização do Orçamento Participativo com o objetivo de refletir sobre o OP e propor a sua reformulação. Na conclusão deste capítulo farei uma menção mais detalhada à agenda deste grupo de trabalho.

#### 4.4. *Da tecnoburocracia à tecnodemocracia*

O conflito e a mediação entre questões técnicas e políticas, entre conhecimento e poder, constituem uma das características principais do OP. Se é verdade que os critérios técnicos limitam o campo da participação e da deliberação, também é verdade que o processo do OP transformou radicalmente a cultura profissional da equipe técnica do Executivo. Essa equipe tem sido submetida a um processo de aprendizagem profundo em relação à comunicação e à argumentação com cidadãos comuns. As suas recomendações técnicas devem ser veiculadas numa linguagem acessível a pessoas que não dominam conhecimentos técnicos; a razoabilidade dessas recomendações deve ser demonstrada de modo persuasivo, em vez de ser imposta de forma autoritária; nenhuma hipótese ou solução alternativa pode ser excluída sem que seja mostrada sua inviabilidade. Onde anteriormente prevalecia uma cultura tecnoburocrática, emergiu gradualmente uma cultura democrática.

Esta transformação não foi fácil. Segundo Tarso Genro, no período de 1992-1996, houve mais progressos na alteração da linguagem e do discurso dos engenheiros, quando estes se dirigem às pessoas nas comunidades, do que na atitude displicente e até arrogante em relação ao que as pessoas têm para dizer. Em outras palavras, a capacidade de se fazer entender melhorou mais do que a capacidade de ouvir. Quando Raul Pont iniciou o seu mandato (1996-2000), foi particularmente sensível ao fato de a estrutura e o processo do OP serem muito pouco conhecidos entre o pessoal administrativo da prefeitura. Em função disso, lançou, em 1997, um programa chamado Programa de Interiorização do Orçamento Participativo, dirigido aos funcionários da administração municipal. Tal programa foi anunciado como parte de um programa muito mais amplo de reforma e democratização do estado. Em entrevista, o funcionário encarregado de coordenar este programa disse-me que “para ser plenamente consolidado, o OP deve ser parte integrante do dia-a-dia de trabalho de um trabalhador municipal”. Estabeleceu-se um grupo de trabalho a fim de organizar sessões de esclarecimento, dedicadas aos trabalhadores e funcionários, sobre o ciclo, o regimento, os critérios e a

metodologia do OP. Os alvos dessas sessões foram, por esta ordem: os funcionários que lidam diretamente com o OP; os funcionários que servem de intermediários entre o Executivo e a comunidade (como, por exemplo, os assessores do Fascom); e, por fim, os supervisores e diretores.

Uma vez analisado em detalhe o funcionamento do OP, não será difícil detectar, nas múltiplas interações entre os participantes do OP e os funcionários municipais, situações que, por muito triviais que pareçam, podem ser uma fonte de tensão, mesmo quando os funcionários apóiam o OP. Como exemplo dessas situações, cito o procedimento de acreditação ou cadastramento. É o processo pelo qual as pessoas, os delegados e os conselheiros se identificam à medida que vão entrando na sala onde a reunião irá ter lugar. Devem mostrar o bilhete de identidade e preencher um impresso. A acreditação está confiada a um grupo de funcionários municipais nomeados pelo prefeito. Mesmo que tenhamos em conta apenas as plenárias regionais e temáticas, o grupo de funcionários tem de verificar as credenciais de centenas de pessoas em 22 reuniões por mês (dezesesseis regionais e seis temáticas). Na medida em que decorre de uma nomeação pessoal por parte do prefeito, pensou-se durante algum tempo que a verificação das credenciais era uma tarefa política a ser executada como trabalho militante. Contudo, à medida que o tempo passou, alguns dos funcionários recusaram-se a continuar no desempenho dessa tarefa, invocando as muitas noites que não podiam passar com suas famílias. Por conseguinte, na época do lançamento do programa de interiorização, a coordenadora disse-me, em entrevista, que o Executivo estava considerando a possibilidade de pagar horas extras ao pessoal encarregado da verificação das credenciais, uma medida que ela apoiava.<sup>66</sup> Como resultado, atualmente o COP integra uma secretária executiva, mantida pela administração municipal, através da CRC.

O caminho da tecnoburocracia para a tecnodemocracia é acidentado. No decorrer do tempo, com os delegados e conselheiros tornando-se mais afirmativos, discutindo mais abertamente os critérios técnicos e as soluções apresentadas pelo corpo técnico e administrativo, este último tornou-se mais defensivo. Mas o conflito entre conhecimentos rivais está longe de ter acabado. Nas minhas observações de campo, assisti a muitos debates vivos entre moradores e engenheiros acerca da pavimentação, da localização dos canos

<sup>66</sup>O sistema adotado acabou evitando o pagamento de horas extras: o trabalho dos funcionários no OP acumula pontos para futuras promoções.

de esgoto etc., e fiquei impressionado com a capacidade de argumentação dos líderes das comunidades.

#### 4.5. *Legitimidades rivais: o orçamento participativo e a Câmara de Vereadores*

Nos debates teóricos sobre o relacionamento entre democracia representativa e democracia participativa é muitas vezes esquecido que uma não existe sem a outra. Em processos políticos complexos, a democracia participativa, em particular, pressupõe sempre a criação de instâncias de delegação e de representação. A experiência do OP é eloquente a esse respeito. Como vimos, as estruturas básicas do OP visam uma articulação institucional, não só com as instituições da democracia representativa no nível municipal (o prefeito e o Executivo), mas também com as instituições representativas derivadas da democracia participativa em nível da comunidade. Esta articulação entre participação/representação em nível da comunidade requer uma reflexão cuidadosa que aqui não pode ser levada a cabo.

Disse anteriormente que o modelo de decisão do OP procura conciliar o princípio da representatividade democrática do prefeito e do seu Executivo com o princípio da democracia participativa dos cidadãos organizados em associações de base e assembleias. No entanto, o governo não se limita ao Executivo, inclui também a Câmara de Vereadores, que constitui o órgão legislativo municipal. O contrato político existente entre o Executivo e as comunidades não foi, até agora, estendido ao órgão legislativo. Ao contrário, a relação entre o OP e esse órgão tem sido de conflito constante (por vezes, mesmo de confrontação física).<sup>67</sup> A razão desse conflito é bastante óbvia. Segundo a Constituição, a aprovação do orçamento municipal compete à Câmara de Vereadores. Acontece que o OP se apropriou totalmente dessa incumbência. Como vimos, é verdade que, de acordo com o ciclo do OP, a proposta de lei orçamentária, após ter sido preparada no COP, é remetida à Câmara de Vereadores para debate e aprovação. Teoricamente, esse órgão poderia rejeitar a proposta, mas o fato de ela já ter sido legitimada pela am-

<sup>67</sup>O conflito tem sido alimentado pelos partidos que se opõem à Frente Popular e que são majoritários na Câmara de Vereadores. Alguns desses partidos opõem-se frontalmente ao OP, enquanto outros procuram soluções de compromisso para o conflito de competências entre o OP e a Câmara (voltarei ainda a este assunto).

pla participação dos cidadãos mobilizados para o OP força o órgão legislativo a aprovar sempre o orçamento apresentado. Portanto, isso acaba sendo uma simples formalidade.

Todavia, segundo alguns pensam, dada a técnica orçamentária tradicionalmente adotada no Brasil, o corpo legislativo nunca deliberou realmente sobre o orçamento de forma substancial, e o Executivo sempre teve uma ampla margem de manobra na execução do orçamento. Contudo, o sistema em vigor permitiu ao corpo Legislativo influenciar essa execução através dos métodos tradicionais, populistas e clientelistas. Os legisladores tinham os seus feudos eleitorais nas diferentes regiões, e os votos que extraíam deles estavam diretamente vinculados às obras que conseguiam incluir no orçamento. Ora, este era precisamente o sistema clientelista a que o OP pretendeu pôr um ponto final, residindo aí, em grande medida, a hostilidade ou a distância com que os legisladores não ligados ao PT encararam o orçamento participativo.

Um dos ângulos da tensão entre a democracia representativa e a democracia participativa foi o debate, no decurso dos últimos anos, sobre a institucionalização legal oficial do OP. Na sua forma política atual, o OP baseia-se em um contrato político com o Executivo e é regulado apenas pelo seu Regimento Interno e pela Lei Orgânica da Prefeitura.<sup>68</sup> A questão crucial é saber se a salvaguarda futura do OP não deveria incluir a sua consolidação jurídica. A este respeito, as posições têm divergido, mesmo dentro do PT e do próprio Executivo. Enquanto alguns acreditam que a consignação legal do OP ajudará a defender a sua existência se, no futuro, for eleito um Executivo hostil à participação popular, outros argumentam que essa legalização seria uma submissão da democracia participativa à democracia representativa, a supressão da autonomia política do OP, sujeitando-o, no futuro, à manipulação legislativa segundo as maiorias na Câmara de Vereadores. Até agora, a posição antilegalização tem dominado, de longe, quer no Executivo, quer no movimento comunitário.

Enquanto a dualidade de poder entre o OP e o Executivo — não obstante os problemas e as tensões aqui identificados — tem sido dominada por uma lógica de complementaridade e de cooperação, a dualidade de poder entre o

<sup>68</sup>A Lei Orgânica dispõe no seu artigo 116, parágrafo 1º, que “fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do município, nas etapas de elaboração, definição, acompanhamento da execução do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual”.

OP e a Câmara de Vereadores tem sido dominada por uma lógica de conflito latente ou aberto. Trata-se, simultaneamente, de uma dualidade de poder e de uma dualidade de legitimidade.<sup>69</sup> Como um legislador me disse em entrevista:

O PT cooptou e desmoralizou o movimento popular. O OP é uma invenção diabólica do PT para se perpetuar no poder. Veja quantas pessoas participaram no OP no ano passado? Pouco mais de 10.000 pessoas. Bem, eu fui eleito por um número muito maior. Por que hei-de ser eu menos representativo do que os conselheiros do COP?

Outro legislador, menos hostil ao OP, afirmou em entrevista:

Penso que o OP é uma idéia excelente, mas não vejo — a não ser por razões políticas do PT — por que a Câmara de Vereadores não é envolvida. Não queremos absorver o OP. Gostaríamos de participar nele. Por exemplo, uma percentagem do fundo de investimento deveria ser deixada à Câmara para distribuir.

Outro legislador declarou: “O orçamento chega à Câmara engessado. Estamos amarrados. Não é justo, porque, ao fim e ao cabo, somos nós os legisladores.”

Como disse antes, o PT está dividido quanto a esta questão. Alguns vereadores do PT defendem a não legalização do OP como manifestação da autonomia do movimento popular. Em entrevista, um deles afirmou: “Participo das plenárias do OP e até tenho voto como legislador. Os legisladores deveriam integrar, eles mesmos, o OP, e não procurar uma participação separada e privilegiada na obtenção da decisão.” Outros legisladores e dirigentes pensam que a tensão entre o OP e a Câmara não é “saudável” e pode vir a revelar-se arriscada no futuro. Segundo eles, não é do interesse do PT desmoralizar o órgão legislativo e contribuir para esvaziar as suas prerrogativas. Alguns chegaram mesmo a apresentar propostas de lei no sentido de legalizar o OP. Em entrevista, um deles disse: “Sou a favor de um tipo de legalização que não engesse o OP, e que contribua para consolidá-

<sup>69</sup>Com o passar do tempo a proposta de regulamentação do OP tornou-se caracteristicamente uma forma de a oposição parlamentar manter uma pressão constante sobre o governo (uma análise detalhada desta complexa relação é discutida no trabalho de Dias, 2000). Atualmente (novembro de 2001) tramita o projeto do vereador Isaac Ainhorn (PDT).

lo como um componente oficial do nosso sistema político, uma marca da nossa especificidade.”

O problema da legalização é uma das muitas dimensões do conflito entre o Executivo e a Câmara de Vereadores, na qual o PT não tem a maioria.<sup>70</sup> Os conselheiros do COP têm uma compreensão nítida desta situação, e as divisões no seio do COP a este respeito refletem clivagens mais amplas na política da cidade e no movimento comunitário. Apesar das restrições políticas às prerrogativas orçamentárias da Câmara de Vereadores, esta faz, todos os anos, muitas emendas, não tanto à proposta de orçamento, submetida pelo Executivo até 30 de setembro, mas à proposta das diretivas orçamentárias submetida à apreciação até 15 de julho de cada ano. Estas emendas são discutidas no COP. Na reunião de 7 de agosto de 1997, o representante do Gaplan leu as emendas mais importantes. Uma delas, vinda de um legislador de direita e antigo prefeito, consistia em restringir as despesas do prefeito com publicidade — uma arma fundamental da prefeitura para chegar às comunidades e aumentar o fluxo de informação sobre o OP entre o Executivo e as comunidades. O representante do Gaplan interveio então a fim de chamar a atenção para o impacto negativo desta e de outras emendas, sublinhando que, através delas, os legisladores estavam procurando limitar a autonomia do OP. Exortou os conselheiros e os delegados a mobilizarem-se, rapidamente e com força, para tentar derrotar estas emendas na Câmara. Concluiu a sua intervenção dizendo: “Eles querem atrapalhar o OP. Isto é uma guerra e quando você está em guerra não pára a guerra para se preparar e debater.” Alguns conselheiros ficaram descontentes com este comentário, e pediram mais tempo para analisar as emendas porque, afinal, é do interesse do OP cortar algumas das despesas do Executivo. Um deles declarou:

Não concordo com X [o representante do Gaplan]. Isto não é uma guerra. Estamos debatendo e a discutindo democraticamente com a Câmara de Vereadores. [...] Não discordo da proposta dos coordenadores, mas a proposta é também um meio de se apropriarem da questão. Se formos discutir o que é a autonomia do COP, então há muito mais para discutir.

Este comentário sugeria, evidentemente, que a questão da autonomia do COP deve ser suscitada não só em relação à Câmara, mas também em relação ao Executivo.

<sup>70</sup>Nas eleições de 2000 para a Câmara de Vereadores de Porto Alegre, a Frente Popular conquistou 12 dos 33 lugares (i.e., detém 36,4%). Destes, 10 lugares são do PT.

Freqüentemente as posições a favor e contra a legalização do OP têm sido discutidas no COP. Alguns conselheiros apóiam determinados tipos de legalização. Outros opõem-se em nome da autonomia do OP. Por exemplo, no debate de 7 de agosto de 1997, acima citado, mencionou-se muitas vezes o reconhecimento e o louvor internacionais que o OP tem recebido. Na reunião do COP de 3 de março de 1997, um dos conselheiros comentou: “A forma como o OP funcionou nos últimos oito anos, sem qualquer regulamentação por parte do governo, é o que torna possível, para nós, seguir em frente e sermos internacionalmente reconhecidos.”

A questão da legalização provavelmente permanecerá mais algum tempo como uma tensão por resolver no OP de Porto Alegre. De fato, o OP desestabilizou as velhas formas de fazer política, e a Câmara de Vereadores está tentando reconstituir o seu espaço político dentro das novas condições políticas criadas pelo OP.

## 5. CONCLUSÃO: ENTRE O PASSADO E O FUTURO

O OP é um processo social e político muito dinâmico, sendo, por isso, difícil extrair, a partir dele, muitas conclusões ou projeções. Até agora o OP tem sido um meio notável de promover a participação dos cidadãos em decisões que dizem respeito à justiça distributiva, à eficácia decisória e à responsabilidade do Executivo municipal e dos delegados eleitos pelas comunidades para o COP e para o Fórum de Delegados. O seu sucesso tem sido amplamente reconhecido, não só na cidade e no Brasil, mas também internacionalmente. São muitas as cidades brasileiras que têm adotado, sob várias formas, o sistema do OP, ao mesmo tempo que organismos internacionais o encaram com simpatia cada vez maior, embora mais interessados nas suas virtudes técnicas (eficiência e eficácia na distribuição e utilização dos recursos) do que nas suas virtudes democráticas (a sustentabilidade de um sistema complexo de participação e de justiça distributiva).

A meu ver, o futuro do OP depende, em grande medida, da forma como os seus princípios e práticas de participação democrática forem reforçados e estendidos a áreas ou questões que até agora não foram incluídas

no OP.<sup>71</sup> Depende também de como a sua autonomia for aperfeiçoada e consolidada a fim de tornar irreversível a ruptura com a velha política clientelista.

A avaliação do OP revela como estas condições são muito exigentes e podem envolver alguns dilemas. Por exemplo, a consolidação do OP só faz sentido político se romper com o velho sistema clientelista-patrimonialista. Mas será essa consolidação possível sem alguma forma de continuidade com o velho sistema? Como realidade política emergente, o OP tende a ser desestabilizador, quer em termos políticos, quer em termos ideológicos e culturais. No entanto, uma idéia desestabilizadora que consegue transformar-se em prática sustentável corre sempre o risco de perder o seu potencial desestabilizador à medida que o sucesso aumenta. A rotina da mobilização atrai uma mobilização da rotina. A participação permanece elevada, mas os cidadãos comuns serão gradualmente substituídos por cidadãos participativos especializados. O dilema aqui é que, embora a radicalização desta experiência seja a única arma contra a rotinização, existe, contudo, um limite indeterminável além do qual a radicalização irá comprometer irreversivelmente o sucesso da experiência. Não há saída para este dilema. No entanto, a tensão que ele cria poderá ser, ela própria, sustentável — contribuindo assim para a continuação, ainda que permanentemente problemática, do sucesso da experiência —, desde que os participantes se empenhem na auto-subversão reflexiva: com isto quero dizer uma radicalização constante da consciência política centrada nos limites da radicalização da prática política concreta.

Outro dilema que assombra o OP tem, contudo, menos a ver com a experiência em si do que com as interpretações e avaliações que dela fazem os observadores e analistas científicos e políticos. Em um período histórico de pessimismo estrutural, há tendência a ser demasiado complacente com o que existe e nos é familiar e excessivamente reticente ou desconfiado em relação ao que é apenas emergente e, por isso, fora do comum. A desconfiança consiste em interpretar todas as características e desenvolvimentos de uma rea-

<sup>71</sup>Na verdade, os quadros políticos da prefeitura estão muito conscientes disto e, ultimamente, têm experimentado combinar participação com contratualização em várias áreas, quer no campo social, quer no econômico. No campo social, há que sublinhar as creches comunitárias que resultam de parcerias entre o Executivo e organizações locais sem fins lucrativos. No campo econômico, sublinharia a criação da Instituição Comunitária de Crédito, concebida para fomentar o microcrédito.

lidade desestabilizadora emergente como passos ou movimentos em direção a um fracasso final e inevitável. Esta interpretação da morte anunciada, que tanto pode vir da esquerda como da direita, funciona como uma armadilha intelectual. Montada a armadilha, o pássaro raro da utopia realista cai nela, mais tarde ou mais cedo.

Esta interpretação tende a articular-se com a interpretação pela abreviatura. Consiste em interpretar a inovação institucional isoladamente da sua inserção e especificidade histórica e sociológica, reduzindo-a dessa forma a um punhado de traços abstratos que compõem um modelo a ser aplicado em toda a parte por um conhecimento próprio de peritos. Presas entre a interpretação pela suspeição e a interpretação pela abreviatura, iniciativas populares como a do OP ficam sujeitas a um dilema cruel: ou são concebidas como qualquer coisa que não funciona e que está destinada a falhar, sendo por isso descartadas como utopias insensatas, ou são entendidas como algo que funciona e que está destinado ao sucesso, podendo então ser adotadas pelo Banco Mundial — crescentemente interessado na participação —, onde são trituradas, pasteurizadas e convertidas em novos itens de condicionalidade para a concessão de subsídios ou empréstimos.

O que é mais notável no caso de Porto Alegre é a consciência aguda destes problemas e dilemas por parte dos quadros políticos da cidade e a coragem política para enfrentá-los de modo aberto e sem preconceitos. A melhor ilustração disto mesmo é a constituição, no início de 2001, do Grupo de Trabalho de Modernização do Orçamento Participativo com o objetivo de refletir sobre a experiência do OP nos últimos doze anos e de apresentar propostas de revisão e de reformulação. O primeiro documento elaborado pelo Grupo de Trabalho, significativamente intitulado Rompendo nossos limites: uma primeira avaliação dos pontos de estrangulamento que vivemos no processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre (2001), apresenta um elenco vasto e desassombrado dos problemas e desafios com que se defronta o OP, muitos dos quais convergentes com os enunciados ao longo deste trabalho e resultantes da minha pesquisa e do acompanhamento que tenho feito do OP nos últimos sete anos. A constituição deste grupo de trabalho e o modo como tem aprofundado a reflexão sobre o OP, quer no interior do próprio OP, quer na classe política, quer ainda na comunidade internacional de cientistas sociais que têm estudado o OP, são reveladores da vontade política de renovar o OP. Trata-se de um exercício que não decorre da necessidade de remediar o fracasso de uma iniciativa de democracia participativa,

mas antes da necessidade de resolver problemas decorrentes do seu êxito e, nesse sentido, é um exercício raro, uma vez que as experiências de democracia participativa quase nunca atingem um nível de consolidação tal que suscite este último tipo de problemas.

Passo a apresentar os problemas e desafios principais identificados pelo documento *Rompendo nossos limites*, relacionando-os quer com a minha pesquisa, quer com a de outros cientistas sociais que, a convite do Grupo de Trabalho, apresentaram documentos de reflexão sobre o OP. A seqüência em que os apresento não implica nenhuma hierarquização. Reflete, até certo ponto, a seqüência adotada pelo documento *Rompendo nossos limites*.

1. *Densificação das instâncias participativas e os conflitos de competências*. O aprofundamento da cultura participativa em Porto Alegre, ao longo da década, levou a dois desenvolvimentos institucionais importantes: a complexificação intensa do OP; a criação de instituições de participação de algum modo exteriores ao OP, mas com funções complementares, paralelas ou interseccionais em relação às do OP. Analisei neste capítulo o modo como se foram adensando as regras de funcionamento interno do OP e o modo como o atendimento de demandas setoriais, não estritamente regionalizáveis, levou à criação das plenárias temáticas. A instituição das plenárias temáticas ampliou significativamente o horizonte das expectativas de participação, mas, ao mesmo tempo, complexificou a linearidade da participação no OP. É que, embora em tese seja fácil distinguir entre uma demanda regional e uma demanda temática, o fato é que, em concreto, sobretudo quando se discutem equipamentos culturais, de educação ou de saúde, que têm de ser implantados regionalmente, pode ocorrer (e de fato tem ocorrido) uma certa sobreposição e conseqüentemente um potencial conflito entre a participação regional e a participação temática. Este potencial foi aumentando à medida que as carências infra-estruturais (pavimentação, saneamento básico) foram sendo satisfeitas e as regiões se voltaram para outros tipos de reivindicações, de natureza “mais temática”.

Por outro lado, o aprofundamento da cultura participativa levou à instituição de outras formas de participação, especialmente os conselhos municipais setoriais (havendo hoje 35 destes conselhos) para discutir políticas setoriais e, mesmo em alguns casos, as propostas orçamentárias das secretarias do Executivo a que estão ligados. A articulação dos conselhos mu-

nicipais com as plenárias temáticas e com a instituição central do OP, o Conselho do Orçamento Participativo, é problemática e por vezes suscita conflitos de competências. Um dos debates mais intensos no COP a que assisti teve lugar entre os conselheiros e os representantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, um debate centrado precisamente nas prioridades orçamentárias — necessidades básicas da população ou direitos da criança.<sup>72</sup> Em meu entender, a articulação entre diferentes instâncias de participação deve ser construída a partir de uma premissa política clara: a centralidade do COP no processo de decisão orçamentária.<sup>73</sup>

Com a eleição de Olívio Dutra como governador do estado do Rio Grande do Sul (1998) e a institucionalização do orçamento participativo estadual, abriu-se um novo campo de articulação participativa, neste caso entre o OP da cidade e o OP estadual. Trata-se de uma articulação essencial, mas que pode se revelar mais difícil do que parece, sobretudo tendo em mente a diferente consolidação dos dois OPs e os diferentes horizontes de expectativas que eles criam.

2. *A representatividade e a qualidade da participação*. Aludi neste capítulo ao problema da representatividade, sobretudo a propósito da tensão entre o OP e a Câmara de Vereadores. Trata-se de um problema que ecoa outro bem mais amplo, o da relação entre democracia participativa e democracia representativa. A tensão entre as duas formas de democracia parece constitutiva das democracias modernas, pois nem a prática política nem a teoria política democrática têm sido capazes de formular outra relação entre elas que não seja a relação de soma zero: a expansão de qualquer delas só pode ser obtida à custa da restrição da outra.

Não é de esperar que esta tensão seja plenamente resolvida em Porto Alegre, apesar de a esfera pública híbrida, de co-gestão entre a sociedade civil

<sup>72</sup>Os conselhos não têm todos o mesmo nível de atuação e de intervenção. Entre os mais ativos podem contar-se o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal da Saúde (o mais antigo e anterior à instalação do OP), Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal da Ciência e Tecnologia, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural.

<sup>73</sup>Concordo com Luciano Brunet quando afirma que o OP é o “carro-chefe” do sistema participativo instaurado no município de Porto Alegre (comunicação pessoal, novembro de 2001).

e o Executivo municipal, que o OP simboliza, significar um avanço notável no sentido da superação da relação de soma zero.<sup>74</sup>

Não surpreende que os números da participação e o seu significado sejam fatores de luta política. Não surpreende também que as forças políticas e sociais que apóiam o OP procurem soluções para incrementar a participação, na base do pressuposto de que mais participação é sempre melhor que menos participação. A verdade é que neste pressuposto, em si mesmo evidente, se esconde um dilema: como grupos sociais diferentes se mobilizam para a participação por objetivos diferentes, só além de certo limite é possível ampliar a participação na medida em que se restringir o âmbito de objetivos competitivos, agora mais numerosos. Na impossibilidade de resolver este dilema, uma solução que o minimiza consiste em estabelecer custos diferenciados de participação através da multiplicação das formas de participação, umas mais intensas do que outras. Por exemplo, a introdução de referendos e o uso da democracia eletrônica (via internet) podem ser uma solução, desde que se determine o tipo de objetivos destas formas mais individualistas e menos intensas de participação. Desta forma, a hierarquia de objetivos a ser determinada pelas formas mais intensas de participação pode abrir espaço para formas menos intensas de participação que, por sua vez, não agravam o problema acima referido do conflito de competências.

Uma outra questão ainda relativa ao grau da participação tem a ver com a acessibilidade e, portanto, com a existência de barreiras à entrada no OP. É hoje sabido que os setores populares mais carentes e menos organizados têm maiores dificuldades em participar. A participação democrática é uma forma de investimento político para o qual o capital político mínimo, o de se ser formalmente cidadão, não basta. Terá, pois, de se pensar em formas de ação afirmativa que facilitem a participação dos que mais precisam dela, mas são demasiado carentes para sequer ter acesso a ela sem apoio externo.

Acresce que os mais carentes muitas vezes têm demandas que não são facilmente formatáveis pelas instituições do OP. Sabemos, por exemplo, que, sem regularização fundiária não é possível realizar os investimentos adequados em serviços e infra-estrutura, sendo, no entanto, precisamente nos bairros irregulares e clandestinos (onde viverá ainda hoje cerca de 25% da população) que tais investimentos mais são necessários. Ao longo de década-

<sup>74</sup>Esta questão foi debatida ao longo deste texto e tem merecido a atenção de vários autores em tempos recentes. A título de exemplo, veja-se Abers, 2000; Dias, 2000; Baiocchi, 2001a.

das, os setores populares definiram repetidamente a regularização fundiária como uma das suas principais prioridades e, no entanto, para sua frustração, o que foi realizado neste campo ficou muito aquém da prioridade atribuída. Sérgio Baierle salienta com justeza esta discrepância ao indicar que, das cem áreas para regularização “impostas” pelas comunidades ao Executivo, apenas dez terão sido regularizadas uma década depois (2001: 16). A estrutura administrativa e jurídica do município “boicota” através da morosidade e da inércia a satisfação de uma demanda básica.

O acesso ao OP está ainda relacionado com duas outras questões: o acesso à informação e a amplificação do processo do OP. A primeira questão diz respeito não apenas à difusão da informação como também à fonte e ao conteúdo da informação. A prefeitura tem investido bastante na difusão da informação, a ponto de os partidos da oposição terem freqüentemente questionado os gastos do Executivo no que eles consideram ser propaganda política. Apesar de a internet não estar ainda hoje massivamente acessível na cidade, o fato de ela ser uma fonte de informação e de interação com o OP constitui mais um sinal do investimento municipal na difusão da informação. Acontece, porém, que o acesso à informação depende da inteligibilidade da informação, ou seja, do conteúdo da informação. Como disse neste texto, uma das tensões no OP tem sido o choque de conhecimentos rivais, entre o conhecimento técnico dos profissionais a serviço da prefeitura e o conhecimento prático dos cidadãos e das suas associações. Esse choque é também um choque de linguagens, e na medida em que prevalece a linguagem técnica, informação disponível não significa necessariamente informação acessível. Este é um campo no qual a pedagogia do OP deve assumir um lugar mais central no futuro, uma pedagogia de dois sentidos, no sentido dos cidadãos e suas organizações e no sentido dos quadros administrativos e técnicos do município.

Além da quantidade e da qualidade de informação, há ainda que atentar para a fonte de informação. É recorrente a queixa de que o Executivo municipal é quase a única fonte de informação sobre o OP. Provavelmente, é inevitável que assim seja, ainda que algo possa ser feito no sentido de aumentar a divulgação dos fluxos de informação de baixo para cima, sobretudo daquela que é produzida pelas entidades do movimento comunitário. No entanto, o quase-monopólio da informação por parte da prefeitura levanta outra questão: a da independência da informação, sobretudo no que diz respeito a indicadores de eficácia do OP na efetivação da inversão das prioridades a favor das classes populares mais carentes. Ainda que, na minha avaliação, a



administração popular não tenha caído nunca em manipulação grosseira de dados, seria de crer que instituições do OP, especialmente o COP, fossem dotadas de recursos para encomendar e difundir informação e avaliação independentes. O OP é um importante projeto político híbrido, cuja auto-reflexividade tem sido um constante estímulo à aprendizagem. Dessa auto-reflexividade faz parte a avaliação do projeto, e esta não pode estar entregue exclusivamente a um dos componentes da hibridação política.

Por último, a intensidade da participação está relacionada com o desenho institucional e as regras de funcionamento das instâncias participativas. Como notei ao longo do texto, o OP, à medida que se consolidou, foi se tornando mais complexo no seu funcionamento. À medida que foi ampliando o âmbito da decisão e o público do OP, tornou-se mais intensivo e exigente o processo de discussão e de negociação política. É sabido que a democracia participativa exige uma transparência entre ação política e resultados muito superior àquela que é típica da democracia representativa. Essa transparência depende de três fatores principais: da gestão eficaz das ações de participação; da sua relação direta com os resultados concretos; e da capacidade de “retorno” das estruturas de delegação e representação que emergem no interior da democracia participativa sempre que esta se expande além das microsociedades.

A gestão eficaz das ações de participação é complexa, pois envolve vários fatores: frequência, organização e duração das reuniões; facilidade de acesso aos locais de reunião; relação positiva entre o investimento na ação de participação e seus resultados. Em qualquer destes níveis há algo a fazer. Um exemplo relativo ao último fator é dado pelo Grupo de Trabalho, ao questionar a utilidade da segunda rodada.

A relação direta da participação com os resultados é fator crucial na sustentabilidade da democracia participativa. Como vimos, essa relação foi, no início, vaga e isso refletiu-se de imediato no ciclo seguinte do OP. Neste campo, a questão principal é hoje garantir que a distribuição de recursos no interior de uma dada região tenha um caráter tão participativo quanto a distribuição inter-regional. Muitas regiões estão subdivididas em microrregiões, umas mais bem organizadas que outras. Acresce que muitas regiões são internamente muito diferenciadas em termos de carências de serviços e do perfil social das suas populações. Como disse no texto, tem havido resistências a recorrer, no interior das regiões, a mecanismos de distribuição que assegurem a mesma transparência da distribuição inter-regional; por outro lado, em regiões internamente muito desiguais é difícil fazer funcionar com equidade os critérios de

prioridade. Um dos modos possíveis de enfrentar este problema consiste em redesenhar as regiões e aumentar seu número de modo a tornar mais homogêneas as unidades de base da participação. É uma solução complexa, na medida em que o OP, como qualquer outro contrato político, ao incluir, também exclui. Não será sem resistência que os incluídos acatarão a degradação da sua inclusão como condição para inclusão dos excluídos. Este será um campo onde se fará o verdadeiro teste da qualidade da participação induzida pelo OP. Para vencer esta resistência será necessário neutralizar os dois mecanismos de que as sociedades se servem para trivializar a exclusão social: minimizando a sua extensão; culpando os excluídos pela sua exclusão.

Mas, como disse, a transparência de alta intensidade exigida pela democracia participativa tem ainda a ver com a capacidade e a qualidade do retorno à base por parte das estruturas de delegação e de representação, ou seja, por parte dos fóruns de delegados e dos conselheiros do COP. Esta é, sem dúvida, uma das dimensões da qualidade da participação que terá de merecer uma atenção mais cuidada. O que está em causa é saber se e em que medida a cultura política da participação induzida pelo OP tem sido interiorizada pelo público do OP, tanto pelos cidadãos e suas associações como pelos delegados e conselheiros.

A cultura política da participação e da solidariedade é uma cultura de contracorrente nas sociedades em que domina o individualismo possessivo e mercantilista que o neoliberalismo tem levado ao paroxismo. Por isso, não é possível ficar satisfeito com a sua reiteração prática por intermédio das instituições de participação, uma vez que estas, em tal contexto, estão sempre sujeitas à perversão e à descaracterização. Para se manter e aprofundar, a cultura da participação e da solidariedade tem de se ver servida por um projeto pedagógico ambicioso que envolva o sistema educativo no seu todo, os serviços públicos, e sobretudo o terceiro setor que, apesar de ter assumido um papel cada vez mais importante na provisão das políticas públicas, têm utilizado o seu caráter privado para fugir ao controle público e recusar a instituição de mecanismos internos de participação.

3. *O particularismo, a cidade como um todo e o planeamento estratégico.* Como tive ocasião de dizer, o OP foi sempre criticado pelos que se lhe opõem por se centrar exclusivamente em demandas locais e imediatas, não permitindo equacionar adequadamente os problemas da cidade como um todo e a longo ou médio prazo. Esta crítica é hoje feita igualmente dentro do OP, o que, de algum modo, paradoxalmente, significa que a cidade como um todo e o seu planeamento estratégico estão hoje mais perto que nunca de inte-

grar a agenda política do OP. Trata-se de uma evolução que tem de ser intensificada, sobretudo no contexto da competição exacerbada não só entre estados como entre regiões e entre cidades, fomentada pelo neoliberalismo. Os congressos da cidade, as plenárias temáticas e mais tarde os fóruns regionais de planejamento<sup>75</sup> foram medidas importantes para devolver aos porto-alegrenses a cidade em corpo inteiro.

Há mais a fazer neste sentido, sobretudo porque o todo que a cidade constitui não é um todo monolítico; é um todo internamente muito diferenciado e muitas dessas diferenças têm escapado ao OP. Entre estas podemos salientar as diferenças sexuais (toda a discrepância entre capacidade de participação e capacidade de representação por parte das mulheres), as diferenças étnicas (a questão negra e a questão indígena), as diferenças etárias (os idosos e a juventude), as diferenças de funcionalidades (os deficientes físicos e mentais).

4. *Autonomia versus dependência.* Este foi um dos problemas a que dei mais atenção no texto, pelo que me dispensei de o tratar em detalhe. É uma questão central que, de algum modo, é inerente à forma política do OP, uma esfera pública híbrida, composta pelas autonomias relativas recíprocas da sociedade e do governo municipal. É a relatividade contratualizada da autonomia que cria a relatividade igualmente contratualizada da dependência. A tensão entre autonomia e a dependência do OP em relação ao governo municipal é, pois, constitutiva e por isso não pode ser resolvida a favor de um dos termos da tensão. Ela só é uma verdadeira questão quando surge uma discrepância entre a tensão contratualizada na estrutura regulamentar do OP e a tensão na vida prática do OP. Ou seja, há tensão, como questão política, na medida em que a sociedade civil, os cidadãos e os movimentos comunitários cedem mais da sua autonomia do que o que recebem em dependência do governo em relação a eles. Ao longo da década acumularam-se sinais de que isso pudesse estar acontecendo. Enumero apenas três: o fato de a regu-

<sup>75</sup>Os Fóruns Regionais de Planejamento são uma emanção do plano diretor que dividiu a cidade em oito regiões de planejamento, agrupando as regiões do OP duas a duas (com exceção do Centro, que constitui uma só região, e o Cruzeiro-Cristal-Glória que juntou em uma região de planejamento três regiões do OP). O plano diretor prevê um Conselho Municipal do plano diretor cuja composição incluiu uma representação de cada uma dessas regiões, cujo representante é eleito em assembleia aberta. Além disso, cada região de planejamento também tem o seu Fórum Regional de Planejamento. Os fóruns e o conselho misturam representação direta e indireta (por entidades). Os fóruns regionais estão encarregados de pensar os Planos de Ação Regional que são, na prática, a concretização do plano diretor da cidade em nível regional.

larização fundiária, apesar de ser uma questão estrutural — no sentido de questão cuja resolução afeta significativamente o patamar e o padrão de redistribuição social — só muito lentamente e deficientemente ter sido integrada no OP; a desaceleração do movimento comunitário autônomo (conselhos populares, associações de moradores, uniões de vilas, a Uampa) e o declínio da sua legitimidade na medida em que perdem o monopólio da construção política das demandas populares; o papel decisivo que o governo sempre assumiu na gestão funcional do OP, na elaboração da agenda e do tempo político, na criação e difusão da informação relevante, na formulação de critérios técnicos e de “demandas institucionais”.

Como assinei antes, qualquer destes problemas está identificado e a sua resolução depende da vontade política. No entanto, em minha opinião, a formulação corrente da questão da autonomia/dependência não permite ver que, em Porto Alegre, o que está verdadeiramente em causa não é tanto a autonomia/dependência, mas o pluralismo das orientações políticas, a liberdade com que ele se manifesta, o modo como é reprimido ou incentivado. O movimento comunitário nunca foi autônomo no sentido de ser uma geração espontânea da sociedade descontextualizada das forças políticas organizadas em nível da sociedade política e do sistema político. Hoje, a hegemonia do PT, bem demonstrada nas simpatias partidárias do público do OP, representa um novo encargo político para o PT: assegurar e fomentar o pluralismo e a tolerância sem o qual a democracia participativa definha. Aliás, no contexto específico de Porto Alegre, o pluralismo e a tolerância têm de ser assegurados e fomentados no interior do PT, um partido historicamente propenso ao fracionamento que a inépcia da direita brasileira não soube até agora explorar.

5. *O OP e a democratização do Estado.* Este é talvez o mais complexo desafio com que se defronta a democracia participativa de Porto Alegre e também a ela fiz referência ao longo do capítulo. Se nos perguntarmos sobre o que mudou na sociedade civil porto-alegrense nos últimos doze anos, não podemos deixar de verificar que muito mudou, tanto no plano material quanto nos planos institucional e cultural. Se, pelo contrário, nos perguntarmos sobre o que mudou na estrutura administrativa e jurídica do governo municipal, somos forçados a concluir que poucas foram as mudanças tanto no plano organizacional quanto no plano cultural. Sendo assim, somos forçados a concluir que o OP democratizou o Estado político mas não democratizou o Estado administrativo-jurídico. Esta discrepância não deixará de provocar enfrentamentos sobretudo à medida que, com o fortalecimento do OP, o déficit democrático do Estado

administrativo-jurídico se traduzir em crescente ineficiência, morosidade e insensibilidade ante expectativas intensificadas pela democratização da participação. Não surpreende pois, que o último congresso da cidade e a atual gestão municipal (como de resto a anterior) tenham identificado a democratização da gestão municipal como um objetivo prioritário.

A democratização do Estado administrativo-jurídico é um bem político em si mesmo, mas é sobretudo importante para repolitizar o próprio OP. Ao defrontar os limites da democratização da administração pública, o OP defronta-se não apenas com culturas burocráticas, mas também com articulações cada vez mais desiguais entre a administração municipal e a administração estadual e entre qualquer destas e a administração federal.

Esta visão política global, não apenas da cidade e do governo estadual como um todo, mas também do país como um todo, será fundamental para fortalecer e focar o OP como projeto político. Ao fazê-lo, o OP fica simultaneamente mais consciente do seu potencial e dos seus limites. Como diz Sérgio Baierle, um dos mais lúcidos conhecedores do OP, “Porto Alegre não é um oásis no deserto neoliberal” (2001: 3); sofre as conseqüências das macropolíticas de ajuste impostas em nível federal e não pode defender-se integralmente do novo senso comum neoliberal, sobretudo da lógica individualista, mercadológica e gerencial que o caracteriza. Daí que segundo este autor seja necessário examinar três eixos de questões, todos eles visando a repolitização do OP:

- (1) a necessidade de politizar as experiências de gestão comunitária direta que contam com repasses de recursos (financeiros ou materiais) municipais;
- (2) a necessidade de articular orçamento público e planejamento da cidade, abrindo espaço tanto para uma discussão mais aprofundada das finanças municipais como das políticas públicas; e,
- (3) a necessidade de abrir espaço para a discussão sobre as perspectivas políticas da experiência do OP, tanto através da crítica ao “ufanismo localista” (radicalização democrática numa só cidade), quanto da crítica ao modo de recrutamento de quadros entre lideranças comunitárias e à crescente massificação da experiência (hiato entre um corpo de lideranças especializado e participantes de base) (Baierle, 2001: 2).

No meu entender, a dinâmica que a democracia participativa de Porto Alegre revelou ao longo dos últimos doze anos é a garantia de que estará à altura destes desafios.

## Bibliografia

- Abers, Rebecca (1998), “From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil”, *Politics and Society*, 26(4), 511-537.
- (2000b), *Inventing Local Democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner.
- Baierle, Sérgio Gregório (1992), *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Tese de mestrado Universidade Estadual de Campinas.
- (2001), “OP ao termidor?”, comunicação apresentada no seminário *O Orçamento Participativo visto pelos seus investigadores (31/05-2/06/2001)*. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001a), *From Militance to Citizenship; The Workers’ Party, Civil Society, and the Politics of Participatory Governance in Porto Alegre, Brazil*. Madison: University of Wisconsin, Departamento de Sociologia. Tese de doutoramento.
- (2001b), “Subsídios, hegemonia, e diferença: o lugar da sociedade civil dentro do OP de Porto Alegre”, texto apresentado no seminário *O Orçamento Participativo visto pelos seus investigadores (31/05-2/06/2001)*. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- Becker, A.J. (org.) (2000), *A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre democracia participativa*. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- Carvalho, Maria do Carmo; Felgueiras, Débora (2000), *Orçamento participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André*. São Paulo: Polis.
- Cidade (1997), *Orçamento participativo e os desafios para o futuro*. Porto Alegre: Cidade (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos).
- Cidade, CRC (1999), *Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*. Porto Alegre: Cidade (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos) e CRC (Coordenação das Relações com as Comunidades).
- Davey, Kenneth (1993), “Elements of Urban Management”, *Urban Management Programme Discussion Paper*, 11, 1-55.

- De Toni, Jáckson (2001), "Do orçamento participativo ao planejamento estratégico — as possibilidades da gestão democrática do Estado". Trabalho apresentado no VI Congresso Internacional do CLAD, Buenos Aires.
- Dias, Márcia Ribeiro (2000), *Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: IUPERJ. Dissertação de doutoramento.
- Echevarría, Corina (1999), *Democratización del espacio público municipal mediante la implementación de instituciones de gestión participativa: estudio comparado de los casos de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba (Argentina) y la prefectura de Porto Alegre (Brasil)*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Tese de mestrado.
- Fedozzi, Luciano *et al.* (1995), *orçamento participativo: Pesquisa sobre a população que participa da discussão do orçamento público junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre: Cidade, Fase, Prefeitura de Porto Alegre.
- Fedozzi, Luciano (1997), *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- (2001), "Contribuições à discussão sobre o aperfeiçoamento do orçamento participativo de Porto Alegre", texto apresentado no seminário O orçamento participativo visto pelos seus investigadores (31/05-2/06/2001). Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- Genro, Tarso; de Souza, Ubiratan (1997), *orçamento participativo: A experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Grupo de Trabalho de Modernização do Orçamento Participativo (2001), "Rompendo nossos limites: Uma primeira avaliação dos pontos de estrangulamento que vivemos no processo do orçamento participativo de Porto Alegre", texto apresentado ao seminário O orçamento participativo visto pelos seus investigadores (31/5-2/6/2001). Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- Harnecker, Marta (1993) "Alcaldia de Porto Alegre: Aprendiendo a gobernar", *Haciendo Camino al Andar*, 2.
- Larangeira, Sônia (1996), "Gestão pública e participação: A experiência do orçamento participativo em Porto Alegre (1989-1995)". Trabalho apresentado no 48º Encontro Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (São Paulo, julho de 1996).
- Marquetti, Adalmir (2001), "Democracia, equidade e eficiência: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre". Texto apresentado no seminário O orçamento participativo visto pelos seus pesquisadores (31/5-2/6/2001). Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- Moura, Maria Suzana (1997), *Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: Tendências à renovação na gestão local*. Salvador: Universidade Federal da Bahia. Dissertação de doutoramento.

- Navarro, Zander (1996), "Participatory Budgeting' — The Case of Porto Alegre (Brazil)" Texto apresentado no seminário Decentralization in Latin America — Innovations and Policy Implications. Caracas, maio, 23-24.
- Oliveira, Carlos; Pinto, João; Torres, Ciro (1995), *Democracia nas grandes cidades: A gestão democrática da Prefeitura de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: IBASE, 20-44.
- Orçamento Participativo (1999), *Regimento interno: critérios gerais, técnicos e regionais para a gestão de 1999/2000*. Porto Alegre.
- Pont, Raul (2000), *Democracia, participação, cidadania: uma visão de esquerda*. Porto Alegre: Palmarinca.
- Pozzobon, Regina Maria (2000), "Uma experiência de gestão pública: O orçamento participativo de Porto Alegre, RS". Texto apresentado no III Fórum Contag de Cooperação Técnica, Porto Alegre, junho de 2000. Texto obtido em 27 de novembro de 2001, <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto8>.
- Pozzobon, Regina; Baierle, Sérgio; Amaro, Véra (1996), "Refletindo sobre o exercício da cidadania (1ª Parte)", *De olho no orçamento*, 2.
- Silva, Marcelo Kunrath (2001), *Construção da "participação popular": Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dissertação de doutoramento.
- Utzig, Luis Eduardo (1996), "Notas sobre o governo do orçamento participativo em Porto Alegre", *Novos Estudos Cebrap*, 45, 209-222.
- World Bank (1995), *Brazil, a Poverty Assessment*. Washington DC: Human Resources Operation Division, 1.