

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

O CASO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
DE PORTO ALEGRE



EDIÇÕES AFRONTAMENTO

Índice geral

Prefácio	7
Introdução	13
1. A política urbana: o caso de Porto Alegre	15
1.1. A cidade de Porto Alegre	18
2. O Orçamento Participativo em Porto Alegre	23
2.1. Instituições de participação	25
2.2. O processo participativo	29
2.3. A distribuição dos recursos de investimento: metodologia e critérios para a tomada de decisões	45
3. A evolução do Orçamento Participativo: sobre a aprendizagem da democracia participativa	59
4. Orçamento Participativo: para uma democracia redistributiva	73
4.1. Participação, negociação e redistribuição	73
4.2. O Orçamento Participativo e as pessoas	78
4.3. Autonomia e co-governança	88
4.4. Da tecnoburocracia à tecnodemocracia	104
4.5. Legitimidades rivais: o Orçamento Participativo e a Câmara de Vereadores	106
5. Conclusão: entre o passado e o futuro	111
Posfácio	125
Lista de Figuras, Mapas e Quadros	129
Lista de Acrónimos	131
Bibliografia	133

Título: Democracia e Participação
Autor: Boaventura de Sousa Santos
© 2002, Boaventura Sousa Santos e Edições Afrontamento, Lda.
Edição: Edições Afrontamento, Lda./Rua de Costa Cabral, 859, 4200-255 Porto
Nº de Edição: 804
Coleção: Histórias e Ideias/12
ISBN: 972-36-0612-7
Depósito Legal: 182134/02
Design gráfico: FBA./Coimbra
Impressão e acabamento: Rainho & Neves, Lda./Santa Maria da Feira
Julho 2002

Anexos

Anexo 1 – Regimento Interno do OP	139
Anexo 2 – Critérios técnicos para demanda do OP	153
Anexo 3 – Critérios para distribuição de recursos	189
Anexo 4 – Linguagem do OP	195
Anexo 5 – Calendário principal do OP para 2002	199
Anexo 6 – Plano de investimentos para 2002	203
Anexo 7 – Prioridades temáticas do OP para 2002	235

PREFÁCIO

O último quarto do século xx foi testemunha de uma transformação profunda na teoria e na prática democráticas. Consolidada durante cerca de dois séculos em apenas alguns países da Europa e da América do Norte, a democracia representativa conheceu neste período uma expansão extraordinária. Em meados da década de 70, foram as transições democráticas do Sul da Europa, Portugal e Espanha, e, na década seguinte, as da América Latina, entre as quais a do Brasil, do Chile e da Argentina. No final da década de 80 foi a vez da África do Sul e dos países da Europa de Leste.

Transformada num dos pilares do chamado «Consenso de Washington», a democracia representativa passou a ser universalmente recomendada e mesmo imposta como parte integrante dos programas de ajustamento estrutural do Fundo Monetário Internacional ou como condição de acesso a empréstimos dos países centrais, do Banco Mundial e de outras agências multilaterais.

A adoção generalizada da democracia representativa teve um impacto significativo na teoria democrática que não cabe aqui analisar. Importa, no entanto, salientar que, em muitos países, as expectativas postas nos novos regimes democráticos foram em boa parte frustradas, sobretudo as respeitantes à redistribuição da riqueza, à protecção social e à transparência do poder político. Se nalguns casos tal frustração resultou em instabilidade política, noutras fez com que as expectativas democráticas fossem canalizadas, sobretudo a nível local, para uma outra forma de democracia, a democracia participativa, a qual passou a vigorar segundo diferentes sistemas de complementaridade com a democracia representativa. Assim sucedeu na cidade brasileira de Porto Alegre onde, desde 1989, está implantada uma forma de democracia participativa, designada por orçamento participativo, cujo êxito é hoje amplamente reconhe-

cido, tendo sido considerada pela ONU como uma das quarenta melhores práticas de gestão urbana do mundo. É conhecido que o êxito do orçamento participativo não foi estranho à escolha de Porto Alegre como sede do Fórum Social Mundial.

O orçamento participativo é uma emanção da teoria da democracia participativa. Ao contrário do que pretende a teoria «clássica» da democracia, sobretudo depois da obra extremamente influente de Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (1943), a democracia participativa está tão ancorada na tradição política moderna (Rousseau, John Stuart Mill e G. D. H. Cole), quanto a democracia representativa. A pergunta fundadora desta tradição – como é possível a ordem numa sociedade de homens livres? – teve muitas respostas mas em todas elas esteve presente a tensão entre participação e representação, entre deliberação e delegação, entre decisão democrática e escolha democrática de decisores. A democracia participativa assenta na ideia de que os cidadãos devem participar directamente nas decisões políticas e não apenas, como quer a democracia representativa, na escolha dos decisores políticos.

Muito sucintamente, o orçamento participativo é um processo regularizado de intervenção permanente dos cidadãos na gestão municipal. Segundo um modo de funcionamento minuciosamente formalizado, os cidadãos, reunidos em 16 assembleias regionais e 6 assembleias temáticas e em inúmeras reuniões preparatórias, formulam exigências e estabelecem prioridades temáticas para a distribuição dos investimentos municipais de acordo com critérios objectivos que permitem estabelecer hierarquias quantificadas. Nas assembleias são eleitos os conselheiros do orçamento participativo a quem compete apreciar e votar a proposta orçamental construída pelo Executivo municipal a partir das prioridades definidas nas diferentes assembleias. Nas assembleias são igualmente eleitos os delegados, em número proporcional à participação, a quem compete hierarquizar os investimentos concretos dentro de cada prioridade e acompanhar a execução das decisões tomadas. A participação cidadã ocorre em estreita articulação com os autarcas (Prefeito e Vice-Prefeito) eleitos em eleição directa. Trata-se, pois, de um sistema de co-governança em que a sociedade civil, longe de ser um refúgio de sobrevivência ante um Estado ausente

ou hostil, é um processo regular e organizado de exercer o controlo público do Estado através de formas de cooperação e de conflito institucionalizadas.

Neste livro apresento os resultados de uma investigação empírica sobre o orçamento participativo de Porto Alegre realizada a partir de 1995. O trabalho de campo mais intensivo foi realizado entre 1995 e 1997, mas acompanhei a evolução do orçamento participativo até Janeiro de 2002, tendo actualizado os dados estatísticos sempre que possível. A partir de 1999, este estudo passou a integrar um outro projecto de investigação mais amplo sobre alternativas à globalização hegemónica, a globalização neoliberal. Este projecto, intitulado «A Reinvenção da Emancipação Social», visou identificar em seis países (África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal) iniciativas locais em diferentes áreas de intervenção social, tendo em comum o objectivo de lutar contra a exclusão e contra desigualdades injustas entre grupos sociais, entre práticas, entre saberes ou entre identidades, desigualdades que nas duas últimas décadas foram agravadas pela globalização neoliberal. Uma das áreas de intervenção social estudadas foi a democracia participativa e o orçamento participativo de Porto Alegre foi uma das iniciativas seleccionadas.

O primeiro livro deste projecto, sobre democracia participativa, está já publicado no Brasil (Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Coleção Reinventar a Emancipação Social. Rio de Janeiro: Record, 2002). Nele está incluído o presente estudo. Como a sua publicação em Portugal ainda demorará algum tempo e como tenho recebido muitos pedidos de informação sobre o modo como funciona o orçamento participativo de Porto Alegre, por parte de autarcas, activistas de movimentos cívicos e cientistas sociais interessados no tema, decidi publicar este estudo desde já e em separado, acrescentando em anexo alguma documentação útil que não consta do estudo original.

Neste estudo, o leitor encontrará, não apenas uma descrição do funcionamento do orçamento participativo, como também uma análise da sua evolução ao longo dos últimos treze anos e uma avaliação crítica dos seus resultados. A perspectiva analítica privilegiada foi o processo de aprendizagem democrática no interior do orçamento participativo. Daí

a atenção especial dada à evolução das instituições e das práticas da participação. No momento de encerrar o trabalho de campo estava em curso a mais recente reformulação do orçamento participativo da qual darei conta no final do livro.

Sendo uma experiência notável, o orçamento participativo de Porto Alegre não está isento de problemas e, provavelmente, o que há nele de mais notável é o modo como tem enfrentado esses problemas, transformando-os em desafios geradores de novas energias e exigências democráticas. Profundamente ancorado na história e no contexto político social e cultural da cidade e do Estado do Rio Grande do Sul, o orçamento participativo de Porto Alegre não é uma receita de engenharia democrática susceptível de ser aplicada mecanicamente noutros lugares. Por isso, muitas das cidades brasileiras, latino-americanas e europeias que se têm inspirado na experiência de Porto Alegre têm-no feito, não para adoptarem o seu organigrama, mas para buscarem nele os sinais institucionais e políticos de uma democracia de alta intensidade que, obviamente, pode e deve assumir várias formas.

Em Portugal, o poder local e os movimentos cívicos urbanos têm vindo a mostrar um crescente interesse na gestão municipal participativa, estando a emergir em várias cidades embriões de democracia, quer por iniciativa dos movimentos (o Conselho de Cidade de Coimbra), quer por iniciativa das autarquias (Palmela, Santarém, Setubal e possivelmente Lisboa, por iniciativa da Assembleia Municipal). O que vier a consolidar-se neste domínio entre nós testemunhará certamente a impossibilidade de adoptar mecanicamente modelos de participação vigentes noutros lugares e contextos. Assim, por exemplo, em qualquer das formas que vier a assumir, o orçamento participativo municipal terá de ter em conta que, ao contrário do que acontece em Porto Alegre, existe uma unidade politico-administrativa sub-municipal, a freguesia. O envolvimento activo das freguesias na democracia participativa municipal pode ser o modo de elas assumirem finalmente o papel de espaços de democracia de proximidade que até agora lhes escapou. Este papel, longe de enfraquecer o poder municipal, fortalecê-lo-á enquanto estância participativa onde os interesses regionais e temáticos particulares negoceiam e contratualizam prioridades e compatibilidades e a cidade se revê como um todo.

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 sociais, 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 de Rio Grande do Sul, em particular com José Vicente Tavares dos Santos, Sónia Laranjeira, Luciano Fedozzi e Zander Navarro, que muito agradeço. Quero agradecer de modo muito especial, ao Sérgio Gregório Baierle, à Regina Maria Pozzobon e à Vera Regina Amaro, do CIDADE (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos), pela sua assistência na investigação. Um agradecimento especial a Maria Paula Meneses na preparação e actualização do manuscrito. O 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 investigação do Centro de Estudos Sociais: Lassalet Simões, Nuno Serra, Ana Cristina Santos e Sílvia Ferreira. Uma versão diferente e bastante mais resumida 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 a Maria Irene Ramalho teve um papel fundamental, que muito agradeço.

INTRODUÇÃO

Os processos hegemónicos de globalização têm vindo a provocar, em todo o mundo, a intensificação da exclusão social e da marginalização de grandes parcelas da população. Esses processos estão a ser enfrentados por resistências, iniciativas de base, inovações comunitárias e movimentos populares que procuram reagir contra a 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 hegemónica e se apresentam, frequentemente, como defensoras da causa contra a globalização.

Consideradas em conjunto, elas são, de facto, uma forma de globalização contra-hegemónica. 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 actuais de globalização contra-hegemónica ocorrem tanto em contextos urbanos como rurais, envolvem cidadãos e grupos sociais sujeitos a diferentes vulnerabilidades, abordam questões tão diversas como o direito à terra, as infra-estruturas urbanas, a água potável, os direitos laborais, a igualdade dos sexos, a autodeterminação, a biodiversidade, o ambiente, a justiça comunitária, etc. E, sobretudo, mantém relações muito diversas com o Estado: distância total, complementaridade, confrontação, resistência activa ou passiva, etc.

Neste livro, analiso uma iniciativa urbana orientada para a redistribuição dos recursos da cidade a favor dos grupos sociais mais vulneráveis, através dos meios da democracia participativa: o orçamento participativo, adoptado na cidade de Porto Alegre – capital do Estado do Rio Grande do Sul, no Brasil – desde 1989. Sob várias formas, o

orçamento participativo está hoje vigente em 144 cidades brasileiras, em várias outras cidades da América Latina (como, por exemplo, Rosario na Argentina e Montevideu no Uruguai), em algumas cidades de Espanha (nomeadamente em Barcelona e cidades vizinhas), da França (Saint-Denis) e do Canadá (Toronto), e nos estados de Kerala e Bengal Ocidental na Índia. Podemos, pois, afirmar que a aspiração de democracia participativa que subjaz às diferentes formas de orçamento e planeamento participativos constitui hoje uma forma de globalização contra-hegemónica.¹ Na primeira parte, descrevo com brevidade a história recente de Porto Alegre e da sua governação 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. Na quarta parte, analiso o processo do orçamento participativo nos seguintes vectores: a eficácia redistributiva; a responsabilidade e qualidade da participação numa democracia participativa; a autonomia do orçamento participativo face ao governo executivo da cidade; o trajecto que vai da tecnoburocracia à tecnodemocracia; o poder dual, as tensões entre democracia participativa e democracia representativa 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. Finalmente, na quinta parte, conclusiva, analiso o processo mais recente de revisão e reformulação do orçamento participativo, apresentando em *post-scriptum* as mudanças efectivamente decididas em 16 de Janeiro de 2002. O meu objectivo analítico geral é definir o contributo do orçamento participativo, enquanto mediação institucional, para a reinvenção da teoria da democracia, questionando as potencialidades e os limites da sua universalização como princípio organizativo de uma governação municipal democrática e redistributiva.

¹ Este assunto é analisado em maior detalhe no livro por mim organizado *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa* (Rio de Janeiro: Record, 2002).

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 numa formação de Estado, num sistema político e numa 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 contra a construção da cidadania, o exercício dos direitos e a participação popular autónoma. 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 desregulação da economia e ao dismantelar de um Estado-Providência que já era, de resto, inteiramente 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 dos anos 70. Na altura, o debate político colocou a

democratização da vida política brasileira e a construção efectiva 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 tónica 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. Uma tal oportunidade política foi facilitada pelo facto 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 num contexto, duplamente hostil, de ditadura militar tecnoburocrática e de patrimonialismo clientelista –, a favor do estabelecimento e reconhecimento de sujeitos colectivos entre as classes subalternas.

Entre essas forças políticas, há que destacar o Partido dos Trabalhadores (PT). Este partido foi fundado, no início dos anos 80, 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 e o seu líder, o carismático Lula, é hoje o principal líder da oposição e um dos mais destacados candidatos nas eleições presidenciais de 2002. No final dos anos 80, o PT, em coligação com outras forças políticas de esquerda, ganhou as eleições locais em várias cidades brasileiras importantes – como São Paulo, Porto Alegre, Santos, Belo Horizonte, Campinas, Vitória, Goiânia –, tendo introduzido, em todas elas, inovações institucionais que encorajam a participação popular na governação municipal.² 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.³

² Veja-se, por exemplo, Villas-Bôas, 1999, Carvalho e Felgueiras, 2000, Avritzer, 2002, Carvalho *et al.*, 2002.

³ Para uma comparação com a 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.

A experimentação democrática de Porto Alegre é uma das mais conhecidas em todo o mundo, elogiada por ter possibilitado uma gestão eficaz e muito democrática dos recursos urbanos.⁴ 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 90, Porto Alegre organizou diversas conferências internacionais sobre gestão democrática e, em conjunto com Montevideo, capital do Uruguai, onde está a ser 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 económico 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,⁵ a mais significativa das quais se exprime nos ganhos eleitorais do PT ao longo dos anos 90 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% nas eleições de 1996 e 59,6% nas eleições de 2000. Outra manifestação do sucesso da governação PT de Porto Alegre é o facto de *Exame*, um influente jornal de negócios, ter várias vezes nomeado Por-

⁴ Já em 1993, o Banco Mundial, mais preocupado com a eficácia técnica do que com o carácter democrático do orçamento participativo, 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 objectivo de promover maior eficácia e capacidade de resposta por parte dos serviços urbanos (Davey, 1993). Desde então, o Banco Mundial, em diversas ocasiões, tem publicitado e promovido o modelo de gestão urbana de Porto Alegre (ver, por exemplo, Conger, 1999), e recom pensado o município com concessões de empréstimos.

⁵ Porto Alegre é frequentemente visitado por autarcas, dirigentes políticos e líderes de movimentos de base de outras cidades brasileiras interessados em 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 apoio técnico à prefeitura de Porto Alegre. Nalguns casos, o município destacou quadros seus para auxiliar a implementação do orçamento participativo noutras cidades.

to Alegre como a cidade brasileira com melhor qualidade de vida, na base dos seguintes indicadores: literacia, 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 camas por hospital, habitação, esgotos, aeroportos, auto-estradas, taxa de criminalidade, restaurantes e clima. Em sondagens realizadas no final do segundo mandato (1996), o governo municipal foi classificado como excelente ou bom por 65 e 70% dos inquiridos respectivamente. Se considerarmos positiva uma avaliação de «médio mais», o governo terá realmente ganho 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 governação municipal, conhecida como «administração popular». Baseava-se numa 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 se tornou conhecida como «orçamento participativo», é a chave do sucesso da governação municipal do PT.

1.1. A cidade de Porto Alegre ⁶

Com uma população de 1,3 milhões de habitantes e 495,53 km²,⁷ Porto Alegre reveste-se de uma importância económica central no Rio Grande do Sul, tendo atingido, em 1994, um Produto Interno Bruto estimado em 6,7 biliões de dólares. É a maior cidade industrial, produzindo 12,4% do produto industrial bruto do Estado e sendo responsável por aproximadamente um terço das receitas realizadas no sector dos serviços. A sua população total corresponde a cerca de 13% do Rio Grande do Sul.⁸ Em

⁶ Secção baseada em Navarro, 1996 e Oliveira, Pinto e Torres, 1995.

⁷ 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>>)

⁸ Segundo dados apresentados no relatório de apresentação de contas do OP 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.

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.

Tal 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 facto 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 desceu de 26% para 18% (Oliveira, Pinto e Torres, 1995: 22). É uma cidade que tem sido tradicionalmente organizada em torno do sector terciário e dos serviços públicos do governo estadual. Em 1949, 73% do rendimento da cidade proveio do sector dos serviços, e, em 1980, 78%. A desindustrialização relativa no início do anos 80 não afectou a centralidade e a hegemonia de Porto Alegre enquanto 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), de entre as cinquenta melhores cidades brasileiras em desempenho educativo, trinta e duas pertencem a esse Estado. Outros indicadores sociais mostram como a esperança de vida no Estado é de sessenta e oito anos para os homens e de setenta e seis anos para as mulheres,⁹ 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.¹⁰ Na cidade de Porto Alegre, essa taxa foi reduzida de 37,2 óbitos, em 1980, para 12,2,¹¹ o que constitui o melhor desempenho entre todas as capitais brasileiras. Apesar disso, há igualmente indicadores negativos que contrastam com estes, indicadores que revelam as profundas desigualdades sociais (como sucede, aliás, no resto do Brasil), o

⁹ Dados do IBGE e da Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, relativos a 1997.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Segundo dados do IBGE (Censo Demográfico de 2000), a taxa actual na Grande Porto Alegre, é de 13,3 por mil nascidos vivos.

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,¹² no início da década de 90 apenas cerca de cinquenta famílias eram proprietárias de todos os solos urbanos disponíveis para o desenvolvimento da cidade (Harnecker, 1993: 9).

Porto Alegre é uma cidade de amplas tradições democráticas, 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 eram muitas vezes levados para fora de Porto Alegre, habitualmente para São Paulo. A oposição foi dirigida por intelectuais, pelos sindicatos e pelo único partido de oposição legalizado, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) que incluía as organizações clandestinas – quer socialistas e comunistas, quer revolucionárias-cristãs – que se opunham à ditadura militar. Dado que a situação política tornava inviável quase toda a luta política a nível nacional, as organizações acima referidas centraram a sua actividade no fortalecimento dos sindicatos e de movimentos comunitários, tais 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, nomeadamente a luta pelas linhas do autocarros, a luta por esgotos ou pela pavimentação das ruas, a luta pela habitação e por centros de saúde, etc. Desse modo, emergiu um movimento popular, poderoso e diversificado, que, no início dos anos 80, se envolveu profundamente na governação local.¹³

Na primeira metade da década, os movimentos populares de base, embora muito heterogêneos em termos políticos e organizativos, 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. Para além das «exigências específicas», respeitantes à habitação, ao ensino, à saúde, à alimentação, aos direitos humanos e ao emprego, o congresso apelou à «efectiva democratização das estruturas políticas a nível federal, estadual e urbano» (Oliveira, Pinto e Torres, 1995: 31).¹⁴ 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 laborais, obteve 11,3% dos votos.¹⁵ 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 falhando 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.¹⁶

¹² Em 4 de Abril de 2002 Tarso Genro – a exercer desde 2000 o seu segundo mandato – renunciou ao cargo de Prefeito de Porto Alegre para se candidatar, pelo PT, ao cargo de governador do Estado do Rio Grande do Sul. Foi substituído no cargo pelo Vice-Prefeito, João Verle.

¹³ 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.

¹⁴ 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).

¹⁵ Nas eleições de 1982 para o governo estadual, ganhas pelo partido conservador, o PDT obteve 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.

¹⁶ Ver a nota 12.

2. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE

No período actual do sistema político brasileiro, a Nova República, o poder municipal reside em duas instâncias eleitas separadamente: 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 está cometida a competência para aprovar o orçamento. Desde 1989 que o PT e a Frente Popular controlam a Prefeitura, mas não detêm a maioria na Câmara de Vereadores.

É desnecessário 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 através de outros meios, o orçamento transforma-se no mecanismo central de controlo público sobre o Estado. As decisões orçamentais são, pois, decisões políticas fundamentais. Contudo, numa 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 permitirem 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 da Assembleia Nacional que verifica o Orçamento da União. Nesse ano, a proposta orçamental

da União teve mais de 72.000 «emendas» por parte de representantes e senadores, e uma grande porção dos recursos foi destinada a entidades-fantasma. Segundo a Comissão Parlamentar de Investigação, a distribuição incorrecta 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 uma autonomia relativa na determinação das receitas e das despesas. As receitas, tanto são locais (impostos e tarifas de vários tipos), como resultam de transferências federais ou estaduais.¹⁷ 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 exerce-se, sobretudo, no terceiro grupo de despesas. Naquelas cidades em que o orçamento não tem que identificar as obras e os serviços a serem realizados – bastando definir um tecto de despesas – o Executivo tem uma ampla margem de manobra para a implementação orçamental. O orçamento deve, no entanto, ser aprovado pelo órgão legislativo.

O orçamento participativo, promovido pela Prefeitura de Porto Alegre, é uma forma de governação pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação directa da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamental, 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.¹⁸ 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. Actualmente, dado que a definição e aprovação do orçamento con-

¹⁷ No orçamento de 1997 do Município de Porto Alegre, as receitas localmente obtidas remontaram aos 55,87%, enquanto as transferências foram apenas 44,13% da receita total (Silva, 2001: 72).

¹⁸ A Lei Orgânica de Porto Alegre prevê que o Orçamento deve ser discutido com a população. Recentemente a Prefeitura saiu vencedora numa acção de inconstitucionalidade interposta contra o OP. Devo esta informação a Sérgio Baierle.

stituiu uma prerrogativa legal da Câmara de Vereadores, a Prefeitura limita-se, em termos estritamente jurídicos, a submeter à Câmara a proposta orçamental que a Câmara é livre de aprovar, de modificar ou de rejeitar. Contudo, visto que a proposta do Executivo é sancionada pelas instituições do orçamento participativo e, portanto, pelos cidadãos e pelas organizações e associações de cidadãos e das comunidades que nelas participam, a proposta orçamental do Executivo torna-se, para a Câmara Legislativa, um facto 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 Executivo esvaziou, de facto, a jurisdição que aquele último poderia ter sobre questões orçamentais. Daí o conflito político que, mais à frente, irei abordar com mais detalhe.

2.1. Instituições de participação¹⁹

O orçamento participativo (que doravante designarei como OP) é uma estrutura e um processo de participação comunitários baseado em três grandes princípios e num conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais de participação popular regular e permanente 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, formalmente, pelo menos, um estatuto ou prerrogativa especiais;

b) a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia directa e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;

¹⁹ Fedozzi (1997) apresenta a melhor descrição do modo como funciona o OP. A Prefeitura de Porto Alegre possui igualmente uma página na Internet que descreve o funcionamento do OP (endereço da página: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/Op/default.htm>>). A partir de 2001, os municípios passaram a ter a possibilidade de enviar e acompanhar as sugestões feitas via a Internet, mediante cadastro prévio.

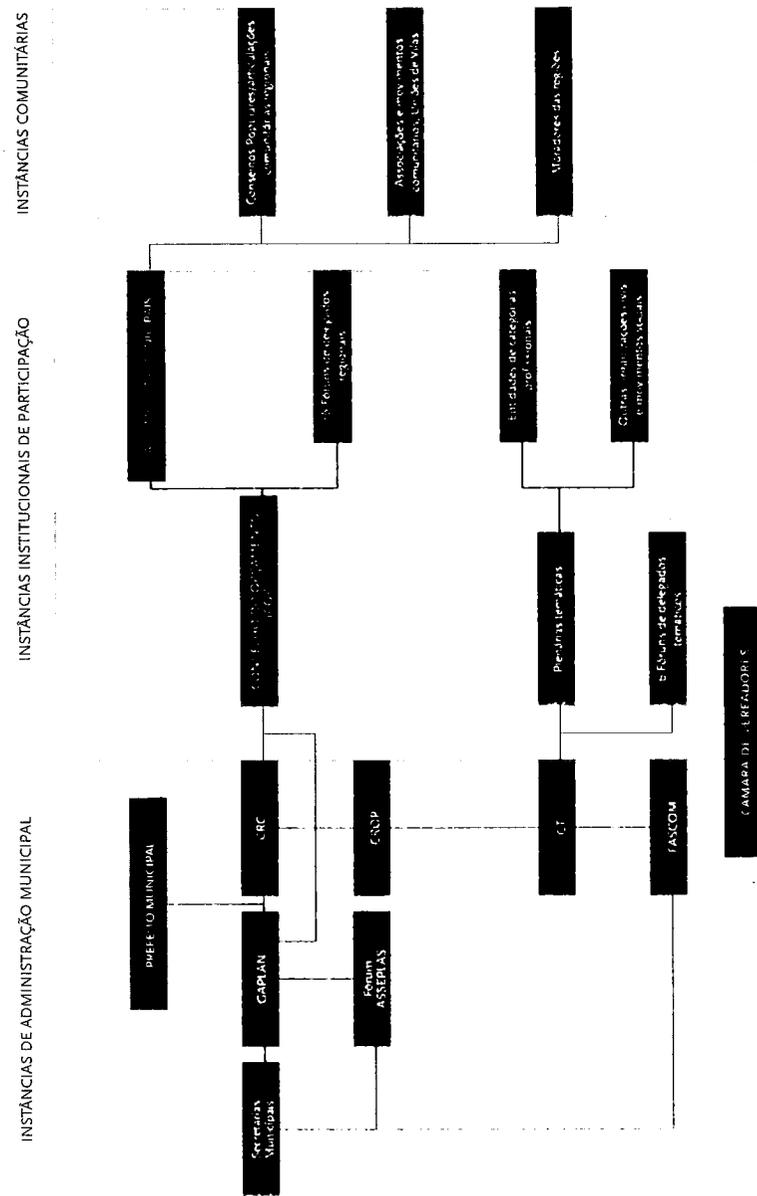
c) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objectivo baseado numa combinação de «critérios gerais» – critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades – e de «critérios técnicos» – critérios de viabilidade técnica ou económica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo.

A estrutura institucional básica do OP consiste em três tipos de instituições (Figura 1).

O primeiro tipo de instituições abrange as unidades administrativas do Executivo Municipal encarregadas 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 directamente, 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 Conselho do Orçamento Participativo (COP). O GAPLAN, que partilha com a CRC as funções de coordenação, está encarregado de traduzir as exigências dos cidadãos em acções 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 autónomas, que dependem, portanto, do potencial organizativo de cada região, estas organizações populares não existem 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.

Figura 1. Estrutura Funcional do Orçamento Participativo de Porto Alegre



Adaptado de Fedozzi (1997: 112).

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

	GAPLAN Gabinete de Planeamento	FÓRUM das ASSEPLAS Assessorias de Planeamento	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	1992	1994
Participantes	Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal	Coordenadores de planeamento das secretarias e órgãos	Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal	Assessores comunitários das secretarias e órgãos	Assessores comunitários da CRC e secretarias	Assessores temáticos da CRC e/ou secretarias
Atribuições	<ul style="list-style-type: none"> Coordenação do planeamento estratégico Gere a execução do Plano de Investimentos (PI) Coordena a elaboração da proposta orçamentária do exercício seguinte 	<ul style="list-style-type: none"> Discute os procedimentos técnico-administrativos para a preparação do orçamento e o procedimento das demandas comunitárias em cada órgão 	<ul style="list-style-type: none"> Articula a relação com a comunidade através dos coordenadores regionais Coordena a primeira e a segunda rodadas do Orçamento Participativo Coordena as reuniões do Conselho do Orçamento Participativo 	<ul style="list-style-type: none"> Discute e propõe políticas de participação popular, articulando tanto quanto possível o trabalho das diversas secretarias 	<ul style="list-style-type: none"> Subordinados ao CRC Cada uma das 16 regiões tem um CROP responsável, que acompanha todo o processo do Orçamento Participativo 	<ul style="list-style-type: none"> Cada uma das 5 (actualmente 6) temáticas tem um CT que acompanha o processo de discussão nas plenárias
Periodicidade	Permanente	Irregular	Permanente	Semanal	Permanente	Permanente
Coordenação	Indicação do Prefeito Municipal	Indicação das secretarias municipais	Indicação do Prefeito Municipal	Indicação das secretarias municipais	Indicação da CRC	Indicação da CRC

Fonte: GAPLAN, CRC/PMPA e Fedozzi (1997: 114).

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 um 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.

2.2. O processo participativo

O principal objectivo 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 orçamentais e de responsabilização governativa no que respeita à efectiva implementação dessas decisões.

O OP está assente na articulação entre Assembleias Plenárias Regionais e Temáticas, Fóruns de delegados e Conselho do OP. Há dois ciclos (designados por «rodadas») de Assembleias Plenárias em cada uma das dezasseis regiões e em cada uma das seis áreas temáticas.²⁰ Entre as duas rodadas, são realizadas reuniões preparatórias nas micro-regiões 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. 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.

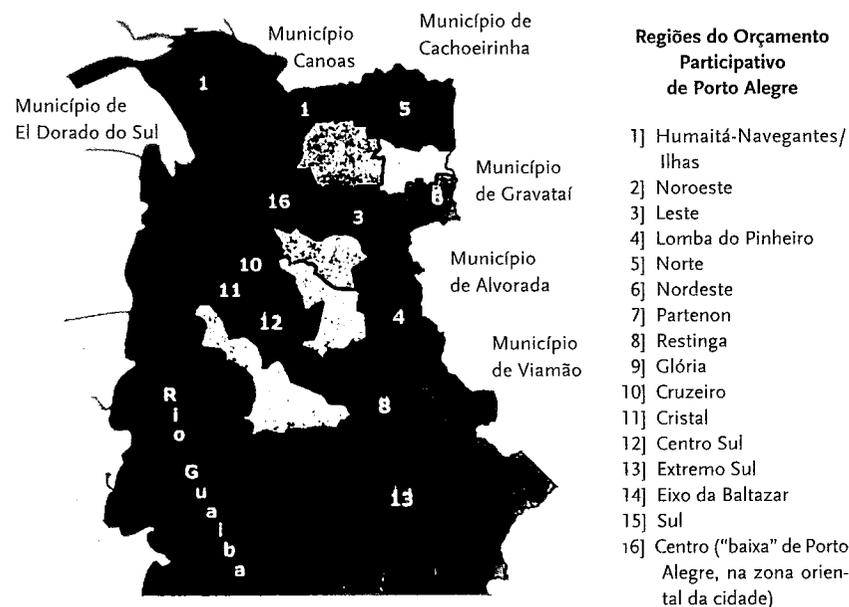
Passo a descrever, em mais detalhe, como funciona o OP. A cidade divide-se em dezasseis regiões e em seis áreas para a discussão temática

²⁰ Ao longo dos anos tem havido muitas mudanças no funcionamento do OP, o que, em meu entender, reflecte o dinamismo do processo de aprendizagem democrática que o OP constitui. No final do livro darei conta das mudanças mais recentes. A mais significativa foi a substituição das duas rodadas de assembleias por uma rodada única.

do orçamento.²¹ A regionalização do OP foi realizada de acordo com critérios sócio-espaciais e com a tradição de organização comunitária da cidade (ver o Mapa 1 e o Quadro 1).

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 económico e tributação; 6) organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental.

Mapa 1. A cidade de Porto Alegre e os Municípios Circundantes



²¹ Em 1989, o primeiro Executivo do PT começou por dividir 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 dezasseis regiões. Com algumas pequenas alterações (ver mais adiante), esta é ainda a actual 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 de um dos critérios gerais actualmente em vigor – o peso dado à população da região –, «o Centro estará sempre à frente».

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

Fonte: IBGE e Gabinete do Prefeito de Porto Alegre.

As duas rodadas das Assembleias Regionais e Temáticas ocorrem no ciclo anual do OP. Estão abertas à participação individual de qualquer habitante da cidade e aos representantes de organizações cívicas e de associações, ainda que nas Assembleias Regionais só votem os moradores na região. Também estão presentes os delegados do Executivo (o Prefeito e os presidentes dos Secretariados Municipais). As assembleias são coordenadas por membros do governo municipal (CRC, CROP e GAPLAN), bem como pelos delegados e conselheiros do OP.

Antes de se realizarem as assembleias anuais, há reuniões preparatórias, que ocorrem habitualmente no mês Março, em total autonomia e sem a interferência do Município. O objectivo dessas reuniões preparatórias é a recolha das exigências e das reivindicações de cidadãos, de movimentos populares de base e de instituições comunitárias, relati-

vamente 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 as 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 intermédias a seguir referidas.

A primeira rodada de assembleias – desde 1997 chamadas Assembleias Gerais Populares, Regionais ou Temáticas – que ocorre em Março e Abril, tem os seguintes objectivos: 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.

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 participassem na assembleia; 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 participantes elege-se um delegado por cada dez pessoas; de 101 a 250 participantes, um por cada vinte; de 251 a 400, um por cada trinta; de 401 a 550, 1 por cada quarenta; de 551 a 700, um por cada cinquenta; de 701 a 850, um por cada sessenta; de 851 a 1000, 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 participantes; 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 planeamento, uma vez

que o número de delegados de cada delegação variaria conforme o quorum total da assembleia. Por outro lado, este critério acabava por excluir delegações pequenas presentes em assembleias grandes, criando frustração entre as comunidades cuja participação se queria precisamente mobilizar. Foi então adoptado um número fixo (um delegado por cada dez participantes), que passou a vigorar no ciclo 2000-2001,²² 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 Assembleias 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 numa estrutura colectiva possa ser eleito delegado (mais à frente, voltarei a este assunto).

Entre a primeira e a segunda rodada das assembleias, de Março a Junho, têm lugar as chamadas reuniões intermediárias. São organizadas pelas organizações e associações comunitárias ou temáticas, se bem que 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 micro-regionalização interna com base na qual seleccionam as prioridades. Posteriormente, nas plenárias regionais e temáticas, lutar-se-á pelas listas de prioridades resultantes dessa selecção. Nas reuniões intermediárias há muita discussão e votação, mas, por vezes, as negociações reais, aquelas que conduzem às propostas que irão ser votadas, desen-

²² Um delegado por mim entrevistado afirmou ser 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 adoptado 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. Voltarei adiante a esta questão.

rolam-se nos bastidores em reuniões informais dos líderes comunitários. Os níveis de conflitualidade 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 sectoriais. Até 1997, as regiões hierarquizavam quatro prioridades entre os seguintes oito sectores ou temas: saneamento básico, habitação, pavimentação de vias, educação, assistência social, saúde, transporte e circulação, planeamento 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, Desporto e Lazer, Iluminação Pública, Desenvolvimento Económico, Cultura e Saneamento Ambiental. Como veremos, estas alterações reflectem as discussões em anos recentes no seio do COP, nas quais a maioria dos conselheiros foi exigindo a expansão dos temas abrangidos pelo OP. Cada sector ou tema divide-se em sub-temas. Por exemplo, o tema da habitação inclui a regularização fundiária e urbanística, o levantamento topográfico e cadastral, a urbanização das vilas e a construção habitacional.

Às prioridades escolhidas são atribuídas notas de acordo com a sua posição no escalonamento: à 1.^a prioridade corresponde a nota 4, à 4.^a prioridade a nota 1. Do mesmo modo, hierarquizam-se igualmente as obras específicas propostas pelos cidadãos em cada tema ou sector (no caso da pavimentação: 1.^a prioridade, rua A; 2.^a prioridade, rua B, etc.). As prioridades sectoriais e a hierarquia das obras, em cada sector, são remetidas para o Executivo.²³ Na base destas prioridades e hierarquias, e somando as notas das diferentes prioridades em todas as regiões, o Executivo estabelece as primeiras três 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).

²³ Para mais detalhes sobre a distribuição dos recursos, ver a próxima secção.

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

Regiões	Saneamento básico	Habitação	Pavimentação	Educação	Assistência social	Saúde	Transporte	Áreas de lazer	Desporto e lazer	Organização da cidade	Desenvolvimento económico	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							
Nordeste	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		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								
Centro		4		1		2							3
TOTAL	27	32	34	22	18	19	0	0	0	0	4	3	0

Fonte: PMPA.

No orçamento de 2002 surge pela primeira vez a educação como grande prioridade: habitação (40 pontos), educação (30 pontos) e pavimentação (30 pontos), o que talvez dê conta da satisfação das carências de infra-estruturas físicas ao longo da década anterior.²⁴

Nesta fase do processo, são escolhidos os restantes delegados de cada região ou tema para o Fórum de Delegados. Até ao ano de 1997, estes delegados eram escolhidos segundo um critério de um delegado por cada dez participantes na maior reunião que tivesse ocorrido relativamente à região ou tema. A partir de 1998, o número de delegados

²⁴ Não deixa, no entanto, de ser significativo que a educação tenha sido a segunda prioridade em 1992, sendo posteriormente substituída por carências de infra-estruturas físicas, apenas reaparecendo dez anos depois (ver Quadro 3).

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

OP	1.ª Prioridade	2.ª Prioridade	3.ª 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

eleitos nas reuniões intermediárias passou a «poder ser determinado» segundo o mesmo critério adoptado para a eleição na primeira rodada de Assembleias Plenárias. Esta regra mantém-se até hoje. Na prática, cada região e temática veio 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 micro-regiões para isso (o que significa mais uma reunião para esse efeito). Por exemplo, a temática do Desenvolvimento Económico 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 assembleia, prioriza as suas demandas específicas e indica novos delegados. Esta diferenciação foi possível graças ao facto 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 as organizações populares (conselho popular, associações, 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 efectivos e dois substitutos por cada região e tema são eleitos para o COP. A eleição é directa, para o que se utiliza o método da «chapa». A «chapa» é uma lista de dois efectivos 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 reflectem as orientações políticas de tais organizações, bem como os interesses sectoriais 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 do que uma «chapa», aplica-se o quadro de proporcionalidade abaixo indicado, de acordo com o artigo 5.º 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, numa reunião convocada especialmente para esse propósito e anunciada com uma antecedência de duas semanas. Atingido o quorum (50% + um dos delegados), o mandato pode ser revogado por uma maioria de dois terços dos votos.

Os órgãos institucionais da participação comunitária estão então constituídos: os Fóruns dos Delegados (dezasseis regionais e seis temáticos) e o COP. Os primeiros são órgãos colegiais com funções de consulta, de controlo e de mobilização. O seu objectivo é alargar o envolvimento

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
62,6% a 75,0%	2	1
Mais de 75,0%	2	2

Fonte: PMPA

dos movimentos populares de base da comunidade nas actividades 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, relativamente às decisões orçamentais, é conduzida ao nível mais concreto e intenso (para os detalhes sobre as funções do COP, ver Figura 3).

Inaugurando os seus trabalhos em Julho-Agosto, o Conselho reúne uma vez por semana num dia fixo, habitualmente das 6 às 8 da tarde. Estas reuniões regulares têm lugar no segundo semestre. Em 1997, porém, em parte porque o novo Executivo, contrariamente ao anterior, submeteu ao OP não só o Plano Anual de Investimento mas também o Plano Plurianual de Investimento (a ser implementado ao longo do

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"> • 2 conselheiros permanentes e 2 suplentes por cada uma das 16 Regiões Administrativas • 2 conselheiros permanentes e 2 suplentes por cada uma das 6 Plenárias Temáticas • 1 delegado e um suplente do Sindicato dos Trabalhadores Municipais de Porto Alegre (SIMPA) • 1 delegado e um substituto da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) • 1 delegado do CRC (sem direito a voto) • 1 delegado do GAPLAN (sem direito a voto)
Mandato	Um ano, sendo possível apenas uma reeleição consecutiva
Competências (artigo 12 do Regimento Interno do COP 2001)	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a Lei de Directrizes Orçamentárias a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores • A proposta de Orçamento anual, que será apresentada pelo Executivo, deverá ocorrer na 1.ª 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 • Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Plano de Investimentos • 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 • 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. • Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e actividades constantes do planeamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do O.P.

Competências (artigo 12 do Regimento Interno do COP 2001) (cont.)	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhar a execução orçamentaria anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas/investimentos ou alterações no planejamento • 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 • Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentaria e do Plano de Investimentos • Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade • Solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros(as) no que tange fundamentalmente à questões complexas e técnicas • Indicar 08 conselheiros (04 titulares e 04 suplentes) que irão compor a Coordenação do COP • Indicar 06 Conselheiros (03 titulares e 03 suplentes) como representantes do COP para compor a Comissão Tripartite. Os conselheiros(as) deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas a Comissão Tripartite • Analisar e aprovar ou não a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseado no relatório informatizado (GOR), com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado • 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 • 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 • Discutir, ao final de cada exercício anual, o presente regimento interno, propor mudanças ou emendas no todo ou em parte • Criação de uma Comissão Triparte III, para discussão das políticas de assistência social. Composição desta comissão: (CMAS, FASC, CMDCA, Temática de Saúde e Assistência Social)
Votação	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • O veto pode ser rejeitado por 2/3 dos conselheiros, seguindo-se a apreciação e decisão final pelo Prefeito
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 carácter extraordinário quando necessário
Reuniões de conselheiros(as) com delegados(as)	Uma por mês, no mínimo
Competências dos(as) delegados(as) (artigo 32 do Regimento Interno do COP 2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno • Participar das reuniões no mínimo uma vez por mês organizadas pelos conselheiros(as) nas regiões e temáticas • Apoiar os conselheiros(as) na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP • Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras • Compor as comissões temáticas (exemplo: saneamento, habitação e regularização fundiária) com o objectivo de debater a construção de Directrizes Políticas. Estas comissões poderão ser ampliadas com pessoas da comunidade (as comissões temáticas poderão desdobrar-se em comissões de acompanhamento de obras) • Deliberar, em conjunto com conselheiros(as), sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do Orçamento • Propor e discutir os critérios para selecção de demandas nas micro-regiões e regiões da cidade e temáticas, tendo como orientação geral os critérios aprovados pelo Conselho • Discutir, propor sobre a Lei de Directrizes Orçamentárias e, no primeiro ano de cada mandato da Administração municipal, o Plano Plurianual, apresentados pelo Executivo; • Deliberar em conjunto com os Conselheiros(as), alterações no Regimento Interno do COP e modificações no processo do OP • Formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras, desde a elaboração do projecto, licitação, até sua conclusão • 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 • Encaminhar demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo fórum de delegados(as), regional ou temático • Votar e defender interesses comuns em nome dos demais delegados(as) de sua comunidade • Votar as propostas de pauta e demandas do OP • Poderá ser exercido o papel de delegado(a) apenas em uma região e uma temática no mesmo mandato.

Fonte: Regulamento Interno do COP, CRC e PMPA – 2001

mandato de quatro anos), o COP reuniu 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 dos Secretariados Municipais) e prepara a proposta orçamental 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.²⁵

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 quantidade de recursos se dedicará à saúde, habitação, etc. Também discutem obras de vulto ou estruturais, propostas pelas temáticas ou pelo próprio Governo. Essa Matriz, após aprovação pelo COP, é transformada numa 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 actividades 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 (ver Figura 4).

²⁵ 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 actividades do OP.

Figura 4. Principais etapas do ciclo do OP

Março-Julho	Assembleias de base e construção dos indicadores de planeamento (inclui-se aqui a 1.ª rodada, rodadas intermédias, 2.ª rodada, até à eleição e posse do novo Conselho)
Julho-Setembro	Capacitação e construção da Matriz Orçamentária (incluindo-se os seminários de capacitação que são feitos a 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 aceites propostas individuais de conselheiros. Essas propostas são sistematizadas e votadas no COP)

Preparada pelo Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (CIDADE), a Figura 5 representa de forma sugestiva o ciclo do OP.²⁶

Em 30 de Setembro o Executivo municipal entrega à Câmara de Vereadores a proposta de orçamento aprovado pelo 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 assistirem aos debates ou para organizarem manifestações no exterior do edifício.

Durante todo o processo, o Executivo participa na definição dos investimentos através do seu Gabinete de Planeamento (GAPLAN), e também através dos Secretariados Municipais que assistem às reuniões do Conselho, propondo obras e projectos de interesse geral e de âmbito

²⁶ Este ciclo vigorou até 2001. No Posfácio apresento o novo ciclo, após as alterações no funcionamento do OP aprovadas em 16 de Janeiro de 2002, a vigorar já no ciclo de 2002. Ver Figura 13.



CICLO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE



FEVEREIRO
Comitê de Trabalho

DEZEMBRO/JANEIRO
Conselho reúne para discussões extraordinárias e específicas. Revisão dos critérios gerais, regionais e técnicos do OP, do regimento interno do conselho do OP e do Ciclo do Orçamento

POPULAÇÃO (Regiões) + Setores (Temáticas)

- Organizam avaliações do ano anterior;
- Discutem e articulam sobre as eleições de delegados;
- Iniciam discussões de demandas e diretrizes a serem priorizadas;
- Discussão dos critérios;
- Preparação da Rodada;
- Conselheiros voltam para regiões e setores.

1ª RODADA (Abril)
1ª Rodada (Plenárias Regionais e temáticas) Prestação de contas

- Governo presta contas do Plano de Investimentos do ano anterior e apresenta o do ano atual;
- As comunidades e setores avaliam o Plano de Investimentos do ano anterior;
- Governo apresenta critérios e métodos para o orçamento do ano anterior;
- Eleições de Delegados.

REUNIÕES E PLENÁRIAS INTERMEDIÁRIAS (Regiões e Temáticas)

- Escolha das Demandas e Temas priorizados para serem encaminhados ao Governo, por região. Estes são discutidos em microregiões e após unificados e priorizados para a região em reunião do Fórum dos representantes do Orçamento Participativo - Frop's;
- Órgãos do governo prestam informações para subsidiar a discussão da comunidade e apresentam propostas;
- Eleição do restante dos delegados, proporcional ao número de presentes na reunião de maior quórum realizada na região;
- Constituição de comissões de acompanhamento e fiscalização de obras;
- Realização de fóruns de serviço, onde as Secretarias são chamadas a prestar esclarecimento sobre questões e/ou obras específicas;
- O COP discute e vota proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para encaminhamento à Câmara Municipal de Vereadores até 1º de Junho.

SECRETARIAS PREPARAM DEMANDAS INSTITUCIONAIS

2ª RODADA (Junho)
2ª Rodada (Plenárias Regionais e Temáticas) Priorização e apresentação das demandas

- Apresentação das demandas priorizadas à comunidade;
- Eleição dos conselheiros do Orçamento Participativo (2 titulares e 2 suplentes, por região e por temática);
- Apresentação pelo Governo da Despesa e Estimativa de receita para o ano seguinte;
- Entrega e apresentação de informativos sobre o orçamento do município (vídeos, panfletos)

JULHO/AGOSTO
Posse do novo COP - Conselho do Orçamento Participativo e início das reuniões

o COP passa a elaborar o calendário regional da Comissão de representantes de outros COP's

NOVEMBRO
Câmara vota a proposta orçamentária, Conselho e comunidades fazem o acompanhamento. Data limite: 30 de novembro

OUTUBRO/DEZEMBRO
Conselho reúne com secretarias para discutir seus planos de investimentos

SETEMBRO
Encaminhamento da proposta orçamentária à Câmara dos Vereadores. Data limite: 30 de setembro

SETEMBRO
Encaminhamento da proposta orçamentária ao Prefeito

AGOSTO/SETEMBRO
Conselho discute proposta orçamentária

- Definição do calendário de reuniões com as Secretarias de governo e o COP;
- GAPLAN elabora a proposta orçamentária final, a ser enviada para a Câmara de Vereadores com as modificações discutidas no Conselho

JULHO/AGOSTO

- Apresentação no Conselho do Orçamento Participativo sobre critérios, processamento e distribuição dos recursos;
- Cursos para o COP sobre o Orçamento Público e seminários nas regiões sobre o mesmo tema.

AGOSTO
Proposta analisada pela Junta Financeira da prefeitura, pela coordenação de governo e pelo secretariado

AGOSTO
GAPLAN elabora proposta de governo para o Orçamento

AGOSTO
GAPLAN divulga as demandas das comunidades com as demandas institucionais

Publicação do
Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos
Rua Vieira de Castro, 141 - Fone/fax - (0xx51) 330 6756
CEP 90040 320 - Porto Alegre - RS - Brasil
E-mail: cidadepa@portoweb.br

multi-regional, ou ainda obras consideradas necessárias, por critérios técnicos, para uma dada zona da cidade. Assim, o Plano de Investimento integra obras e actividades sugeridas pelas regiões e áreas temáticas, bem como obras e actividades 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.

Ao longo do processo do orçamento participativo, o Executivo desempenha um papel decisivo, e isto é particularmente evidente nas reuniões do COP. Através 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 dos diferentes Secretariados Municipais encarregados do tema em discussão. De forma disciplinada, os conselheiros, em intervenções de três minutos, levantam problemas e colocam 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 também podem intervir, embora não possam votar.²⁷

Progressivamente os debates têm-se tornado mais directos e intensos. Durante os primeiros anos, os debates mais conflituais e até mesmo tumultuosos 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

²⁷ Numa das reuniões a que assisti, os conselheiros manifestaram a sua oposição contra 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».

me voltarei a 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 activo na coordenação, porque, para além do mais, têm um 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 planeamento participativo que se inicia quando as prioridades são indicadas na plenária regional e temática e nas reuniões intermediárias, e atinge o seu clímax quando o Conselho do Orçamento Participativo aprova o Plano de Investimento com as obras e actividades discriminadas por sector de investimento.

Como vimos atrás, as regiões e as áreas temáticas começam por definir as três prioridades sectoriais que irão presidir à 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-estruturas) 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 escolhi-

Quadro 5. Prioridades indicadas pelas regiões no ano fiscal de 1992

Região	População carenciada	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) Educação 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) Pavimentação
16) Centro	4 141	1	339 424	1	1) Regularização fundiária 2) Saneamento 3) Descentralização cultural

Fonte: GAPLAN, PMPA e Fedozzi (1997: 127).

Quadro 6. Critérios gerais para a distribuição de recursos no Orçamento de 1998

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

Fonte: GAPLAN

das pela cidade como um todo.²⁸ A cada critério é atribuído uma nota, como se mostra na Figura 6 (relativa a 1992), na Figura 7 (1997 e 1998) e na Figura 8 (2001).

Figura 6. Critérios, pesos e notas para a distribuição dos investimentos (orçamento de 1992)

	PESO 3
Carência de Serviços ou Infra-estruturas	
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 4999 habitantes	Nota 1
De 5000 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

²⁸ 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-estruturas urbanas e de serviços. De acordo com o Conselho do Orçamento, para além da dificuldade em calcular o número de habitantes de áreas carenciadas em cada região, esse critério acabava por duplicar aquele que se refere à «falta de infra-estruturas e de serviços». No entanto, segundo Fedozzi (1997: 223), a exclusão do primeiro critério pode muito bem vir a 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 só por si 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 só por si 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 7. Critérios, pesos e notas para a distribuição dos investimentos (orçamentos de 1997 e 1998)

1997	
Carência de Serviços ou Infra-estruturas	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 2
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
Prioridade 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-estruturas	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 Temáticas da Região	Peso 4
Quinta prioridade	Nota 1
Quarta prioridade	Nota 2
Terceira prioridade	Nota 3
Segunda prioridade	Nota 4
Primeira prioridade	Nota 5

Figura 8. Critérios, pesos e notas para a distribuição dos investimentos no orçamento de 2001

Carência de Serviço ou Infra-estrutura	PESO 4
De 0,01% a 14,99%	Nota 1
De 15% a 50,99%	Nota 2
De 51% a 75,99%	Nota 3
De 76% em diante	Nota 4
População total da Região	PESO 2
Até 25 000 habitantes	Nota 1
De 25 001 a 45 000 habitantes	Nota 2
De 45 001 a 90 000 habitantes	Nota 3
Acima de 90 001 habitantes	Nota 4
Prioridades Temáticas da Região	PESO 5
Quarta prioridade	Nota 1
Terceira prioridade	Nota 2
Segunda prioridade	Nota 3
Primeira prioridade	Nota 4

Fonte: GAPLAN e PMPA

As notas, que vão de 1 a 4, variaram, em 1998, de 1 a 5 no que respeita 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 limiares de população. Em 2001, as notas variam de novo de 1 a 4 em todos os critérios e os limiares da população também são diferentes. O abaixamento geral dos limiares da população visou tornar o tamanho da população menos discriminatório entre as regiões, reduzindo assim o peso deste critério, já de si o mais baixo.

As notas, agora definidas na proporção directa:

- a. da população total da região, de acordo com os dados estatísticos oficiais fornecidos pelo Executivo.²⁹ Assim, quanto maior for a população total da região, maior será a nota atribuída;

²⁹ Ocasionalmente, os delegados, conselheiros e dirigentes das comunidades questionam os números, afirmando que estão desactualizados, e fornecem números mais correctos.

- 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 respeitante ao 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). As regiões têm várias carências e atribuem à sua satisfação prioridades diferentes. Quanto maior for a prioridade da exigência sectorial apresentada pela região, maior será a sua nota no sector de investimento em causa.

Quadro 7. Cálculo das necessidades de pavimentação por regiões (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	45,00%
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%
TOTAL	1.890.942 m	1.396.245 m	494.697 m	26,16%

Fonte: GAPLAN e PMPA

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 sectorial específica. Este peso total determina a percentagem dos recursos de investimento que serão destinados à região nesse sector. O Quadro 8 mostra como se aplicou, em 1995, o método, por região, no caso particular dos investimentos em pavimentação. Por aí podemos observar a forma como os critérios gerais se traduzem 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 distribuição 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. Analisámos 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 respeita ao critério de carência, que tinha nesse ano um peso de 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 (1), obteve apenas 3 pontos (3 x 1). No que respeita a critérios da dimensão populacional, com um peso de 2, o Extremo Sul, com uma população de 20.647 habitantes, teve a nota mais baixa (1) e, por isso, obteve apenas 2 ponto (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 respeita à prioridade atribuída pela região, que tinha um 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 não atribuiu à pavimentação qualquer prioridade e por isso obteve a nota mais baixa (0), não tendo, assim, alcançado nenhum ponto neste critério (3 x 0). Em resultado destes cálculos, o Extremo Sul obteve

Quadro 8. Metodologia para a distribuição do investimento em pavimentação (1995)
(23 quilómetros para pavimentar)

Região	CRITÉRIOS E PESOS												Nota (Total) %	Distâncias ⁶ (metros)	
	Carências ¹			% de Pop. Necessitada ²			População Total ³			Prioridade da Região ⁴					
	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal			
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	3	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	1	1	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	1	1	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	1	1	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	1	1	3	1	3	12	4,4	1.004
TOTAL													275	100	23.000

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

² Critério: "Proporção de população em áreas de extrema carência de serviços e/ou infraestruturas" (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 quilómetros).
OBS: Neste ano, a Região 2 - Nordeste - não foi contemplada com esta prioridade.

Fonte: CAPLAN, UPG e PMPA

26 pontos no domínio da pavimentação (12 + 2 + 12), enquanto o Centro somou apenas 11 ponto (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 Executivo do PT tomou posse, em 1989, os três objectivos 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 objectivos postos em acção. Dado que o OP adquiriu alguma consistência após 1991, o primeiro objectivo – a inversão das prioridades –, foi operacionalizado nos quatro (actualmente três) critérios, com os seus respectivos pesos, propostos pelo Executivo e aceites 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 sócio-económicos. Em certas secções 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 o peso 2 (ver a Figura 6). Os debates no seio do COP conduziram ao reforço deste critério com a justificação de que ele é «o que melhor reflecte 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-estruturas (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 actualmente formam uma sub-região, ela dava uma 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 na terceira prioridade, passou a encarar, em 1995, a pavimentação como a maior das prioridades. A razão pode muito bem estar no facto de que, sendo a instalação de saneamento um dos sucessos mais impressionantes da administração PT, ela deixou entretanto de ser objectivamente uma prioridade.

Quando comparado com os outros critérios, o da prioridade atribuída pela região é menos «objectivo». 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 pavimento (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 noutro sector de investimento.

O Quadro 10 mostra a distribuição do pavimento 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 carenciada 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, frequentemente 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 um

Quadro 9. Cenários para a metodologia da distribuição de investimento na pavimentação de ruas (1995)
(23 quilômetros de ruas para pavimentar)

Região	Cenário 0				Cenário 1				Cenário 2				Cenário 3			
	Nota (Total)	Nota (%)	Distâncias (m)	Distâncias (Total)	Nota (Total)	Nota (%)	Distâncias (m)	Distâncias (Total)	Nota (Total)	Nota (%)	Distâncias (m)	Distâncias (Total)	Nota (Total)	Nota (%)	Distâncias (m)	Distâncias (Total)
1) Humaitá-Navegantes/Ilhas	12	4,4	1,004	8	3,5	0,797	9	6,3	1,448	5	5,1	1,162				
2) Noroeste	18	6,5	1,505	12	5,2	1,195	12	8,4	1,930	6	6,1	1,394				
3) Leste	24	8,7	2,007	22	9,5	2,190	12	8,4	1,930	10	10,1	2,323				
4) Lomba do Pinheiro	21	7,6	1,756	17	7,4	1,693	9	6,3	1,448	5	5,1	1,162				
5) Norte	20	7,3	1,673	16	6,9	1,593	11	7,7	1,769	7	7,1	1,626				
6) Nordeste	22	8,0	1,840	18	7,8	1,792	10	7,0	1,608	6	6,1	1,394				
7) Partenon	12	4,4	1,004	10	4,3	0,996	6	4,2	0,965	4	4,0	0,929				
8) Restinga	21	7,6	1,756	19	8,2	1,892	9	6,3	1,448	7	7,1	1,626				
9) Glória	15	5,5	1,255	11	4,8	1,095	9	6,3	1,448	5	5,1	1,162				
10) Cruzeiro	15	5,5	1,255	13	5,6	1,294	6	4,2	0,965	4	4,0	0,929				
11) Cristal	23	8,4	1,924	21	9,1	2,091	11	7,7	1,769	9	9,1	2,091				
12) Centro Sul	27	9,8	2,258	25	10,8	2,489	15	10,5	2,413	13	13,1	3,020				
13) Extremo Sul	14	5,1	1,171	12	5,2	1,195	8	5,6	1,287	6	6,1	1,394				
14) Eixo da Baltazar	19	6,9	1,589	17	7,4	1,693	7	4,9	1,126	5	5,1	1,162				
15) Sul	12	4,4	1,004	10	4,3	0,996	9	6,3	1,448	7	7,1	1,626				
16) Centro	275	100,0	23,000	231	100,0	23,000	143	100,0	23,000	99	100,0	23,000				
TOTAL																

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

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

CENÁRIO 2 – Critérios 1, 2 e 3 (excluído o 4.º – "Prioridade da região")

CENÁRIO 3 – Critérios 1 e 3 (excluídos o 2.º e 4.º 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 quilômetros de ruas para pavimentar)

Região	CRITÉRIOS E PESOS											Nota (Total) ⁴	Distâncias ⁵ (metros)
	Carências ¹		População Total ²				Prioridade da Região ³						
	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	Nota	%		
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 Baltazar	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	
TOTAL										262	100	20.000	

¹ Critério: "Carência de serviços públicos e/ou infraestruturas" (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 ser pavimentadas na região, em metros (proporção calculada a partir de [4], em relação ao total de 20 quilômetros).

Fonte: CAPLAN, UPC, PMPA

peso 3, passou para 2 em relação a 4), e, por outro, a modificar os limites das diferentes notas: o limiar para a nota mais elevada passou a ser de 120 000 habitantes, em vez dos 200 000 usados anteriormente, e, desse modo, outras regiões para além do Centro puderam receber a nota mais elevada neste critério.

Actualmente o limiar 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 intra-estrutura, peso 4; prioridade temática da região, peso 5 (ver Figura 8).

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 arrancou, pela primeira vez, em 1989. Essa evolução ilustra a dinâmica interna do OP e, acima de tudo, a aprendizagem institucional efectuada tanto pelo Estado como pela sociedade civil.

Quando, em 1989, o PT assumiu o governo de Porto Alegre, a liderança do partido estava envolvida num 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 satisfazer 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 principal objectivo 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, por forma a 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), era já óbvio, por altura do final do primeiro ano, que uma tal

estratégia política e administrativa reflectia 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 da oposição e não estavam preparados para ir além do protesto e da confrontação.³⁰ Esse contexto não permitia a criação de espaços de negociação capazes de articular e de tornar compatíveis 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 efectivar. Em segundo lugar, tornou-se rapidamente evidente que os líderes das comunidades estavam socializados não só numa cultura política da confrontação, como também numa cultura política do clientelismo, com base na qual canalizavam recursos para as comunidades. Assim, o carreirismo do poder comunitário reflectia, assim, o carreirismo da política tradicional.³¹ A participação popular de tipo não-clientelista vinha, pois, perturbar quer a política tradicional, quer as estruturas de poder das comunidades.³² Por fim,

³⁰ Ver também Fedozzi (1997: 134) e Utzig (1996: 211-212). As relações entre o partido e o Executivo eram então muito tensas. A existência de tendências organizadas tem uma longa tradição na organização do PT. Enquanto que o Prefeito Olívio Dutra (Governador do Estado no período 1998-2002) pertencia à tendência da Articulação e o Vice-Prefeito à tendência da Nova Esquerda, a organização municipal do PT era dominada por uma tendência mais esquerdista, a da Democracia Socialista. As tensões andavam à volta do papel do partido na supervisão do Executivo e na nomeação de cargos políticos para o gabinete do Prefeito, nomeadamente os secretários municipais. O Prefeito e o Vice-Prefeito defendiam a autonomia do Executivo contra a interferência do partido, baseados no argumento de que, contrariamente ao partido, eles eram confrontados não só com questões políticas, mas também com questões técnicas, para as quais se exigia pessoal tecnicamente qualificado. Por seu lado, as estruturas do partido defendiam uma intervenção decisiva do partido na governação, 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.

³¹ Este tema é analisado em detalhe por Abers (1998, 2000).

³² 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.

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 consequência, as despesas com os funcionários, no orçamento de 1989, andavam à volta de 96%, restando apenas 3,2% das receitas 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 não podia deixar de ser frustrante.³³ Das obras planeadas, muito poucas foram executadas. Por exemplo, não foi completado nem um dos 42 km de pavimentação projectados para as comunidades. No ano seguinte, a dimensão da frustração era bastante visível. Tarso Genro recorda que a assistência às reuniões, relativamente grande em 1989, baixou em 1990. Numa dada reunião numa das regiões, havia mais membros do Executivo (vinte e cinco) do que pessoas da comunidade (dezasseis).

Os anos de 1990 e 1991 foram dedicados à recuperação da capacidade financeira e de investimento do Município. O controlo das despesas, combinado com uma reforma fiscal municipal e com maiores transferências federais e estatais tornadas possíveis pela Constituição de 1988, fizeram com que a percentagem de investimento do orçamento subisse sucessivamente para 10% (1990), 16,3% (1991) e 17% (1992). No que respeita à reforma fiscal municipal, o princípio da progressividade foi introduzido em dois impostos – o IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial e urbana) e o ISSQN (imposto sobre serviços de qualquer natureza) –, várias tarifas relativas aos serviços municipais (por exemplo, a recolha do lixo) foram actualizadas e indexadas à inflação (o que provocou a sua subida em flecha), 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, que, em 1990, remontava a 5,8% das receitas municipais, atingiu 13,8% em 1992 e, em 1998, variava já entre 17% e 18%. Em relação ao ISSQN, este representava em 1998 cerca de 20% das receitas municipais.

³³ 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).

A reforma fiscal, que era decisiva para se poder relançar a administração popular, teve que ser aprovada pela Câmara de Vereadores. Na medida em que a Frente Popular não possuía a 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 havia o povo de os pressionar 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 uma deslocação significativa no debate político-ideológico dentro da liderança do partido. Foi igualmente introduzida uma concepção de planeamento estratégico influenciada pela experiência de Salvador Allende no Chile (Fedozzi, 1997: 136, 225). A coordenação do OP foi retirada ao Secretariado do Planeamento, cujo corpo técnico era presa de uma cultura clientelista e tecnocrática, e centralizada em dois órgãos directamente dependentes do Gabinete do Prefeito: o Gabinete de Planeamento (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 efectiva com a preparação de um orçamento eficiente, coerente e realista. Esta mediação é constitutiva das estruturas e processos do OP e não deixou, até hoje, de ser aperfeiçoada. Assim, discutiu-se uma nova divisão regional com os delegados das comunidades. As cinco regiões deram lugar a dezasseis, número que ainda hoje 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 orçamentais. Sempre em articulação com os delegados das comunidades, decidiu-se concentrar 70% dos recursos de investimento em cinco regiões consideradas prioritárias. A escolha dessas regiões baseou-se nos seguintes critérios: mobilização popular da região; importância da região

para o desenvolvimento urbano da cidade; carência da região em infraestrutura urbana e serviços; e população vivendo em áreas de carência máxima (Fedozzi, 1997: 137).

Ao mesmo tempo, houve um progresso evidente no que respeita 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 Assembleias Regionais e, mais tarde, nas Assembleias Temáticas, e o Fórum de Delegados, composto por delegados eleitos segundo um critério baseado no número de participantes a cada uma das Assembleias Regionais (e, mais tarde, em cada uma das Assembleias Temáticas). Este modelo de participação e de tomada de decisão institucionalizadas, baseado num forte compromisso político 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 continuaram a ser reconhecidos como organizações regionais autónomas face ao Estado.

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 1998-2000. Aliás, como se verá adiante, a importância que as comunidades deram, ao longo dos últimos anos, à participação no OP acabou por afectar a sua participação noutras formas de organização comunitária. É o caso da UAMPA que, embora continue actuante, sofreu um certo esvaziamento das suas estruturas. A um nível mais micro o mesmo se pode dizer dos Conselhos Populares ou das Uniões de Vilas, conforme o Quadro 11 ilustra. Por outro lado, é significativo o aumento da participação em grupos religiosos ou culturais.³⁴

³⁴ A diferença na incidência de participação em organizações comunitárias entre 1995 e 2000 pode ser em parte explicada pelo facto de os dados de 1995 terem sido obtidos na segunda rodada – onde é sempre maior a presença de pessoas com ligações a entidades comunitárias – enquanto os dos anos seguintes foram obtidos durante a primeira rodada.

Quadro 11. A participação dos cidadãos nas plenárias do OP (%)

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 efectuada na segunda rodada do OP, as demais na primeira.

Fonte: Pesquisas PMPA-1993, FASE/CIDADE/PMPA-1995, CIDADE/PMPA-1998 e CIDADE/PMPA-2000

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 facto 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, às quais se atribuía apenas 30% do investimento, conduziu ao abandono do critério que impunha a concentração do investimento em cinco regiões prioritárias e à adopção de uma selecção sistemática de prioridades dentro dos diferentes sectores de investimento (pavimentação, saneamento, regularização fundiária, etc.) em todas as regiões da cidade.

Além disso, enquanto se preservava a noção de critérios objectivos para a determinação das prioridades e a selecção dos investimentos, os critérios sofreram muitas transformações. Dois deles foram abandonados – a mobilização popular na região e a importância da região para o planeamento da cidade –, o primeiro, por ser considerado subjectivo e abrir caminho à 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 reflectia a exigência dos delegados das comunidades de que as prioridades definidas pelos habitantes de cada região fossem mais decisivas 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 numa 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, enquanto mediação institucional fundamental para a distribuição democrática dos recursos orçamentais. 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).

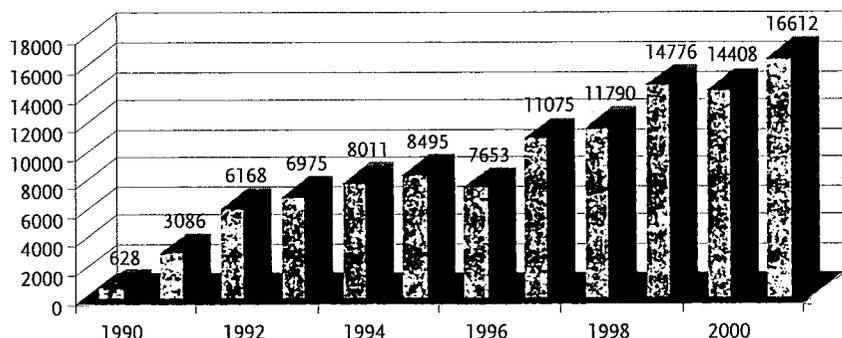
Nos anos seguintes, a aprendizagem e a dinâmica institucionais continuaram a ser as principais características do OP. Podemos até dizer que, de 1993 em diante, a estrutura e o funcionamento do OP ganharam uma crescente complexidade operacional, o que não impediu, muito pelo contrário, que o número de participantes aumentasse (ver Figura 9)³⁵ e que a sua composição social se tornasse cada vez mais diversificada.³⁶

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 afectam as classes

³⁵ Segundo os dados da Prefeitura de Porto Alegre, e tomando como base de cálculo as duas rodadas, a participação dos cidadãos na preparação do orçamento participativo evoluiu de 1.300 participantes em 1989, até atingir o número de 19.025, no ano 2000 (ver Figura 11 mais adiante). A comparação entre a Figura 9 e a Figura 11 mostra que a primeira rodada das assembleias tem sido sempre mais participada que a segunda. Sobre a evolução da composição social do público do OP ver CIDADE e CRC (1999: 15-41) e Baiocchi, 2001a.

³⁶ 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.

Figura 9. Participação na 1.ª rodada do OP (1990-2001)



Fonte: CRC-PMPA, 2001, PMPA-CIDADE, 2002

populares, talvez menos clientelista, mas não menos imediatista e eleitoralista. Também foi apontado o facto de a base regional da participação tornar impossível qualquer discussão da cidade como um todo, e, sobretudo, qualquer definição de um plano estratégico para a cidade. Outra crítica era a de que centrar a atenção nas necessidades básicas das classes populares tinha, como resultado, negligenciarem-se questões de interesse para outros sectores sociais: as classes médias, os empresários e mesmo os sindicatos. Por este motivo, esses sectores 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, tomaram-se duas iniciativas importantes logo no início do segundo mandato (1993): a organização do Congresso da Cidade³⁷ e a criação das «plenárias temáticas». O primeiro Congresso, conhecido como o Primeiro Congresso da Cidade Constituinte (ecoando a grande mobilização democrática que esteve 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 Universi-

³⁷ O Congresso da Cidade passou a ser organizado com regularidade. O último teve lugar em Maio de 2000, estando o IV Congresso da Cidade agendado para 2002.

dade e órgãos do Estado do Rio Grande do Sul e do Governo Federal. As conclusões do Congresso definiram as linhas mestras do desenvolvimento económico 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 Director».

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 referi atrás, e com o fim de promover as directivas do primeiro Congresso, adoptaram-se inicialmente cinco temas;³⁸ actualmente são seis as plenárias temáticas. Estas plenárias são organizadas de um 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, contrariamente ao 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 arquitectónico e enorme valor simbólico no imaginário social e cultural da cidade.

As plenárias temáticas foram o meio para alargar, quer os temas de discussão e de decisão participativa, quer 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 ao movimento sindical, 14,3% representavam interesses do sector empresarial, 20% pertenciam a movimentos comunitá-

³⁸ Para algumas das tendências mais esquerdistas 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 11).

rios, 35% a outras instituições da sociedade civil e do Estado, 14,4% não tinham filiação organizativa, e 0,7% representavam partidos políticos. Todavia, o facto 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) refere um inquérito³⁹ aos participantes nas plenárias temáticas realizadas em 1995 segundo o qual, quando interrogados sobre o que distingue as plenárias regionais das temáticas, 60% dos inquiridos ou não sabiam, ou não respondiam. Os dados do inquérito realizado em 2000 continuam a indicar um valor bastante alto de participantes (44,2%) que não distingue entre Assembleias Regionais e Temáticas (PMPA-CIDADE, 2002: 44).

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 tem-se tornado, com o decorrer dos anos, objecto de uma controvérsia cada vez maior. No princípio dos anos 90, as regiões estavam, sobretudo, preocupadas com a falta de infra-estruturas físicas 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 actividades culturais e de lazer bastante vivas. Muitas das regiões possuíam clubes culturais e desportivos, grupos de teatro, etc. À medida que a necessidade de infra-estruturas físicas se atenuou em resultado do êxito do OP, aumentaram as exigências de melhorias «pós-materialistas», e daí as relativas sobreposições da participação regional com a das plenárias temáticas. A este respeito, porém, o conflito dá-se 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 uma tal expansão, com o argumento de que esses tópicos

³⁹ Este inquérito foi realizado 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.

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 relativamente às propostas culturais apresentadas pelo Executivo, as quais, na opinião dos conselheiros, estavam enviesadas a favor das actividades de «alta cultura». A verdade é que muitas regiões têm as suas próprias tradições culturais, programas e equipamentos, e querem sobretudo melhorá-los. Na reunião do COP de 1 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 actividades 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 domínio do Orçamento Participativo fosse alargado a outras áreas da despesa 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 seu objectivo é participar em decisões que digam respeito a políticas relacionadas com a administração do Município e seus funcionários.⁴⁰

Importa mencionar duas outras modificações institucionais introduzidas depois de 1993. Desde o início da década que 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 facto é que o Fórum não tinha funções claramente definidas e a sua dinâmica revelou-se deficiente. Tomou-se então a decisão de eliminar o Fórum do Orçamento e de criar, em seu lugar, fóruns de delegados em cada região e em cada

⁴⁰ 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.

uma das plenárias temáticas.⁴¹ Por outro lado, com o objectivo 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 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 rodada 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. Relativamente aos critérios para a distribuição de recursos de investimento, em 1996, como já foi referido, 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 Mapa 1).

No decurso dos 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 atrás, introduziram-se 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 actuação de tutela ou mesmo de manipulação por parte do Executivo. Em suma, o OP adquiriu maior transparência no que respeita ao seu carácter central: uma luta política democrática, centrada em torno de diferentes concepções para a distribuição justa de recursos públicos escassos numa sociedade extremamente desigual.

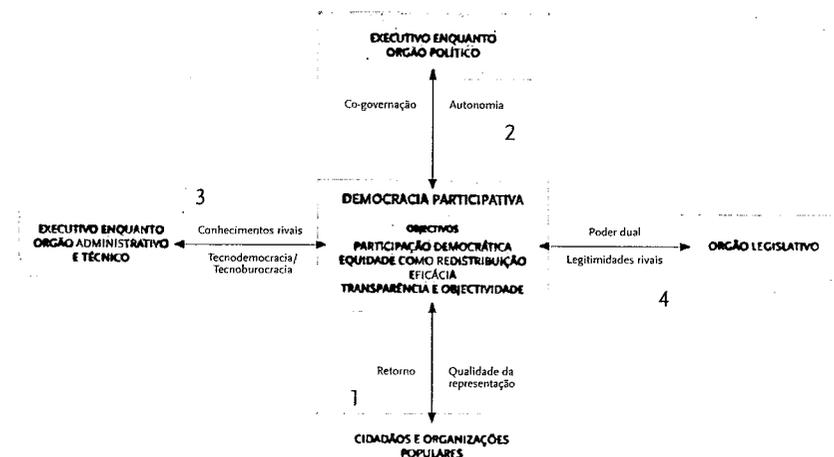
⁴¹ De todo o modo, o Fórum do Orçamento respondia à necessidade de aumentar a interacção e o contacto entre as diferentes regiões e de não os limitar às lideranças. Aquando da revisão das regras do OP em 1997, foi recolocada a possibilidade de se (re)instituir o Fórum do Orçamento.

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, para a qual se mobilizou uma reflexão mais ampla sobre o passado e o futuro do OP. 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 livro.

4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: PARA UMA DEMOCRACIA REDISTRIBUTIVA

Nesta secção analisarei os aspectos políticos mais salientes 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 10 poderá ser útil.

Figura 10. 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 maioritária. As comunidades onde elas vivem e se organizam são reconhecidas como tendo direitos colectivos urbanos que legitimam as suas reivindicações e exigências, e também a sua participação nas decisões tomadas para lhes responder.

A selecção de prioridades e de obras incluídas no Plano de Investimento consegue-se através de critérios objectivos, definidos mediante um processo complexo de negociação que tem lugar nas reuniões intermediárias, nas Assembleias Regionais e Temáticas, e no Conselho do OP. Hoje é geralmente reconhecido que o OP transformou a cultura política das organizações comunitárias, a qual 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; ocorrem também no seio de cada região, e é tão complexo e tenso a nível intra-regional como a nível inter-regional.

A objectividade e a transparência dos critérios exprime-se 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 as transformar em quantidades de recursos e de investimento determinadas 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 serem investidos. 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 uma tal conversão é tão fiel e objectiva 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.⁴² A complexidade do

sistema de atribuição de pontos reside no facto 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 que a medição das prioridades e das necessidades garante a fidelidade, a objectividade 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 diversidade interna das regiões e as lutas políticas relativas à liderança das comunidades. Estas dificuldades levaram à criação de micro-regiões, 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 adoptados para distribuir os recursos entre as regiões.

Em 1995, o Conselho do OP aprovou directivas não vinculativas para a distribuição de recursos no interior das regiões, propondo a adopção de critérios objectivos para a hierarquização de prioridades e para a escolha de investimentos, critérios esses semelhantes aos adoptados para a hierarquização e distribuição inter-regionais: prioridade temática da micro-região ou Vila; carência de serviços ou de infra-estruturas; número de habitantes que beneficia da obra exigida. Segundo Fedozzi (1997: 161), na maioria das regiões, especialmente naquelas que não estão divididas em micro-regiões, as decisões não obedecem ao sistema dos pontos, havendo antes uma negociação política e o voto directo dos delegados de cada Vila para a escolha das prioridades. Independentemente da dificuldade em medir, por exemplo, a carência de serviços ou de infra-estruturas em cada micro-região ou Vila, a maior parte dos dirigentes comunitários têm optado pela distribuição dos recursos em conformidade com o critério da participação dos moradores nas reuniões. Apenas quatro das dezasseis 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 assinalai, a natureza democrática da dis-

⁴² O conjunto de regras e critérios que regulam o funcionamento do OP (regulamento interno, critérios gerais para a distribuição de recursos e critérios técnicos) é hoje bastante volumoso. Ver anexos 1, 2 e 3.

tribuição é assegurada por uma metodologia de cálculo que se foi 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.⁴³

A eficácia redistributiva do OP tem sido plenamente confirmada. Basta referir que, no OP, Ilhas, a região mais pobre da cidade (hoje em dia uma micro-região de Humaitá-Navegantes/Ilhas), com uma população de cerca de cinco mil habitantes, quase todos classificados como pessoas carenciadas, tem um peso decisório igual ao da região mais rica, o Centro, com 271.294 habitantes, dos quais menos de 3% são considerados carenciados (ver também Lorangeira, 1996: 4). Durante a campanha eleitoral de 1992, quando os que se opunham ao candidato do PT argumentavam que a governação do PT providenciava apenas «obras do feijão com arroz», esta crítica foi, na verdade, a grande alavanca para a mobilização popular em apoio dessa governação. As comunidades que então participavam no OP partiram do princípio de que as «obras do feijão com arroz» lhes eram favoráveis, já que elas próprias haviam votado a seu favor no OP. O carácter pejorativo da frase «obras do feijão com arroz», designando as classes populares como entidades socialmente desqualificadas, foi neutralizado por essas mesmas classes enquanto sujeitos das decisões democráticas que conduziram às obras. Assim, a natureza desigual e conflitual 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 presidiam à distribuição de recursos pelo governo municipal, o OP conseguiu resultados materiais impressionantes. No que respeita ao saneamento básico (água e

esgotos), em 1989 apenas 49% da população estava abrangida por ele. No final de 1996, 98% dos lares possuíam água canalizada e 85% eram servidos pelo sistema de esgotos. Segundo um jornal influente, *O Estado de São Paulo*, enquanto todos os anteriores governos municipais de Porto Alegre tinham construído cerca de 1100 km de rede de esgotos, as duas administrações PT construíram 900 km entre 1989 e 1996. Relativamente à pavimentação das ruas, foram construídos 215 km à razão de 30 km por ano. Mesmo assim, apenas se eliminou metade do défice 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 eloquente, já que 25% do solo urbano disponível pertence a catorze pessoas ou entidades. Apesar da lentidão na regularização fundiária, foi possível urbanizar os bairros populares e erguer muitas casas para as populações marginais.

Quadro 12. Construção de unidades habitacionais e regularização fundiária, 1986-1996

	1986-88	1989-92	1993-96
Unidades até 25 m ²	1205	561	661
Unidades acima de 25 m ²	–	96	400
Unidades habitacionais	549	640	1446
Casas de emergências e distribuição de material de construção	164	199	512
TOTAL	1918	1496	3019
Regularização fundiária (lotes)	–	5364	12224
Urbanização (unidades beneficiadas)	–	96	5736
Unidades em cooperativas (unidades beneficiadas)	–	160	5000

Fonte: DEMHAB, 1997

Todavia, a pouca atenção que tem sido dada à questão fundiária traduz também uma atitude mais pragmática por parte dos conselheiros do OP. Conforme refere o CIDADE (1998), no caso da regularização fundiária, e porque existem terceiras partes envolvidas no conflito (como,

⁴³ Um número significativo de pessoas que participa no OP (33,3%) afirmou, em 2002, desconhecer ainda as regras de funcionamento do OP, e um outro grupo relativamente grande (25,3%) afirmou conhecer apenas algumas das regras (PMPA-CIDADE, 2002: 39).

por exemplo, o poder judicial), as reivindicações tendem a levar muito tempo a ser satisfeitas. Como o Orçamento é anual e os recursos são escassos, é mais útil apostar em reivindicações que podem ser atendidas, sem grande risco, durante o ano em exercício.

No que concerne à educação, entre 1989 e 1999 duplicou o número de alunos matriculados no ensino infantil, fundamental e médio (SMED, 1999).⁴⁴

O esforço de investimento que o Executivo efectuou 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 receitas na ordem dos 48%. Também é possível que a transparência nas despesas municipais, tornada possível pelo OP, tenha contribuído para uma maior motivação no pagamento dos impostos.

4.2. O Orçamento Participativo e as pessoas

Os problemas principais nas relações entre o OP, os cidadãos e as organizações populares residem na articulação da representação com a participação, e na qualidade da representação.

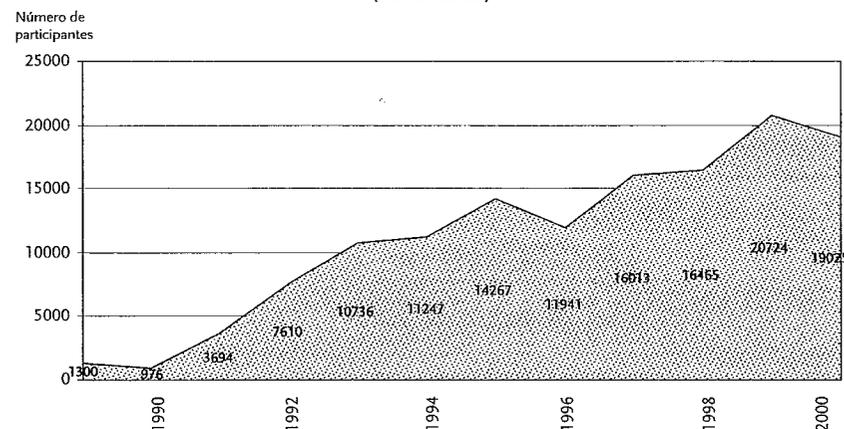
Com algumas pequenas oscilações, a participação dos cidadãos no OP aumentou significativamente ao longo da década. Os dados na Figura 11 dizem respeito exclusivamente às duas rodadas das assembleias plenárias regionais e temáticas. Se contabilizarmos as inúmeras reuniões preparatórias e intermediárias nas regiões, bairros e vilas, os números da participação aumentam dramaticamente. Segundo os dados da Prefeitura, cerca de 45 mil pessoas participam em cada ano do conjunto das actividades do OP.

De acordo com um inquérito levado a cabo em 1998,⁴⁵ a maioria dos participantes – um grupo equilibrado de homens e mulheres com idade média de quarenta e um anos – pertence às classes populares: 24,8%

⁴⁴ 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.

⁴⁵ O inquérito de 1998 integrou pesquisadores do CIDADE, da CRC, da Prefeitura de Porto Alegre, tendo contado igualmente com o apoio de G. Baiocchi.

Figura 11. Evolução do Número de Participantes no Orçamento em Porto Alegre (1989-2000)



Fonte: CRC e PMPA

têm um rendimento familiar de um a dois salários mínimos⁴⁶ e tem educação básica. 54,1% dos participantes possuem um rendimento familiar até quatro salários mínimos.⁴⁷ 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 reformados e os que trabalham em casa. Comparando com um inquérito similar realizado em 1995, detecta-se um aumento no rendimento e na educação (CIDADE e CRC, 1999: 25-29). Dados de 2000 indicam que o grupo populacional mais carenciado economicamente continua a ser o que mais participa no OP: 24,9% com rendimento familiar inferior a dois salários mínimos e 29,3% com um rendimento entre dois e quatro salários mínimos (PMPA-CIDADE, 2002: 25).

A participação das mulheres, embora bastante equilibrada na base, diminuiu durante muito tempo à medida que se subia na escala de decisão. Na primeira metade da década de 90, o factor sexual foi particular-

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Segundo dados do IBGE (2000), o rendimento médio familiar em Porto Alegre é de 6 salários mínimos.

mente notório nas seguintes categorias: conselho directivo de Associação de Moradores (20% eram mulheres); Conselho do OP (20%); Fórum de Delegados (16,9%).⁴⁸ Ao longo da década, a participação das mulheres nas associações das comunidades e nas estruturas básicas do OP (assembleias) foi mais elevada do que é habitual em experiências participativas semelhantes no Brasil e noutros países da América Latina. Os dados das pesquisas que têm vindo a ser realizadas pelo CIDADE mostram que a participação das mulheres aumentou significativamente entre 1995 e 2000, tanto ao nível das assembleias regionais, como das temáticas, sendo hoje parificável à composição sexual da população. No que respeita à eleição para cargos representativos (conselheiros e delegados), a discriminação sexual, que se verificou durante vários anos, acabou também por ser eliminada. Segundo dados do inquérito de 1998, a diferença entre as mulheres e os homens, no que respeita à intervenção activa 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 do desenvolvimento económico e tributação, e educação, cultura e lazer, as mulheres intervêm mais que os homens. Nas assembleias regionais, os homens intervêm mais, excepto nas regiões de Cristal e de Humaitá/Ihas/Navegantes (CIDADE e CRC, 1999: 16).

As mesmas pesquisas revelam que as pessoas que participam nas assembleias temáticas têm níveis consideravelmente maiores de rendimento e de escolaridade. Cumprindo o seu objectivo original, as plenárias temáticas têm, obviamente, atraído um conjunto mais variado de entidades e de organizações do que aquele que as assembleias regionais atraem (ver Baiocchi, 2001a). Apesar disso, a maioria dos participantes, quer nas assembleias regionais, quer nas temáticas, declara pertencer a 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

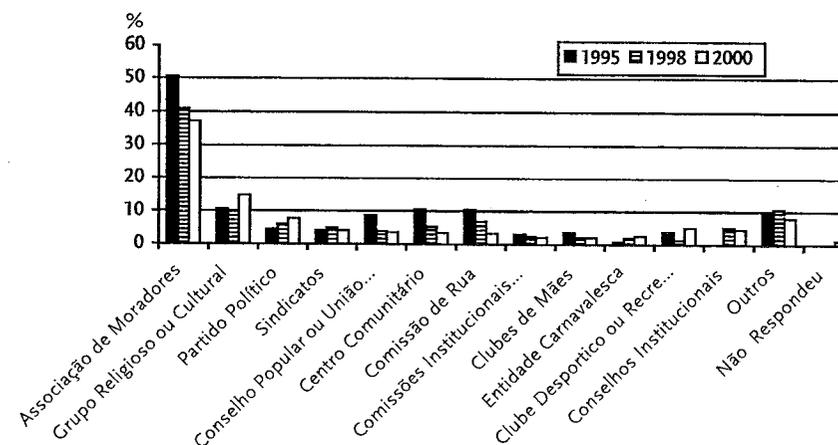
⁴⁸ No COP eleito em 2000, 30% eram mulheres e a percentagem era ainda menor se considerássemos apenas os conselheiros titulares. No entanto, a composição sexual da presença efectiva nas reuniões varia bastante. Numa das reuniões a que assisti (a de 29 de Abril de 1997), 45% dos participantes eram mulheres.

moradores. Embora as assembleias temáticas tivessem sido concebidas como um espaço privilegiado para a participação dos sindicatos, a participação média destes nessas assembleias é idêntica à sua participação média nas assembleias regionais. No respeitante às estruturas autónomas de «segundo nível»⁴⁹ – Conselhos Populares e Articulações Regionais –, elas revelam, surpreendentemente, maior participação nas assembleias temáticas do que nas regionais, apesar de a sua constituição se basear na região.

Comparando dados de 1995 e 1998, a Figura 12, 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.

Como vimos, a preocupação foi sempre a de alcançar uma sintonia entre participação e representação, ou seja, aperfeiçoar os mecanismos de representação necessários ao funcionamento adequado da democra-

Figura 12. Distribuição percentual da participação em entidades no Orçamento Participativo de Porto Alegre



Fonte: CIDADE e CRC, 1999, PMPA-CIDADE, 2002

⁴⁹ Designam-se como organizações de «segundo nível» porque são constituídas por movimentos de base, associações de moradores, etc., sendo estas últimas consideradas organizações de base ou organizações de «primeiro nível».

cia participativa (ver Dias, 2000; Baiocchi, 2001a, 2001b). De facto, mesmo num 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 se profissionaliza, como, por exemplo, 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 em qualquer altura 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 algumas alterações no sistema eleitoral. Assim, o aumento da participação e a necessidade de salvaguardar as posições minoritárias conduziu à adopção do método proporcional na eleição dos delegados e conselheiros do OP (ver mais adiante).

Desde 1994 que 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. Assim, com o fim de tornar as assembleias mais atraentes e vivas, são representados, antes que elas tenham início, pequenos *sketches* e peças de teatro encomendados e pagos pelo Executivo municipal, e exhibe-se um vídeo onde se mostra o processo de execução de obras incluídas no Plano de Investimento do ano anterior, 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 pacíficas quanto parece à primeira vista. Os problemas centram-se em torno de duas questões: a proporção entre representados e representantes; a qualidade da representação (autonomia, responsabilização e «retorno» ou transparência). Desde o início houve uma tensão entre o Executivo e o movimento popular em relação aos critérios para determinar a proporção entre o número de participantes nas reuniões e o número de delegados eleitos. À medida que a participação foi

umentando, o Executivo propôs que a proporção de um delegado por cada cinco pessoas mudasse para um delegado por cada dez. Como referi atrás, a proporção sofreu posteriormente várias alterações até chegar-se ao sistema actual: 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 aprendizagem e que, dentro das suas instituições (principalmente no COP e no Fórum de Delegados), circula informação importante, a exposição a essa aprendizagem e a essa informação deveria ser tão alargada quanto possível. O Executivo, por sua vez, respondeu sempre com o argumento da eficácia deliberativa e da necessidade de tornar compatíveis a democracia directa e a democracia representativa. Como disse Olívio Dutra, o primeiro Prefeito do PT: «não estamos a vender a ilusão da democracia directa 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 no PT, afirmam que o Governo, através do OP, cooptou o movimento popular, distorcendo as 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 maior detalhe.

Relacionado com esta questão, existe o problema de saber até que ponto as concepções e posições dos delegados e dos conselheiros reflectem inteiramente as das regiões que eles representam. Este problema não foi muito relevante enquanto as instituições do OP se preocuparam exclusivamente com as infra-estruturas físicas das comunidades. Mais recentemente, contudo, à medida que os debates e as exigências se foram

alargando a outras áreas (como a cultura) e os delegados e conselheiros começaram a participar em numerosos eventos sobre tópicos muito diferentes, afrouxou o vínculo entre a população da região e os seus representantes. Corre-se, assim, o risco de as posições assumidas pelos delegados ou conselheiros poderem reflectir as suas preferências pessoais acima de tudo o resto. Receia-se que esta «autonomia» dos representantes face aos seus eleitores possa trazer de regresso, 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 facto 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 comités (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 relativamente 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 controlo efectivo sobre os representantes da participação popular, e, portanto, para a responsabilização dos mesmos.

O retorno levanta outro problema, relacionado com a 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 efectivo 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 um monopólio da equipa técnica (engenheiros, advogados, administradores públicos, arquitectos, etc.).⁵⁰ Ainda assim, os conselheiros e delegados afirmam, por vezes,

⁵⁰ Recentemente, como já referi, tornou-se possível a participação no OP (obtenção de informação e apresentação de sugestões e reivindicações) via Internet, onde também é possível ter acesso ao plano de investimentos do OP de cada ano e conferir todas as obras realizadas desde 1990. De qualquer forma, e segundo a informação recolhida no inquérito de 1998, 70% dos eleitos para o OP (delegados e conselheiros) consideraram satisfatória a acessibilidade da informação (CIDADE e CRC, 1999: 12, 65).

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 aceder à informação. O representante do Executivo, do GAPLAN, respondeu que a crítica era justa e que o sistema electrónico 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 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 vossa 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, organizam-se alguns seminários de treino para familiarizar os novos conselheiros com o funcionamento complexo do OP. Para além disso, o treino 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, tem-se levantado a questão de saber se a reeleição deveria ser admitida sem limites de mandato, com base na justificação 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, em alternativa, os conselheiros efectivos 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.⁵¹ Na reunião do COP de 4 de Março de 1997, cuja agenda incluía o regimento interno, a questão da reeleição foi levantada uma vez mais. Alguns conselheiros defenderam a reeleição na base de dois argumentos muito diferentes. Um deles 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 não há-de 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 é 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 atrás. Nos primeiros anos do OP, vários conselheiros ficaram durante três ou quatro anos. A ideia era «vamos apoiar quem tiver mais experiência». Mas depois chegámos à conclusão de que estávamos a perpetuar as mesmas pessoas no mesmo cargo. Estávamos a impedir o aparecimento de novas lideranças. Hoje o OP é a

⁵¹ Este alerta mantém-se, pois, embora os dados de 1998 mostrem que 74% dos eleitos reconhece 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 ocorre por indicação (CIDADE e CRC, 1999: 91).

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 a ficar para trás.

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

Há ainda outra questão a mencionar no que respeita à qualidade da representação: o grau de participação dos conselheiros nas reuniões e noutras actividades do COP. Ao longo dos anos, o COP reuniu regularmente uma vez por mês, mas, em 1997, reuniu 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 autocarro pelo facto de a maioria dos conselheiros viver nas regiões da periferia. Trata-se, portanto, de um tipo de trabalho voluntário muito intenso, e alguns conselheiros afirmam ser impossível estarem presentes em todas as reuniões.⁵² Além disso, sempre que as reuniões se prolongam por demasiado tempo, alguns conselheiros têm de as abandonar a fim de apanharem o último autocarro para a zona 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 altura 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 quorum necessário para se realizar uma votação. Houve três propostas. Segundo a primeira, o quorum deveria ser uma maioria simples dos conselheiros (vinte e três, apesar de os representantes do governo não

⁵² Segundo os dados de 1998 (CIDADE e CRC, 1999: 12), em 1998, 56,4% dos conselheiros eleitos e 40,9% dos delegados eleitos costumam inscreveram-se para falar «sempre» ou «quase sempre» nestas reuniões.

votarem), estabelecida no início da reunião. Se o quorum 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 quorum. A segunda proposta definia o mesmo quorum, mas exigia-o para todas as decisões tomadas. A terceira proposta, que já havia sido adoptada no ano anterior, propunha duas fórmulas para o quorum: 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 e os representantes do Executivo manifestaram-se a favor da terceira proposta. O representante do GAPLAN disse:

Muitas vezes a discussão aquece, 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 quorum. 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 empenhamento dos sectores populares de Porto Alegre em impedir que o OP caia nas armadilhas do velho sistema clientelista e autoritário. De facto, o espectro das continuidades entre o velho e o novo sistema emerge recorrentemente nos debates.

4.3. Autonomia e co-governança

O OP é a manifestação de uma esfera pública emergente, onde os cidadãos e as organizações comunitárias, por um lado, e o governo municipal, por outro, convergem com autonomia mútua. Uma tal convergên-

cia 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-governança, 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 tem sido polémico desde sempre. 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 tomam-se por maioria simples; as decisões são remetidas para o Executivo; em caso de veto pelo Prefeito, regressam ao Conselho para nova avaliação; a rejeição do veto do Prefeito requer uma maioria qualificada de dois terços; se ocorre uma rejeição, o assunto regressa ao Prefeito para uma avaliação e decisão final. Tendo em conta que, segundo a Constituição, é ao órgão Legislativo que compete 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 equipa técnica e a comunidade acabou por concordar.⁵³

⁵³ 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. É, no entanto, significativo que o novo Executivo municipal, eleito em 2000, tenha voltado a fazer incluir no Regimento Interno do OP a possibilidade de veto e seu seguimento (art. 13, parágrafo 2, 3 e 4). Ver anexo 1.

O processo de construção do consenso é complexo porque os problemas em discussão, bem como as decisões tomadas, apresentam frequentemente, para lá da dimensão política, uma forte dimensão técnica. Além disso, os «critérios técnicos» constituem uma das limitações da participação e são eles próprios, por vezes, objecto 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 clarificação dos critérios técnicos e legais, utilizados pelos secretariados 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 selecção 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 atrás, 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 efectivos e quatro substitutos), dois representantes da CRC e dois representantes do GAPLAN (Baierle, 1998). A CRC e o GAPLAN são as duas principais instituições do Executivo que asseguram a mediação institucional entre o Executivo e as organizações e associações 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 detrás 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 actividades e reuniões do COP, mas, como sugeri antes, a coordenação real continua a pertencer aos representantes do Governo municipal.

Eis alguns dos critérios técnicos a certa altura em vigor: são ignoradas 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 areias e lixo; exige-se um mínimo de dez metros de largura em ruas com grande densidade de tráfico: sete metros para as faixas de rodagem e três metros para os passeios.⁵⁴

Neste sistema de co-governança, o Executivo desempenha um papel muito activo, quanto mais não seja porque controla o conhecimento técnico e também porque produz a informação relevante ou tem um 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 na região (o CROP). Para além disso, o próprio Executivo remete propostas de investimento autónomas para o COP, as chamadas «demandas institucionais», que têm a sua origem nos departamentos do Executivo e que, habitualmente, dizem respeito à manutenção ou à melhoria das infra-estruturas urbanas da cidade.

Além das limitações técnicas, existem limitações financeiras nem sempre devidamente consideradas pelas assembleias. Basta referir que, por razões de ordem financeira, não é possível atender mais de 30% das solicitações feitas pelas comunidades. Por vezes, a forma como se formulam as exigências e as prioridades não toma em linha de conta certos condicionalismos técnicos que aumentam os custos para lá do que as próprias comunidades consideram razoável. Por exemplo, o facto de a pavimentação das ruas dever incluir a iluminação das mesmas aumenta grandemente o seu custo. Actualmente, a percentagem do orçamento de investimentos no orçamento do município varia entre 10% e 20%, uma percentagem que, segundo os padrões brasileiros, pode ser considerada elevada.⁵⁵ Por outro lado, os conselheiros do COP têm questionado sempre o volume de despesas com os funcionários e com os serviços do

⁵⁴ Ao longo dos anos, os critérios técnicos foram adquirindo uma relevância crescente. A consulta do Anexo 2 (critérios técnicos em vigor em 2002) será elucidativa a este respeito. A promoção de parcerias entre a Prefeitura e entidades privadas sem fins lucrativos no domínio da política social veio dar azo a uma complexa actividade regulatória, com destaque para a que incide sobre as creches. Ver o Anexo 2.

⁵⁵ 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 actividades de manutenção.

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 se referiu antes, foi criada no COP uma Comissão Tripartite – composta por conselheiros, representantes do SIMPA e representantes do governo – cujo objectivo 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 nas plenárias temáticas. Segundo o inquérito de 1995 já referido, à pergunta sobre o poder de decisão das comunidades, 33% respondeu que a população decide «sempre», 27,3% respondeu que a população decide «quase sempre», e 23,8% respondeu que decide «por vezes». É bastante significativo que 15,3% não tenha respondido ou não tenha sabido responder. Estes dados mantêm-se sem alterações significativas no inquérito realizado 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.⁵⁶ O facto de apenas 30% das demandas poderem ser tidas em conta é menos importante do que a satisfação efectiva das demandas que foram seleccionadas para serem incluídas no Plano de Investimento. Vários mecanismos garantem a eficácia e a responsabilização. Em primeiro lugar, há que referir a vontade política do Executivo. O princípio básico da governação municipal é cumprir o Plano de Investimento, de forma tão rigorosa quanto possível, e justificar o que fica por cumprir. Em segundo lugar, há comités – criados no âmbito do Fórum de Delegados – cuja função é supervisionar as obras. Em caso de atrasos ou de alterações, os delegados têm acesso directo 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

⁵⁶ Ver Abers, 1998, 2000.

órgãos, por estarem abertos à participação individual e colectiva de todos os cidadãos, exercem um controlo popular duplo: sobre o desempenho do Executivo e sobre a própria representação da comunidade. Conforme vimos antes, o exercício do controlo, na prática, é problemático, como se verifica pelos debates acerca da qualidade da representação e acerca da transparência («retorno»).

O inquérito de 1995, a que me tenho vindo a referir, permite-nos observar uma demonstração possível da eficácia das decisões: 56,6% dos participantes nas assembleias regionais e temáticas declararam ter beneficiado das obras e dos serviços do OP. É significativo que esta percentagem aumente com o número de anos de participação no OP.⁵⁷ Assim, entre os que participaram no OP durante seis anos, 72,7% afirmou ter beneficiado. A percentagem é também mais elevada entre os dirigentes das associações de moradores (67,9%) e entre os que já tinham sido eleitos antes (como delegados ou como conselheiros) para os órgãos do OP (74,3%).⁵⁸

De acordo com o que indiquei atrás, o vínculo da participação à distribuição de recursos e à eficácia das decisões é uma das características nucleares do OP. Isto, por si só, explica por que razão os conselheiros do OP reuniram, durante cinco meses, pelo menos uma vez por semana, e frequentemente duas ou três vezes, sem remuneração, sem sequer terem cobertas as despesas com os bilhetes dos transportes (na verdade, essa é uma exigência que ainda não foi atendida até hoje). Este vínculo da participação à distribuição é, sem dúvida, uma das virtualidades do OP, mas talvez também a sua limitação. Segundo o Prefeito Tarso Genro, é frequente que uma região ou micro-região deixe de participar nas reuniões e nas assembleias depois de as suas exigências terem sido satis-

⁵⁷ No inquérito de 1998 esta percentagem é de 58,5% (CIDADE e CRC, 1999: 63), tendo-se mantido a mesma tendência no inquérito de 2000, onde a percentagem dos entrevistados que afirmaram ter beneficiado de obras ou serviços do OP foi de 60,1% (PMPA-CIDADE, 2002: 57).

⁵⁸ A eficácia das decisões variou ao longo da década. Por exemplo, segundo o *Correio do Povo*, de 29 de Abril de 1996, de todas as obras públicas planeadas para 1995, 95% estavam em execução ou já concluídas em Abril de 1996. Houve, porém, atrasos nalgumas 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.

feitas. Mais tarde, os seus membros acabam habitualmente por regressar, quando verificam que, no ano em que não participaram, não houve investimento na região ou micro-região respectiva.

Até onde a responsabilização pode ir, o acto de prestar contas e de fornecer informação é crucial para a inteligibilidade e a transparência de todo o processo. Logo em 1990, o Executivo instituiu o Dia Municipal da Responsabilidade, em que, numa reunião pública, o Executivo devia prestar contas sobre as obras decididas com base no OP. Actualmente, a responsabilidade, enquanto prestação de contas aos cidadãos, desempenha-se de variadas maneiras, muitas vezes através de folhetos amplamente distribuídos pela cidade ou no início das assembleias e das plenárias da primeira rodada.⁵⁹ Além disso, o GAPLAN publica uma brochura com o Plano de Investimento, que integra uma lista de todas as obras aprovadas, descritas em pormenor, bem como uma lista dos nomes e moradas de cada conselheiro, e ainda dos números de telefone dos Coordenadores do OP (CROPs) em cada região. Este documento circula largamente e alcança todas as regiões, dando aos cidadãos a oportunidade de verificar se as suas decisões estão a ser executadas.⁶⁰ No inquérito 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 provocar, eventualmente, alguma tensão adicional no terreno, já tenso, da co-governança 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 os seus recursos de investimento mais do que qualquer outra cidade brasileira. Segundo

⁵⁹ No final do ano é feita uma publicação com a prestação de contas, que é distribuída pelos fóruns de delegados e população em geral. Nos últimos anos, a prestação de contas tem-se vindo a sofisticar, incluindo uma amostra fotográfica em lugar público, dividida por eixos temáticos. É usual que o Prefeito e várias equipas integradas pelos secretários se dirijam a locais de grande afluxo de pessoas (comércio, paragens de autocarros, restaurantes, etc.) e distribuam a publicação da prestação de contas. Esta publicação também está acessível na Internet.

⁶⁰ Esta informação também está disponível na página da Internet sobre o OP da Prefeitura de Porto Alegre.

Navarro (1996: 22), os recursos do orçamento disponíveis para investimento atingiam os 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 das demandas, é de esperar que a luta pela partilha de recursos se torne mais intensa no futuro próximo. A crise orçamental 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 isenções fiscais ao sector exportador, daí resultando a quebra nas transferências federais.⁶¹ Se diminuir significativamente a percentagem de demandas atendidas, podemos assistir eventualmente a uma perda de interesse na participação, como, de facto, aconteceu nos primeiros anos do OP.⁶²

Pela sua própria génese, o OP tem sido o mecanismo privilegiado para decidir as obras que são directamente relevantes para as comunidades. Num palavra, tem estado mais próximo das «obras do feijão com arroz» do que das «obras maiores». Os Congressos da Cidade Constituinte de 1993 e 1995, bem como a criação, de 1994 em diante, das plenárias temáticas, foram uma tentativa de alargar 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 abstractos.

Como ilustração do que acabei de dizer, veja-se o caso dos empréstimos que o Executivo foi forçado a contrair junto de 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 con-

⁶¹ Segundo os relatórios de prestação de contas do OP, Porto Alegre teria perdido, em 1997, 16,69 milhões de Reais com a Lei Kandir.

⁶² Como afirmou um dos conselheiros entrevistado sobre a reformulação do OP em 2001, «o OP deve ser reformulado primeiro no aumento da verba da peça ordinária. A verba que temos é muito pouca e os problemas são muitos» (In: *De Olho no Orçamento*, 11 de Outubro de 2001, p. 3).

struir várias infra-estruturas, 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, numa 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 a dizer 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».⁶³

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

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,⁶⁴ 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 à volta da avenida sem exigir as especificações habituais. Por 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, objecto de decisão nas instâncias do OP.

⁶³ 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 retirarão vantagens políticas do seu comportamento menos esclarecido.

⁶⁴ Em 1999 o BID concedeu um empréstimo de 76,5 milhões de dólares, destinado a financiar a construção de estradas e o fortalecimento da gestão financeira e da administração fiscal do município.

Pode considerar-se o contrato político de co-governança, 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 atrás que esse contrato político se baseia na premissa de que, através dele, a autonomia do Presidente eleito e a do movimento popular se tornam autonomias mutuamente relativas. A questão é: qual dessas autonomias é mais relativizada pelo facto 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, a de 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 atrás, 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.⁶⁵ Contudo, a iniciativa do Executivo só se torna eficaz se as comunidades e os movimentos populares participarem activamente no processo. Não há dúvida de que a participação popular no OP é bastante activa. Mas será também autónoma? E o que significa ser autónoma? 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?

⁶⁵ A mesma proeminência do Executivo no OP verificou-se recentemente no processo de reformulação do OP. Embora o CIDADE tivesse sugerido à Prefeitura de Porto Alegre que integrasse no grupo de trabalho conselheiros e delegados do OP, tal sugestão não foi aceite. A comunidade ressentiu-se desta atitude. Como referiu uma conselheira entrevistada sobre o assunto: «quem faz o OP são as comunidades que participam activamente das reuniões, debates e seminários. E aí, não somos convidados para o Seminário do OP» (In: *De Olho no Orçamento*, 11 de Outubro de 2001, p. 3)

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.⁶⁶ 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 com um mínimo de condições e de o colocar ao serviço de objectivos, 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 respeitante ao primeiro nível, tive já a oportunidade de referir 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 referi que, a este respeito, o papel do Executivo tem sido

⁶⁶ O Presidente actual é do PDT, assim como a maioria da directoria (em aliança com o PMDB).

cada vez mais questionado e desafiado pelos conselheiros e delegados. Em 1997, os debates foram particularmente acesos 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 objectivo 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 directo entre os conselheiros. Trata-se de uma regra informal, sobretudo motivada por considerações de eficiência, segundo a qual as intervenções têm de ser previamente registadas pela coordenação e ocorrer pela ordem em que foram registadas.

No que concerne à agenda, o conflito entre alguns conselheiros e o Executivo é, por vezes, bastante aberto. Os conselheiros têm vindo consistentemente a lutar pela expansão das actividades 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.).⁶⁷ Na preparação do Orçamento de 1998, a tensão foi particularmente elevada quando os conselheiros desafiaram os números que o Executivo apresentou relativamente às despesas correntes dos serviços administrativos e ao aumento dos

⁶⁷ A nível comparado o orçamento participativo de Porto Alegre é uma das experiências de gestão municipal descentralizada mais avançadas do mundo. É isso que justifica o elevado nível de exigência dos cidadãos, um nível incomensuravelmente superior ao que é típico dos cidadãos vivendo em cidades onde o centralismo político e administrativo tem longa tradição.

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. Numa entrevista, uma conselheira, mulher muito activa no movimento popular, disse-me: «Às vezes, sinto que estou a ser 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 conflituais. Por um lado, os conselheiros afirmam que precisam de mais tempo para processar a informação, para pedir esclarecimentos e para reunir com os 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 óptimo, mas que é muito frustrante verificar que, após discussões longas e acesas, não há quorum para votar porque, entretanto, 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 o secretariado municipal para a 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 conheci-

mento 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.⁶⁸

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 entre a liderança do Governo municipal e a liderança do movimento popular.⁶⁹ As orientações políticas de esquerda têm dominado ambas as lideranças, e os conflitos entre elas, muitas vezes de cariz 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 facto 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 1.º 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 variação linguística, no terceiro mandato (1996-2000) em que o Prefeito foi Raul Pont,⁷⁰ membro da tendência da Democracia Socialista (com inclinação trotskista), as Assembleias Plenárias passaram a designar-se por «assembleias gerais populares».⁷¹ Está por demonstrar se estas

⁶⁸ O mesmo aconteceu com o processo de aprovação da recente reformulação do OP. Tendo-lhes sido entregue o documento com apenas duas semanas para apreciação, várias foram as regiões que solicitaram um adiamento da reunião para apreciação e aprovação do mesmo, pedido que todavia não foi atendido pela Prefeitura (informação de Sérgio Baiertle).

⁶⁹ Dados do inquérito de 2000 indicam uma forte simpatia pelo PT entre o público que participa no OP (38% entre os participantes das plenárias, 43% entre os dirigentes das associações de moradores, 47,6% entre os delegados e 50% entre os conselheiros - PMPA-CIDADE, 2002: 50-51). Segundo Dias (2000: 14), já em 1996 cerca de 46% da população de Porto Alegre se identificava com o PT.

⁷⁰ Pont, 2000; Dias, 2000.

⁷¹ Pela mesma altura, mas por iniciativa do próprio movimento cooperativo, as cooperativas de habitação passaram a designar-se por cooperativas habitacionais autogestionárias de baixa renda. O objectivo desta política semântica foi distinguir as cooperativas populares das cooperativas empresariais.

mudanças de nome corresponderam a transformações reais no funcionamento das instituições. Ao que parece, não se detectou 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. 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 objectivo foi justamente alargar o âmbito das atribuições do COP, uma exigência frequentemente expressa pelos próprios conselheiros, conforme vimos atrás. Outro objectivo foi, provavelmente, chamar a atenção da liderança popular para o contexto macro-político em transformação: os cortes nas políticas sociais a nível federal e o consequente impacto sobre as transferências financeiras 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 embarcar em medidas agressivas e impopulares de forma a atraírem investimento estrangeiro para as respectivas cidades.⁷² Contextualizadas neste ambiente macro-político, as decisões políticas do Executivo clarificar-se-iam a uma luz mais forte e as dificuldades a enfrentar poderiam ser mais facilmente entendidas.

As expectativas iniciais que rodearam o debate do Plano Plurianual de Investimento foram, de algum modo, frustradas. Esse debate foi acrescentado 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. Consequentemente, faziam sugestões e exigências que podiam caber no orçamento anual, mas não no Plano Plurianual. Isto obrigou o representante

⁷² Nessa altura, uma cidade próxima, Gravataí, também governada pelo PT, fez concessões à General Motors, para instalar uma linha de montagem na cidade, consideradas «excessivas» pelo PT de Porto Alegre. Foram objecto de acesa polémica.

do Governo a explicações intermináveis sobre as diferenças entre os dois documentos e os critérios que presidiam aos 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 as 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 direcção 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 numa cerimónia pública, à qual assistiram o Prefeito e os conselheiros do COP, houve alguns comentários depreciativos contra 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 comité e, em Abril, o COP decidiu criar uma Comissão dos Media encarregada de acompanhar as notícias dos meios de comunicação sobre o COP e o OP e de lhes retorquir sempre que necessário.⁷³

A reeleição de Tarso Genro, em final de 2000, para um novo mandato como Prefeito, abriu um novo ciclo de mudanças no OP. Como referi atrás, uma das primeiras medidas do novo Executivo foi a constituição de um Grupo de Trabalho de Modernização do Orçamento Participativo com o objectivo de reflectir sobre o OP e propor a sua reformulação. Na conclusão deste texto farei uma menção mais detalhada à agenda deste Grupo de Trabalho cujas actividades foram concluídas em 16 de Janeiro de 2002 com a aprovação do novo regimento interno do OP.

⁷³ Sobre as relações tensas entre o OP e os meios de comunicação social em Porto Alegre, ver Genro e Sousa (1997: 36-41).

4.4. Da tecnoburocracia à tecnodemocracia

Os conflitos e as mediações entre questões técnicas e políticas, entre conhecimento e poder, são constitutivos 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 equipa técnica do Executivo. Essa equipa tem sido submetida a um processo de aprendizagem profundo relativamente 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 se mostre a sua inviabilidade. Onde anteriormente prevalecia uma cultura tecnoburocrática, emergiu gradualmente uma cultura tecno-democrática.

Esta transformação não foi fácil. Segundo Tarso Genro, durante o 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 sua capacidade para ouvirem os cidadãos, tendo continuado a dominar uma atitude displicente e até arrogante em relação ao que as pessoas têm para dizer. Por 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 facto de a estrutura e o processo do OP serem muito pouco conhecidos entre o pessoal administrativo da Prefeitura. Perante isto lançou, em 1997, um programa chamado «Programa de Interiorização do Orçamento Participativo», direccionado aos funcionários da administração municipal. Tal programa foi anunciado como parte de um programa muito mais vasto 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, acerca do ciclo, do regimento, dos critérios e da metodologia do OP. Os alvos dessas

sessões foram, por esta ordem: os funcionários que lidam directamente 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 directores.

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 apoiam 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 vinte e duas reuniões (dezasseis 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 as suas famílias. Por conseguinte, na altura do lançamento do Programa de Interiorização, a coordenadora afirmou, em entrevista que concedeu ao autor, que o Executivo andava a considerar a possibilidade de pagar horas extraordinárias ao pessoal encarregado da verificação das credenciais, uma medida que ela apoiava.⁷⁴ Como resultado, actualmente 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 a tornarem-se mais afirmativos, discutindo mais abertamente os critérios técnicos e as soluções apresentadas pelo corpo técnico e administrativo, este último

⁷⁴ O sistema adoptado acabou por evitar o pagamento de horas extraordinárias: o trabalho dos funcionários no OP acumula pontos para futuras promoções.

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 de condutas de esgoto, etc., e fiquei impressionado com a capacidade argumentativa 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 ao nível municipal (o Prefeito e o Executivo), mas também com as instituições representativas derivadas da democracia participativa ao nível da comunidade. Esta articulação entre participação/representação ao nível da comunidade requer uma reflexão cuidadosa que aqui não pode ser levada a cabo.

Referi atrás 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, alargado ao órgão legislativo. Pelo contrário, a relação entre o OP e esse órgão tem sido de conflito constante (por vezes, mesmo de confrontação física).⁷⁵ A razão

⁷⁵ O conflito tem sido alimentado pelos partidos que se opõem à Frente Popular e que são maioritários na Câmara de Vereadores. Como veremos a seguir, 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.

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 orçamental, 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 facto de ela já ter sido legitimada pela ampla participação dos cidadãos mobilizados para o OP, força o órgão legislativo a aprovar sempre o orçamento apresentado. Portanto, isso acaba por ser uma simples formalidade.

Todavia, segundo alguns pensam, dada a técnica orçamental tradicionalmente adoptada no Brasil, o corpo legislativo nunca deliberou realmente sobre o orçamento de forma substancial e o Executivo teve sempre 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 directamente 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 encaram 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 actual, o OP baseia-se num contrato político com o Executivo e é regulado apenas pelo seu Regimento Interno e pela Lei Orgânica da Prefeitura.⁷⁶ 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 que alguns acreditam que a consignação legal do OP ajudará a defender a sua existência se, no futuro, for eleito um Executivo hostil à participação

⁷⁶ A Lei Orgânica da Prefeitura dispõe no seu artigo 116, parágrafo 1.º 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 directrizes orçamentárias e do Orçamento Anual».

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 anti-legalização 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 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.⁷⁷ Como um legislador me disse numa 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 numa entrevista:

Penso que o OP é uma ideia excelente, mas não vejo – a não ser por razões políticas do PT – por que é 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 deixado 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».

⁷⁷ 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). Em Novembro de 2001 tramitava o projecto do Vereador Isaac Ainhorn (PDT).

Como disse antes, o PT tem estado dividido quanto a esta questão. Alguns vereadores do PT defendem a não legalização do OP como manifestação da autonomia do movimento popular. Numa entrevista, um deles afirmou: «Participo nas plenárias do OP e até tenho voto como legislador. Os legisladores deveriam integrar, eles mesmos, o OP, e não procurarem 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. Numa entrevista, um deles disse: «Sou a favor de um tipo de legalização que não engesse o OP, e que contribua para o consolidar como uma 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 detém a maioria.⁷⁸ Os conselheiros do COP têm uma compreensão clara desta situação, e as divisões no seio do COP a este respeito reflectem clivagens mais amplas na política da cidade e no movimento comunitário. Apesar das restrições políticas às prerrogativas orçamentais 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 directivas orçamentais 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 maximizar o fluxo de informação sobre o OP entre o Executivo e as comunidades. O representante do GAPLAN interveio a fim de chamar a atenção para o impacto negativo desta e de outras emendas, sublinhando que, através delas, os legisladores estavam a procurar limitar a autonomia do OP. Exortou os conselheiros e os delegados a

⁷⁸ Nas eleições de 2000 para a Câmara de Vereadores de Porto Alegre, a Frente Popular conquistou 12 dos 33 lugares. Destes, 10 lugares são do PT.

mobilizarem-se, rapidamente e em força, para tentarem 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 a debater e a discutir 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.⁷⁹

Frequentemente, as posições a favor e contra a legalização do OP têm sido discutidas no COP. Alguns conselheiros apoiam um certo tipo de legalização. Outros opõem-se em nome da autonomia do OP. Por exemplo, no debate de 7 de Agosto de 1997, acima referido, 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, continuar em frente e sermos internacionalmente reconhecidos.»

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

⁷⁹ A informação obtida no inquérito de 2000 indica que os entrevistados não estão muito esclarecidos acerca do papel da Câmara de Vereadores em relação ao OP. Apenas 10,3% afirmou que compete a esta Câmara discutir e votar o Orçamento, o que pode ser sinal do distanciamento dos vereadores em relação ao processo de discussão do OP nos diferentes espaços da cidade (PMPA-CIDADE, 2002: 60).

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 projecções. 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 vindo a adoptar, sob várias formas, o sistema do OP, ao mesmo tempo que vários 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 alargados a áreas ou questões que até agora não foram incluídas no OP.⁸⁰ 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

⁸⁰ Na verdade, os quadros políticos da Prefeitura estão muito conscientes disto e, ultimamente, têm experimentado combinar participação com contratualização em várias áreas, quer no domínio social, quer no económico. No domínio social, há que sublinhar as creches comunitárias que resultam de parcerias entre o Executivo e organizações locais sem fins lucrativos. No domínio económico, é de sublinhar a criação da Instituição Comunitária de Crédito, concebida para fomentar o micro-crédito.

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? Enquanto realidade política emergente, o OP tende a ser desestabilizador, quer em termos políticos, quer em termos ideológicos e culturais. No entanto, uma ideia desestabilizadora que consegue transformar-se numa prática sustentável corre sempre o risco de perder o seu potencial desestabilizador à medida que o sucesso vai aumentando. 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 limiar indeterminável para além do qual a radicalização irá comprometer irreversivelmente o sucesso da experiência. Não há saída para este dilema. No entanto, a tensão por ele criada poderá ser, ela própria, sustentável – contribuindo assim para a continuação, ainda que permanentemente problemática, do sucesso da experiência – desde que os participantes se empenhem numa auto-subversão reflexiva: com isto, quero significar uma radicalização constante da consciência política centrada nos limites da radicalização da prática política concreta.

Outro dilema que assombra o OP tem, contudo, menos que ver com a experiência em si do que com as interpretações e avaliações que dela fazem os observadores e analistas científicos e políticos. Num período histórico de pessimismo estrutural, há tendência para se ser demasiado complacente para 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 realidade desestabilizadora emergente como passos ou movimentos em direcção 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 abstractos 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 falham numa situação concreta e são declaradas como destinadas a falhar, sendo, por isso, descartadas como utopias insensatas de participação, ou têm êxito numa situação concreta e são transformadas numa receita geral de institucionalidade participativa, podendo então ser adoptadas pelo Banco Mundial – crescentemente interessado na participação –,⁸¹ 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 os enfrentar de modo aberto e sem preconceitos. A melhor ilustração disto mesmo foi a constituição, no início de 2001, do Grupo de Trabalho de Modernização do Orçamento Participativo com o objectivo de reflectir sobre a experiência do OP nos últimos doze anos e de apresentar propostas de revisão e de reformulação. A proposta elaborada por este grupo foi apresentada em Dezembro de 2001 e votada a 16 de Janeiro de 2002. Será analisada na parte final deste livro. 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

⁸¹ Numa entrevista dada ao jornal brasileiro *O Estado de S. Paulo* em 2001, um técnico do Instituto do Banco Mundial reconheceu os méritos do OP, salientando que se tratava de «uma das experiências administrativas mais positivas e inovadoras surgidas na América Latina (...) porque desmistifica o modelo de governar e o manejo de recursos públicos. E é uma forma moderna porque transforma democracias representativas em participativas» (de 5 de Março de 2001, p. A7). Na mesma entrevista, é dada a informação que o Banco Mundial traduziu para espanhol o livro de Tarso Genro sobre o orçamento participativo, tendo se registado uma grande procura do livro na América Latina. Perguntado sobre se o OP é um programa dos partidos de esquerda, o entrevistado responde significativamente que: «Não há origem ideológica. O orçamento participativo é apenas um bom modelo de governo, de decisão em consenso. Não é uma forma política de governar, é uma técnica de tomada de decisões».

OP, muitos dos quais convergentes com os enunciados ao longo deste trabalho e resultantes da minha pesquisa e do acompanhamento que tenho vindo a fazer do OP nos últimos sete anos. A constituição deste grupo de trabalho e o modo com foi aprofundada 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 em renovar o OP. Tratou-se de um exercício que não decorreu 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, foi 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 referir 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 sequência por que os apresento não implica nenhuma hierarquização. Reflecte, até certo ponto, a sequência adoptada 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, deu azo a dois desenvolvimentos institucionais importantes: a complexificação do OP; a criação de instituições de participação de algum modo exteriores ao OP mas com funções complementares, paralelas ou intersectantes em relação às do OP. Analisei neste livro o modo como se foram adensando as regras de funcionamento interno do OP e o modo como o atendimento de demandas sectoriais, 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 abstracto seja fácil distinguir entre uma demanda regional e uma demanda temática, o facto é que, em concreto, sobretudo quando se discutem equipamentos culturais, de educação ou de saúde, que têm de ser implantados regionalmente, pode ocorrer (e tem, de facto, 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 abalçaram a outros tipos de reivindicações, de natureza «mais temática».

Por outro lado, o aprofundamento da cultura participativa levou à instituição de outras formas de participação, nomeadamente os Conselhos Municipais sectoriais (havendo hoje trinta e cinco destes conselhos) para discutir políticas sectoriais e, nalguns casos mesmo, as propostas orçamentais das secretarias do Executivo a que estão ligados. A articulação dos Conselhos Municipais com as plenárias temáticas e com a instituição central do OP, o Conselho do Orçamento Participativo, é problemática e suscita, por vezes, 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 que se centrou precisamente nas prioridades orçamentais - necessidades básicas da população ou direitos da criança.⁸² Em meu entender, a articulação entre diferentes instâncias de participação deve se construída a partir de uma premissa política clara: a centralidade do COP no processo de decisão orçamental.⁸³

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 se tem vindo a revelar mais difícil do que parece, sobretudo tendo em mente a diferente consolidação dos dois OPs e os

⁸² Os conselhos não têm todos o mesmo nível de actividade e de intervenção. Entre os mais activos 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 Património Histórico e Cultural.

⁸³ Concorro 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).

diferentes horizontes de expectativas que eles criam. De acordo com o inquérito de 2002, a maioria dos entrevistados (78,3%) não participa no OP estatal (PMPA-CIDADE, 2002: 45).

2. *A representatividade e a qualidade da participação.* Aludi neste livro 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 e o Executivo municipal, que o OP simboliza, significar um avanço notável no sentido da superação da relação de soma zero.⁸⁴

Não surpreende que os números da participação e o seu significado sejam factores de luta política. Não surpreende também que as forças políticas e sociais que apoiam o OP procurem soluções para incrementar a participação, na base do pressuposto 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 objectivos diferentes, para além de certo limite, só é possível ampliar a participação na medida em que se restringir o âmbito de objectivos 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 electrónica (via Internet) podem ser soluções desde que se determine o tipo de objectivos destas formas mais individualistas e menos intensas de participação. Desta forma, a hierarquia de objectivos, a ser determinada pelas formas mais intensas de participação, pode

⁸⁴ 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.

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 à quantidade da participação tem a ver com a acessibilidade e, portanto, com a existência de barreiras à entrada no OP. É hoje sabido que os sectores populares mais carenciados e menos organizados têm dificuldades acrescidas 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 acção afirmativa que facilitem a participação dos que mais precisam dela, mas são demasiado carentes para sequer aceder a ela sem apoio externo.

Acresce que os mais carenciados têm muitas vezes 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-estruturas, 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 décadas, os sectores populares definiram repetidamente a regularização fundiária como uma das suas principais prioridades e, no entanto, para sua frustração, o que foi realizado neste domínio 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). Para além de outros factores, como por exemplo, a morosidade dos tribunais, é possível que a estrutura administrativa e jurídica do município «boicote», através da morosidade e da inércia, a satisfação de uma demanda tão básica como esta.

A acessibilidade do OP está ainda relacionada com duas outras questões: o acesso à informação e 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, ao ponto de os partidos da oposição terem frequentemente 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 facto de ela ser uma fonte de informação e de interacção com o OP constitui mais um sinal do investimento municipal na difusão da informação. Acontece, porém, que a acessibilidade da informação depende da inteligibilidade da informação, ou seja, do conteúdo da informação. Como referi, uma das tensões no OP tem sido o choque de conhecimentos rivais, entre o conhecimento técnico dos profissionais ao 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, a informação disponível não significa necessariamente informação acessível. Este é um domínio onde a pedagogia do OP deve vir a 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.

Para além da quantidade e da qualidade de informação há ainda que atentar na fonte de informação. É recorrente a queixa que o Executivo municipal constitui a quase única fonte de informação sobre o OP. Provavelmente é inevitável que assim seja, ainda que algo possa ser feito no sentido de aumentar a publicitação 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 respeita a indicadores de eficácia do OP na efectivação da inversão das prioridades a favor das classes populares mais carenciadas. Ainda que, na minha avaliação, a administração popular não tenha caído nunca em manipulação grosseira de dados, seria pensável que instituições do OP, nomeadamente o COP, fossem dotados de recursos para encomendar e difundir informação e avaliação independentes. O OP é um importante projecto político híbrido, cuja auto-reflexividade tem sido um constante estímulo à aprendizagem. Dessa auto-reflexividade faz parte a avaliação do projecto 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 conso-

lidou, foi-se tornando mais complexo no seu funcionamento. À medida que se ampliou 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 acção política e resultados muito superior àquela que é típica da democracia representativa. Essa transparência depende de três factores principais: da gestão eficaz das acções de participação; da sua relação directa 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 para além das micro-sociedades.

A gestão eficaz das acções de participação é complexa, pois envolve vários factores: frequência, organização e duração das reuniões; facilidade de acesso aos locais de reunião; relação positiva entre o investimento na acção de participação e seus resultados. A qualquer destes níveis há algo a fazer. Um exemplo relativo ao último factor é dado pelo Grupo de Trabalho, ao questionar bastante a utilidade da segunda rodada, a qual acabou por ser abolida no novo organigrama do OP.

A relação directa da participação com os resultados é factor crucial na sustentabilidade da democracia participativa. Como vimos, essa relação foi, no início, vaga e isso reflectiu-se de imediato no ciclo seguinte do OP. Neste domínio, a questão principal é hoje a de garantir que a distribuição de recursos no interior de uma dada região tenha um carácter participativo quanto a distribuição inter-regional. Muitas regiões estão subdivididas em micro-regiões, 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 referenciei 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 as unidades de base da participação mais homogéneas. É uma solução complexa na medida em que o OP, como qualquer outro contracto 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 domínio 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.⁸⁵

A cultura política da participação e da solidariedade é uma cultura de contra-corrente nas sociedades em que domina o individualismo possessivo e mercantilista que o neoliberalismo tem levado ao paroxismo. Por isso, não se pode contentar com a sua reiteração prática através 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 projecto pedagógico ambicioso que envolva o sistema educativo no seu todo, os serviços públicos e sobretudo o terceiro sector que, apesar de ter vindo a assumir um papel cada vez mais importante na provisão das políticas públicas, tem utilizado o seu carácter privado para se defender do controlo 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 referir no texto, o OP foi sempre criticado pelos que se lhe opõem por se centrar exclusivamente em demandas locais e

⁸⁵ O inquérito da PMPA e do CIDADE indica que 77,4% das pessoas que participam de entidades do OP o fazem há mais de 10 anos, facto indicativo de que as expectativas na mobilização para o OP não têm sido frustradas. Este inquérito indica igualmente uma forte correlação entre a participação em entidades e a actuação como conselheiros ou delegados (2002: 50, 53).

imediatas, não permitindo equacionar adequadamente os problemas da cidade como um todo e no 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 integrar 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 planeamento⁸⁶ foram medidas importantes para devolver aos portoalegrenses 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 (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 e recíprocas da sociedade e do Estado municipal. É a relatividade contratualizada da autonomia que cria a relatividade igualmente contratualizada da dependência e vice-versa. A tensão entre a autonomia e a dependência do OP em relação ao Governo municipal é, pois, consti-

⁸⁶ Os Fóruns Regionais de Planeamento são uma emanação do Plano Director que dividiu a cidade em oito regiões de planeamento, agrupando as regiões do OP duas a duas (com excepção do Centro que constitui uma só região e o Cruzeiro-Cristal-Glória que juntou numa região de planeamento três regiões do OP). O Plano Director prevê um Conselho Municipal do Plano Director cuja composição inclui uma representação de cada uma dessas regiões, cujo representante é eleito em assembleia aberta. Além disso, cada região de planeamento também tem o seu Fórum Regional de Planeamento. Os fóruns e o Conselho misturam representação directa e indirecta (por entidades). Os fóruns regionais estão encarregados de pensar os Planos de Acção Regional que são, na prática, a concretização do Plano Director da cidade ao nível regional.

tutiva 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 o 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 tal pudesse estar a acontecer. Enumero apenas três: o facto de a regularização fundiária, apesar de ser uma questão estrutural – no sentido de questão cuja resolução afecta significativamente o patamar e o padrão de redistribuição social – só muito lentamente e deficientemente ter sido integrada no OP; a desaceleração do movimento comunitário autónomo (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 assinalai atrás, 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 autónomo no sentido de ser uma geração espontânea da sociedade descontextualizada das forças políticas organizadas ao 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 os quais 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 fraccionismo 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 trabalho. Se nos perguntarmos sobre o que mudou na sociedade civil portoalegrense nos últimos doze anos, não podemos deixar de verificar que muito mudou, tanto no plano material, como 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 como 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 défice 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 actual gestão municipal (como de resto a anterior) tenham identificado a democratização da gestão municipal como um objectivo 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 enquanto projecto político. Ao fazê-lo, o OP fica simultaneamente mais consciente das suas potencialidades 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 consequências das macro-políticas de ajustamento estrutural impostas a nível federal e não se pode defender 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 directa que contam com repasses de recursos (financeiros ou materiais) municipais;
- (2) a necessidade de articular orçamento público e planeamento 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).

Em 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.

POSFÁCIO

Em 16 de Janeiro de 2002, o Conselho do orçamento Participativo aprovou as alterações no OP propostas pelo Grupo de Trabalho de Modernização do Orçamento Participativo, tendo este dado, assim, por concluídas as suas actividades. Dada a expectativa criada pelo Grupo de Trabalho, o processo de reformulação do OP não foi tão participado nem tão profundo quanto se previa. Como dei conta atrás, alguns conselheiros e delegados entenderam que devia ter sido dado mais tempo para discutir as propostas do Grupo de Trabalho veiculadas pelo GAPLAN. A exiguidade do prazo – os conselheiros tiveram duas semanas para apreciar as propostas – foi justificada pelo Executivo com a necessidade de iniciar o ciclo do OP de 2002 já segundo as novas regras.

As ideias centrais das propostas da alteração podem resumir-se em duas palavras: simplificação e capacitação. Como referi na conclusão, ao longo de catorze anos multiplicaram-se as instâncias e os âmbitos de participação. Se, por um lado, esta densificação da participação contribuiu para diferenciar e intensificar a mobilização da cidade para o OP, por outro lado fez correr o risco de saturação participativa e da sobreposição entre diferentes instâncias de participação. A saturação complicou-se em 1998 com a entrada em vigor do OP estadual que, em termos de apelo à participação, se tornou concorrencial com o OP de Porto Alegre. Dada a grande implantação deste último, não surpreende que a cidade de Porto Alegre tenha inicialmente participado muito pouco no OP estadual.

Para responder a esta questão, a principal alteração introduzida no início de 2002 foi a substituição das duas rodadas de assembleias regionais e temáticas por uma rodada única. Aliás, a participação na segunda rodada vinha a diminuir uma vez que todo o trabalho de priorização

das demandas era realizado antes, sobretudo nas reuniões intermediárias, e a participação só era significativa quando havia alguma questão particularmente conflituosa.

A substituição das duas rodadas por uma rodada única alterou o ciclo do OP. A Figura 13 representa o novo ciclo.

Na rodada única, a realizar entre Abril e Maio, as assembleias regionais e temáticas elegem as prioridades temáticas e os conselheiros ao mesmo tempo que definem o número de delegados que no Fórum de delegados vão analisar e hierarquizar as demandas concretas de investimento e acompanhar a execução do plano de investimentos.

É também na rodada única que o Executivo presta contas da execução do plano de investimentos do ano anterior. As reuniões intermediárias que se realizavam entre as duas rodadas são agora substituídas por reuniões preparatórias a ter lugar entre Março e Abril. Entre Maio e Junho haverá reuniões regionais e temáticas para indicação dos delegados (cujo número por região e por temática foi definido na rodada única)¹ e para hierarquização das demandas concretas e obras e serviços em consonância com as prioridades temáticas definidas igualmente na rodada única.

Outra alteração é a re-instituição da Assembleia Municipal a qual, sob o nome de Fórum do Orçamento, tinha existido no início da década de 90. Trata-se de um acto público, um «grande encontro da população», que, segundo a Prefeitura, visa «empossar os novos conselheiros do OP e entregar ao Governo a hierarquização das obras e serviços». Esta assembleia tem lugar na primeira quinzena de Julho. A partir daí, o novo ciclo do OP é semelhante ao anterior, com uma excepção. Enquanto até agora

¹ Ao que parece, pelo novo regimento interno, os delegados a serem indicados pelas comunidades e suas organizações podem não ter estado presentes na reunião plenária única (rodada única) em que foi fixado o número de delegados por região e por tema. Assim, enquanto os conselheiros são eleitos nesta reunião, os delegados são indicados posteriormente, não sendo necessário que tenham estado na reunião. Segundo Sérgio Baiertle (comunicação pessoal), esta alteração parece ter sido uma exigência das organizações comunitárias no sentido de facilitar a constituição do grupo de delegados. Esta alteração, a concretizar-se, pode correr o risco de transformar os presentes na reunião plenária em mera massa de manobra para a fixação do número de delegados. Ainda segundo Sérgio Baiertle, este risco é tanto maior quanto em algumas regiões se tem observado que algumas pessoas se retiram antes do final das votações e deixam os seus votos com representantes que os depositam nas urnas. Este procedimento é ilegal, mas nem sempre os responsáveis pelas urnas conseguem controlá-lo, sobretudo em reuniões muito densamente participadas.

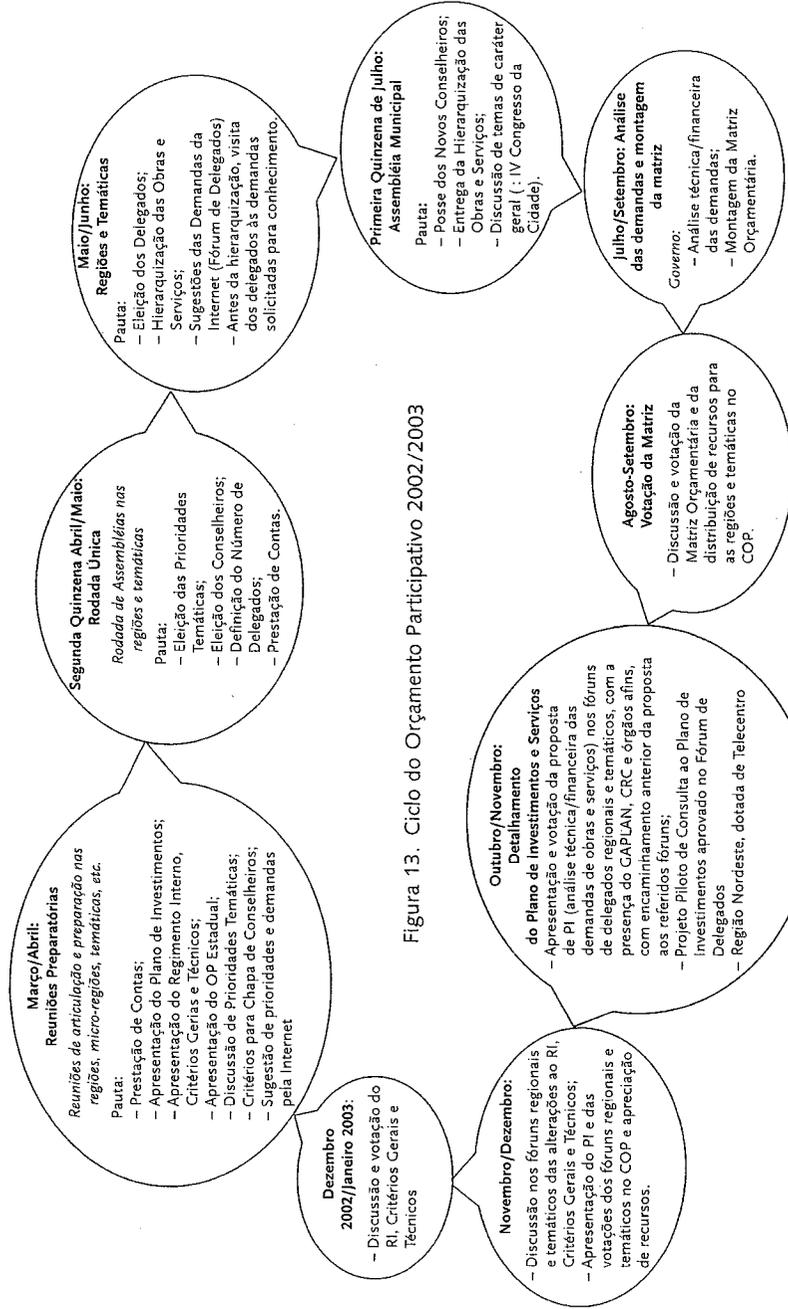


Figura 13. Ciclo do Orçamento Participativo 2002/2003

o plano de investimentos era aprovado apenas pelo COP, segundo o novo regimento terá de ser igualmente aprovado nos fóruns de delegados regionais e temáticos reunidos para o efeito nos meses de Outubro e Novembro. Segundo Sérgio Baierle (comunicação pessoal de 3 de Maio de 2002), o objectivo desta alteração foi o de estimular a continuidade da participação dos delegados, os quais, até agora, tendiam a desmobilizar após a entrega das prioridades concretas em Junho. Esta alteração retirou ao COP a margem de manobra para negociar a transferência de alguns recursos para programas específicos (como cooperativas habitacionais ou de geração de rendimento) secundarizados pelas regiões. Resta saber se esta negociação poderá vir a ter lugar nos fóruns regionais e temáticos.

Como referi, a segunda grande ideia que presidiu as alterações introduzidas mais recentemente no OP é a capacitação de conselheiros e delegados. A complexidade crescente do OP e a necessidade de manter uma proximidade grande entre os cidadãos e os seus representantes fez com que se tornasse imperioso melhorar a qualidade técnica e política da representação através de acções da capacitação. Esta capacitação será também crucial para criar uma cultura institucional que permita ultrapassar os conflitos e as sobreposições de competências entre COP e os restantes conselhos municipais, uma questão que, aliás, não foi contemplada nas alterações aprovadas.

Em geral, podemos concluir que não houve quaisquer alterações de fundo no OP, apenas alguns ajustamentos destinados a simplificá-lo e a qualificá-lo.

Lista de Figuras, Mapas e Quadros

Figuras

- Figura 1 – Estrutura Funcional do Orçamento Participativo de Porto Alegre
- Figura 2 – Entidades da Administração Municipal responsáveis pelo Orçamento Participativo (1996)
- Figura 3 – Prefeitura de Porto Alegre: Funções do Conselho do Orçamento Participativo (2001)
- Figura 4 – Principais etapas do ciclo do OP
- Figura 5 – Ciclo do Orçamento Participativo de Porto Alegre
- Figura 6 – Critérios, pesos e notas para a distribuição dos investimentos (orçamento de 1992)
- Figura 7 – Critérios, pesos e notas para a distribuição dos investimentos (orçamentos de 1997 e 1998)
- Figura 8 – Critérios, pesos e notas para a distribuição dos investimentos no orçamento de 2001
- Figura 9 – Participação na 1.ª rodada do OP (1990-2001)
- Figura 10 – Constelação política do Orçamento Participativo
- Figura 11 – Evolução do número de participantes no OP em Porto Alegre (1989-2000)
- Figura 12 – Distribuição percentual da participação em entidades no Orçamento Participativo de Porto Alegre
- Figura 13 – Ciclo do Orçamento Participativo 2002/2003

Mapas

- Mapa 1 – A cidade de Porto Alegre e os Municípios Circundantes

Quadros

- Quadro 1 – Regiões do Orçamento Participativo em Porto Alegre e distribuição da população

Lista de Acrónimos

ASSEPLAS – Fórum das Assessorias de Planeamento
ASR – Atendimento Social de Rua (FASC)
AT – Atendimento a Comunidade (FASC)
BL – Boca-de-lobo (DEP)
BPC – Benefício de Prestação Continuada (FASC)
CAR – Centros Administrativos Regionais
CARRIS – Companhia Carris Porto-Alegrense
CB – Casa de Bombas (DEP)
CCS – Coordenação de Comunicação Social
CDHC – Coordenação dos Direitos Humanos e Cidadania
CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social (FASC)
CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
COP – Conselho do Orçamento Participativo
CRC – Coordenação das Relações com a Comunidade
CROPs – Coordenadores Regionais do OP
CTs – Coordenadores Temáticos do OP
DAP – Divisão de Administração de Parques (SMAM)
DAPJ – Divisão de Administração de Praças e Jardins (SMAM)
DAS – Departamento de Assistência Social (FASC)
DCM – Divisão de Conservação de Manutenção (SMAM)
DEM HAB – Departamento Municipal de Habitação
DEP – Departamento Municipal de Esgotos Pluviais
DM – Declaração Municipal (DEP)
DMAE – Departamento Municipal de Água e Esgotos
DMLU – Departamento Municipal de Limpeza Urbana
DN – Diâmetro Nominal (DEP)
DPC – Divisão de Projectos e Construções (SMAM)
EBAB – Estação de Bombagem de Água Bruta (DMAE)
EDs – Equipamentos de drenagem (DEP)
EPTC – Empresa Pública de Transporte e Circulação
ESR – Educação Social de Rua (FASC)
ETA – Estação de Tratamento de Água (DMAE)
ETE – Estação de Tratamento de Esgotos (DMAE)
FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania
FASCOM – Fórum das Assessorias Comunitárias
FONPLATA – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

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

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

Quadro 4 – Regras para a eleição de conselheiros na segunda rodada: número de conselheiros segundo a regra da proporcionalidade

Quadro 5 – Prioridades indicadas pelas regiões no ano fiscal de 1992

Quadro 6 – Critérios gerais para a distribuição de recursos no Orçamento de 1998

Quadro 7 – Cálculo das necessidades de pavimentação por regiões (1992)

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

Quadro 9 – Cenários para a metodologia da distribuição de investimento na pavimentação de ruas (1995): 23 quilômetros de ruas para pavimentar

Quadro 10 – Metodologia para a distribuição de investimentos na pavimentação de ruas (1997): 23 quilômetros de ruas para pavimentar

Quadro 11 – A participação dos cidadãos nas plenárias do OP

Quadro 12 – Construção de unidades habitacionais e regularização fundiária, 1986-1996

GAPLAN – Gabinete de Planeamento
GP – Gabinete do Prefeito
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU – Imposto sobre a propriedade predial e territorial e urbana
ISSQN – imposto sobre serviços de qualquer natureza
LDO – Lei de Directrizes Orçamentárias
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
NASF – Núcleo de Apoio Sócio Familiar (FASC)
OP – Orçamento participativo
PDDUA – Plano Diretor de Drenagem Urbana e Ambiental
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGM – Procuradoria Geral do Município
PI – Plano de Investimentos e Serviços
PIMES – Programa de Investimento em Melhorias Sociais
PL – Pedido de Ligação (DEP)
PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PSF – Programa de Saúde da Família (SMS)
PT – Partido dos Trabalhadores
PV – Poço-de-visita (DEP)
RAP – Reinserção à Actividade Produtiva (FASC)
RBL – Reserva Biológica do Lami (SMAM)
SAI – Serviço de Atendimento ao Idoso (FASC)
SAJ – Serviço de Assessoria Jurídica (FASC)
SASE – Serviço de Apoio Sócio Educativo (FASC)
SAT – Serviço de Apoio ao Trabalho (FASC)
SCD – Secção de Cadastro e Desenho (SMAM)
SECAR – Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos
SEP – Secção de Estudos e Projectos (SMAM)
SGM – Secretaria do Governo Municipal
SIMPA – Sindicato dos Trabalhadores Municipais de Porto Alegre
SMA – Secretaria Municipal de Administração
SMAM – Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMC – Secretaria Municipal da Cultura
SME – Secretaria Municipal de Desporto, Recreação e Lazer
SMED – Secretaria Municipal de Educação
SMF – Secretaria Municipal da Fazenda
SMIC – Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio
SMOV – Secretaria Municipal de Obras e Viação
SMS – Secretaria Municipal de Saúde
SMT – Secretaria Municipal dos Transportes
SPM – Secretaria de Planeamento Municipal
SUMAM – Supervisão do Meio Ambiente (SMAM)
SUPPJ – Supervisão de Praças, Parques e Jardins (SMAM)
TE – Trabalho Educativo (FASC)
TRP – Termo de Recebimento Provisório (SMOV)
UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

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.
- ABERS, Rebecca (2000), *Inventing Local Democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner.
- AVRITZER, Leonardo (2002), «Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil», Boaventura de Sousa Santos. (org.) *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Editora Record, 561-597.
- 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.
- BAIERLE, Sergio (1998), «Experiência do Orçamento Participativo: Um oásis no deserto neoliberal?» <<http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto3.htm>>
- BAIERLE, Sérgio Gregório (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 Doutorado.
- BAIOCCHI, Gianpaolo (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.
- Banco Mundial (1995), *Brazil, a Poverty Assessment*. Washington DC: Human Resources Operation Division, 1.
- 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.
- CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque; Teixeira, Ana Cláudia C.; Antonini, Luciana; Magalhães, Inês (2002), *Orçamento participativo nos municípios paulistas: gestão 1997-2000*. São Paulo: Pólis.
- CIDADE (1997), *Orçamento Participativo e os Desafios para o Futuro*. Porto Alegre: CIDADE (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos).
- CIDADE (1998), «Cidadania inquietada: reflexões a partir da segunda rodada do OP», *De Olho no Orçamento*, 7.
- 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).
- CONGER, Lucy (1999) «Porto Alegre: where the public controls the purse strings», *Urban Development: The Urban Age Magazine*, Primavera de 1999.
- 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: IUPRJ, Dissertação de Doutorado.
- ECHIVARRÍA, Corina (1999), *Democratización del espacio público municipal mediante la implementación de instituciones de gestión participativa: estudio comparado de los caos 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.
- FEDOZZI, Luciano (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*, 31/05-2/06/2001. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- HARNECKER, Marta (1993) «Alcaldía de Porto Alegre: Aprendiendo a Gobernar», *Haciendo Camino al Andar*, 2.
- LARANJEIRA, Sônia (1996), «Gestão Pública e Participação: A Experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre (1989-1995)», trabalho apresentado no 48.º 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 investigadores*, 31/05-2/06/2001. 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 Doutorado.
- NAVARRO, Zander (1996), «'Participatory Budgeting' – The Case of Porto Alegre (Brazil)» texto apresentado no seminário *Regional Workshop: Decentralization in Latin America – Innovations and Policy Implications*. Caracas, 23-24 de Maio.
- 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 acedido 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.
- PMPM (Prefeitura Municipal de Porto Alegre); CIDADE (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos) (2002), *Quem é o público do Orçamento Participativo – 2000*. Porto Alegre: CIDADE (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos).

- SANTOS, Boaventura de Sousa (1998), «Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy», *Politics & Society*, 26(4), 461-510.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) (2002), *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Coleção Reinventar a Emacipação Social. Vol. 1. Rio de Janeiro: Editora Record.
- 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 Doutorado.
- UTZIG, Luis Eduardo (1996), «Notas sobre o Governo do Orçamento Participativo em Porto Alegre», *Novos Estudos CEBRAP*, 45, 209-222.
- VILLAS-BOAS, Renata (org.) (1999), *Balanço das experiências de orçamento participativo nos governos locais*. São Paulo: Instituto Pólis.

ANEXOS*

* Por se tratar de documentos municipais, manteve-se a norma do português do Brasil.

Anexo 1

REGIMENTO INTERNO DO OP

Este é o REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2002/2003, aprovado na reunião de 16-01-02 do Conselho do Orçamento Participativo – COP

CAPÍTULO I – Composição e atribuições | CAPÍTULO II – Competências
CAPÍTULO III – Organização interna | CAPÍTULO IV – Delegados

CAPÍTULO I – Da composição e atribuições:

Artigo 1º – O presente Regimento Interno deverá ser composto de artigos, parágrafos, incisos e letras, disposto em Regulamento Geral, critérios gerais, prioridades temáticas regionais e temáticas, critérios técnicos, critérios regionais, lista de conselheiros titulares e suplentes e representações.

Artigo 2º – O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre.

Parágrafo primeiro: Caberá a Coordenação do COP a função de acompanhar a execução das receitas e das despesas públicas, definindo parâmetros ou critérios para tal. Além disso, todo projeto de reforma tributária deverá ser avaliado pela Coordenação, que apresentará parecer para deliberação do COP. Para estas atribuições, poderá a Coordenação buscar assessoria técnica externa.

Artigo 3º – O Conselho do Orçamento Participativo será composto por um número de membros assim distribuídos:

a) 2 (dois) conselheiros(as) titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das 16 (dezesesseis) regiões da cidade;

b) 2 (dois) conselheiros(as) titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das 6 (seis) Plenárias Temáticas;

c) 1 (um) conselheiro(a) e um suplente do SIMPA (Sindicato dos Municipários de Porto Alegre); 1(um) conselheiro(a) e um suplente da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre).

2 (dois) representantes e 2 (dois) suplentes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação: 1 (um) representante e 1 (um) suplente da Coordenação de Relações com a Comunidade – CRC; 1 (um) representante e 1 (um) suplente do Gabinete de Planejamento – GAPLAN.

Artigo 4º – Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, tendo direito a voz, e não tendo direito a voto.

Artigo 5º – Os Conselheiros(as) das Regiões e Temáticas da Cidade serão eleitos na Plenária (Rodada Única), coordenada pela Administração Municipal, em conjunto com a Organização Popular da Região ou Temática.

Parágrafo primeiro – As inscrições de chapas para conselheiros(as) de região e/ou temática somente serão aceitas quando estiverem completas: (titulares e suplentes);

Parágrafo segundo – No caso de haver mais de uma chapa para a eleição dos Conselheiros, será aplicada a seguinte tabela de proporcionalidade:

Percentual dos votos	Número de conselheiros
75,1%	2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes;
62,6% à 75,0%	2 (dois) titulares e 1 (um) suplente;
55,1% à 62,5%	2 (dois) titulares;
45,0% à 55,0%	1 (um) titular e 1 (um) suplente;
37,6% à 44,9%	2 (dois) suplentes;
25,0% à 37,5%	1 (um) suplente;
24,9% ou menos	não elege.

Artigo 6º – As Regiões e Temáticas definirão o número de seus Delegados(as) na Plenária na seguinte proporção: 1(um)(a) delegado(a) para cada dez participantes dentre aqueles devidamente identificados nas listas de presença no dia da Plenária.

Parágrafo primeiro – Os participantes da Plenária deverão se identificar na lista de presenças, indicando a comunidade, associação ou segmento a qual pertence, para que a partir da correta identificação possa ser definido pelo critério da proporcionalidade qual o número exato de Delegados(as) que terá cada comunidade, associação ou segmento participante da rodada de uma Região/Temática.

Parágrafo segundo – Após as Plenárias das Regiões e Temáticas inicialmente poderão ser eleitos novos Delegados(as) na mesma proporção, em reunião chamada para este fim.

Parágrafo terceiro – A nominata de delegados(as) e suplentes deverá ser tirada em Assembléia aberta das respectivas comunidades, conforme proporcionalidade estabelecida pela plenária da rodada, com ampla divulgação e comunicação antecipada da data, hora e local no fórum da região ou temática, garantindo intérprete de LIBRAS nas divulgações televisivas.”

Parágrafo quarto – Para o credenciamento para as Plenárias, o Governo deverá providenciar toda a estrutura, recursos humanos e material para o cadastramento, garantindo comprovante ao cidadão e cidadã na inscrição.

Artigo 7º – Os conselheiros(as) das outras entidades da sociedade civil (UAMPA e SIMPA) serão indicados pelas mesmas, por escrito, para este fim específico.

Artigo 8º – Não poderá ser conselheiro(a) titular ou suplente, aquele que já tiver assento em outro Conselho, for detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera), for cargo em comissão, assessor político (agente do MOVA) ou exercer FG de chefia nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas municipal, estadual e federal.

Parágrafo Único – O(a) Conselheiro(a) só poderá representar a uma região da cidade ou a uma Plenária Temática.

Artigo 9º – O mandato dos(as) Conselheiros(as) (região, temática e entidade) é de 1 (um) ano de duração, podendo haver uma reeleição consecutiva. Os(as) conselheiros(as) das regiões ou das temáticas serão eleitos nas Plenárias, ou de maneira extraordinária, pelo fórum da região ou temática quando houver vacância do cargo.

Artigo 10º – O Município providenciará a infra-estrutura e condições necessárias ao bom funcionamento do Conselho, tais como: Local adequado com condições de ventilação, temperatura e sanitários compatíveis para no mínimo 100 (cem) pessoas, sonorização que permita a comunicação dos conselheiros(as) com a plenária e com a mesa e telefone. Além disso disponibilizará aos conselheiros(as) cursos de qualificação técnica em área orçamentária, consultas a todas as informações relativas ao Orçamento do Município de Porto Alegre, bem como o andamento das demandas e serviços e do Plano de Investimentos com a posição atualizada, por intermédio de terminal de computador a disposição dos mesmos.

Parágrafo primeiro – Após a conclusão da licitação, o responsável técnico da PMPA pela obra deverá fazer contato com os Conselheiros(as) da Região ou Temática para acionar a Comissão de Obras. Depois do projeto pronto, deverá chamar a comunidade, para conhecimento da rotina de acompanhamento da obra numa reunião que deve acontecer no Centro Administrativo Regional (CAR) e/ou na comunidade implicada. Quando Conselheiros(as) e Delega-

dos(as) tiverem que deslocar-se para pontos distantes para visitar ou inspecionar obras o transporte fica a cargo da Coordenação de Relações com a Comunidade, quando convocados pelo Governo. Os termos de recebimento, provisório e definitivo somente serão lavrados com o parecer favorável, por escrito, da Comissão de Obras de um dos(as) Conselheiros(as) e/ou Delegados(as).

Parágrafo segundo – A Prefeitura Municipal não poderá iniciar o Plano de Investimentos do ano seguinte, sem que antes emita um relatório, justificando a não execução das demandas.

Parágrafo terceiro – O órgão que não obedecer às regras do Regimento do Orçamento Participativo deve ser convocado no COP para apresentar justificativas. Esta atitude contra o processo do Orçamento Participativo deve passar por uma avaliação do COP. Caso não haja o comparecimento deve ser levado ao conhecimento do Prefeito, por escrito e assinado pelos conselheiros(as). Não pode permitir-se que estes não venham prejudicar o processo.

Parágrafo quarto – Os cursos de qualificação a conselheiros e delegados que desejarem devem ser promovido pela Coordenação de Relações com a Comunidade nas diversas áreas do interesse social ouvindo os demais Conselhos.

Artigo 11º – É atribuição deste Conselho garantir interprete da Língua Brasileira de Sinais – Libras, para todos os(as) Conselheiros(as) e Delegados(as) portadores(as) de deficiências auditivas. Braile para os(as) portadores(as) de deficiências visuais, em todas as atividades que necessitem de suas presenças assim como rampas de acesso nos espaços públicos do Orçamento Participativo, bem como nas Plenárias.”

CAPÍTULO II – Das Competências:

Artigo 12º – Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:

I – Appreciar, 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.

II – Appreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores.

III – A proposta de Orçamento anual, que será apresentada pelo Executivo, deverá ocorrer em final de agosto ou na primeira semana 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.

IV – Appreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Plano de Investimentos.

V – 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.

VI – Appreciar, 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.

VII – Appreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre 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 O.P. .

VIII – 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.

IX – Appreciar, 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.

X – 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.

XI – Appreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade.

XII – Solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros(as) no que tange fundamentalmente às questões complexas e técnicas.

XIII – Indicar 08 conselheiros (04 titulares e 04 suplentes) que irão compor a Coordenação do COP.

XIV – Indicar 06 Conselheiros(as) (03 titulares e 03 suplentes) como representantes do COP para compor as Comissões Tripartite I, II e III. Os Conselheiros(as) deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas a Comissão Tripartite*****.

XV – Analisar e aprovar ou não a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseado no relatório informatizado (GOR), com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado.

XVI – 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.

XVII – 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.

XVIII – Discutir, ao final de cada exercício anual, o presente regimento interno, propor mudanças ou emendas no todo ou em parte.

XIX – Criação de uma Comissão Triparte III, para discussão das políticas de assistência social (SASE, NASF, TRABALHO EDUCATIVO E OUTROS). Composição desta comissão: (CMAS, FASC, CMDCA, Temática de Saúde e Assistência Social).

XX – As decisões anteriores da comunidade no processo de escolha das prioridades da Cidade, não serão passíveis de alterações posteriores pelos Conselheiros(as).

Artigo 13º – Para instalação da reunião do COP (Conselho do Orçamento Participativo) é necessário o quorum de metade mais uma das regiões e temáticas e/ou metade mais um dos conselheiros(as) das regiões e temáticas. Serão adotados estes mesmos critérios para serem aprovadas as deliberações do Conselho e os encaminhamentos prevaletentes. Deverá haver maioria simples.

Parágrafo primeiro – Após a instalação do COP, na sua primeira reunião, será definido a dinâmica do seu funcionamento (dia, hora, local, tempo de intervenção, período de informe e um momento de discussão de análise da conjuntura nas reuniões diversas do Orçamento Participativo (COP, Regiões, Temáticas e Plenárias).

Parágrafo segundo – As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo que as acolherá ou vetará no todo ou em parte.

Parágrafo terceiro – Vetada a resolução, a matéria retorna ao Conselho para nova apreciação ou votação.

Parágrafo quarto – A rejeição do veto somente ocorrerá por decisão mínima de dois terços dos votos dos membros do Conselho.

Artigo 14º – Fica o Executivo obrigado a dar abertura ao processo de discussão anual da peça Orçamentária e do Plano de Governo até 15 de abril de cada exercício anterior, ou seja, no prazo de 45 dias antes de enviar a proposta da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias à Câmara de Vereadores.

Artigo 15º – Anualmente, até 20 de abril, o Município deverá efetuar a Prestação de Contas do Plano de Investimentos (obras e atividades definidas no exercício anterior), bem como a realização do Orçamento do Município do ano anterior (Despesas X Receitas) nas Reuniões Preparatórias Regional e Temática.

Artigo 16º – A Coordenação do COP, deverá propor no início do processo de discussão do Plano de Governo e Orçamento, uma metodologia adequada para proceder o estudo da peça Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como o cronograma de trabalho.

Parágrafo primeiro - Após as reuniões da Coordenação do COP e Comissões Tripartite I, II e III as mesmas deverão divulgar na próxima reunião do COP a ata da reunião com as deliberações e encaminhamentos e distribuir a todos os Conselheiros(as).

Parágrafo segundo – Será substituído o conselheiro(a) da Coordenação do COP que atingir 3 (três) faltas consecutivas ou 5 (cinco) alternadas, podendo o mesmo justificar 4 (quatro) faltas, com aval da reunião do COP.

Artigo 17º – As obras Institucionais, que para sua implementação exigirem recursos orçamentários próprios, ou financiamentos de organismos nacionais ou internacionais, deverão ser apresentadas e debatidas previamente com a comunidade mais diretamente interessada.

Parágrafo primeiro – O Orçamento de custeio deverá ser discutido no COP e apresentado posteriormente aos FROP's.

CAPÍTULO III – Da organização interna:

Artigo 18º – O COP terá a seguinte organização interna:

I – Coordenação do COP;

II – Secretaria Executiva;

III – Conselheiros(as);

IV – Comissão de Comunicação;

V – Fórum de Delegados(as) (as regiões e temáticas são autônomas, o COP não tem poder de intervenção);

SEÇÃO 1.ª – I – Da Coordenação:

Artigo 19º – O Conselho do Orçamento Participativo será coordenado pela Coordenação do COP, conforme art. 10º, inciso XIII.

Parágrafo único – A Coordenação do COP será composta por 04 membros do Governo, sendo 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes, 08 conselheiros(as) do COP, sendo 4 (quatro) titulares e 4 (quatro) suplentes, mais a secretaria executiva do COP.

Artigo 20º – A Coordenação do COP compete:

a) Convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho. A coordenação das reuniões do Conselho deverá ser efetuada em rodízio entre os representantes do Governo e os conselheiros(as) do COP;

b) Convocar os membros do Conselho para se fazerem presentes às atividades necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;

- c) Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir;
- d) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores;
- e) Apresentar para o Conselho o Plano Plurianual do Governo em vigor ou a ser enviado à Câmara de Vereadores;
- f) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de política tributária e arrecadação do poder Público Municipal;
- g) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta metodológica do Governo para discussão e definição da peça Orçamentária das Obras e Atividades que deverão constar no Plano de Investimentos e Custeio;
- h) Convocar os delegados(as) para informar do processo de discussão do Conselho;
- i) Encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações do Conselho;
- j) Consultar a Plenária sobre a necessidade de reservar um período de tempo no início das reuniões do Conselho para informes;
- l) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- m) Coordenar e planejar as atividades do Conselho;
- n) Discutir e propor as pautas e o calendário mensal das reuniões ordinárias, com antecedência mínima de 15 dias;
- o) Reunir-se em sessão ordinária, duas vezes por semana;
- p) Prestar contas ao Conselho de suas atividades mensalmente;
- q) Informar o Conselho, as regiões ou temáticas, quando não se fizer presente pelos Conselheiros(as), titulares e suplentes;
- r) Informar o Conselho, as regiões ou temáticas, quando os Conselheiros(as), de maneira individual, ausentarem-se;
- s) Apreciar e mediar conflitos nas regiões e temáticas referente à divergências quanto a priorização de obras, serviços e diretrizes políticas;
- t) Organizar um Seminário de qualificação anual sobre a dinâmica do Orçamento Participativo, sempre no início de cada gestão do Conselho, com o objetivo de qualificar e ampliar o conhecimento dos conselheiros(as);
- u) Discutir e apresentar propostas de solução para assuntos que envolvam duas ou mais regiões;
- v) O COP, através da Coordenação do COP, constituirá comissão especial, que irá acompanhar de forma sempre atualizada a real carência de cada região.
- x) O Conselho do Orçamento Participativo (COP) constituirá uma Comissão de Obras, Habitação e Área Social.

SEÇÃO 2ª – II – Da Secretaria Executiva:

Artigo 21º – A Secretaria Executiva será mantida pela Administração Municipal, através da CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade), devendo fornecer meios para o adequado registro das reuniões.

Artigo 22º – São atribuições da Secretaria Executiva:

- a) Elaborar a ata das reuniões do Conselho e apresentá-la na reunião posterior aos Conselheiros(as);
- b) Realizar o controle de freqüência nas reuniões do Conselho, informando a Coordenação do COP mensalmente para análise e providências;
- c) Organizar o cadastro dos conselheiros(as) das regiões e temáticas;
- d) Fornecer aos conselheiros(as) cópias dos editais de licitação das obras com local e data de abertura dos envelopes com as propostas;
- e) Organizar e manter toda a documentação e informação do Conselho, proporcionando acesso aos Conselheiros(as);
- f) Fornecer apoio material (cópias xerox, correspondências etc...) ao trabalho dos conselheiros(as);
- g) Divulgar os vencedores dos Editais de demandas constantes do Plano de Investimentos;
- h) Entregar, quando solicitado, cópias dos contratos das demandas constantes do Plano de Investimento, efetuados entre os contratados e a Administração Municipal;
- i) As Regiões e Temáticas deverão entregar a relação de seus Delegados(as), até o final do mês de junho, para a Secretária Executiva através do Centro Administrativo Regional (CAR) e Coordenadores Temáticos (CT's).

SEÇÃO 3ª – III – Dos Conselheiros(as) – Direitos, Deveres e perda do mandato

Artigo 23º – São Direitos dos Conselheiros(as):

- a) Votar e ser votado em eleições de representação do Conselho;
- b) Participar com direito a voz e voto nas Plenárias e reuniões da sua Região ou Temática;
- c) Exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo Conselho.
- d) Na ausência do conselheiro(a) titular o conselheiro(a) suplente assumirá automaticamente com direito a voz e voto;

Artigo 24º – São deveres dos Conselheiros(as):

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Comparecer às reuniões e Plenárias convocadas pelo Conselho e/ou Regiões e Temáticas;

c) Realizar pelo menos uma reunião mensal com delegados(as) e movimento popular organizado;

d) Propiciar reuniões mensais entre as regiões e temáticas com o objetivo de integrar estes Fóruns nas discussões afins;

e) Informar nos Fóruns Regionais e Temáticos do processo de discussão em realização no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito;

f) Participar de Seminário de qualificação do COP visando sua qualificação no conhecimento do Ciclo do Orçamento Participativo e do Orçamento Público;

g) Informar aos demais conselheiros(as) com antecedência quando de sua ausência de alguma reunião ou assembléia.

b) As decisões anteriores da comunidade no processo de escolha das prioridades da cidade, não serão passíveis de alterações posteriores pelos conselheiros(as), a não ser por justificativa técnica, financeira ou legal após efetuada a análise pelos órgãos competentes.

Artigo 25º – Os conselheiros(as) perderão seus mandatos nos seguintes casos:

a) Por renúncia que deverá ser encaminhada por escrito ao fórum de delegados com a data e assinatura.

b) Os conselheiros(as) poderão ter revogado seu mandato a qualquer momento, pelo Fórum de delegados(as) regional ou temático do Orçamento Participativo chamado especialmente para este fim com prazo de 15 dias de antecedência;

c) A revogação do mandato dos conselheiros(as) dar-se-á por deliberação de (2/3) dois terços dos presentes no fórum de delegados(as) regional ou temático do Orçamento Participativo, conforme o caso, garantido o quorum mínimo de metade mais um dos delegados(as) eleitos;

d) O conselheiro(a) titular que ausentar-se das reuniões do Conselho por cinco (05) reuniões consecutivas ou oito (08) alternadas sem justificativa terá seu mandato revogado e será substituído pelo suplente que passará a ter titularidade no Conselho. Em não havendo suplentes para assumir, será substituído em assembléia da região ou temática convocada para este fim;

e) A região, temática e entidade que não se fizer presente por seus conselheiros(as) titulares em (03) três reuniões consecutivas ou (05) cinco alternadas, deverá realizar nova escolha dos seus conselheiros(as) titulares em Assembléia Geral, convocada pelo Conselho, através da Coordenação do COP;

f) A justificativa para faltas terá que ser por escrito, assinada pelos outros Conselheiros(as) da Região ou Temática, dirigida à Coordenação do COP, e o prazo para apresentação é de duas semanas, a contar da falta;

g) Não poderá ser considerado falta, à reuniões de Comissões, Plenárias e Debates do Conselho do Orçamento Participativo, dos Conselheiros(as) e Delegados(as) deficientes visuais e auditivos se estes não contarem com o auxílio de um profissional intérprete da Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS e material em Braille.

b) Cabe ao titular notificar o suplente para representar a região e/ou temática nas reuniões do Conselho do Orçamento Participativo (COP) em seu lugar;

SEÇÃO 4ª – IV – Das Reuniões:

Artigo 26º – O Conselho do Orçamento Participativo reunir-se-á ordinariamente oito vezes por mês e em caráter extraordinário quando necessário.

Artigo 27º – Que haja uma reunião ordinária mensal do COP, sem a participação do Governo na coordenação dos trabalhos, com caráter de avaliação, entre outros, do processo de desenvolvimento do COP, sendo computado presenças ou faltas.

Artigo 28º – O governo deverá responder aos Conselheiros(as) das regiões/temáticas as questões levantadas pelos mesmos nos informes das reuniões.

Artigo 29º – As reuniões do Conselho são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos da pauta, respeitada a ordem da inscrição, que deverá ser requerida à coordenação dos trabalhos.

Parágrafo Único – O Conselho do Orçamento Participativo poderá deliberar por conceder o direito a voz para outros presentes através de votação específica na reunião em curso.

Artigo 30º – Nos momentos das deliberações terão direito a voto apenas os conselheiros(as) titulares ou suplentes no exercício da titularidade.

SEÇÃO 5ª

Artigo 31º – Das atribuições da Comissão de Comunicação:

a) Divulgar e informar a população de Porto Alegre sobre as atividades do COP e o processo do Orçamento Participativo através da ótica dos Conselheiros(as);

b) Executar política de divulgação aprovada pelo COP através de contatos com os meios de comunicação;

CAPÍTULO IV – Dos Delegados(as):

Artigo 32º – São atribuições dos delegados(as):

a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;

b) Participar das reuniões no mínimo uma vez por mês organizadas pelos conselheiros(as) nas regiões e temáticas.

c) Apoiar os conselheiros(as) na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP – Conselho do Orçamento Participativo;

d) Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;

e) 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);

f) Deliberar, em conjunto com conselheiros(as), sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do Orçamento;

g) 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;

h) Discutir, propor sobre a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e, no primeiro ano de cada mandato da Administração municipal, o Plano Plurianual, apresentados pelo Executivo;

i) Deliberar em conjunto com os Conselheiros(as), alterações no Regimento Interno no COP e modificações no processo do Orçamento Participativo.

j) Formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras, desde a elaboração do projeto, licitação, até sua conclusão.

l) Organizar um Seminário de qualificação dos delegados sobre Orçamento Público, Regimento Interno, Critérios Gerais e Técnicos, com a produção de material específico para melhorar a qualidade da informação.

m) Encaminhar demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo fórum de delegados(as), regional ou temático.

n) Votar e defender interesse comum em nome dos demais delegados(as) de sua comunidade.

o) Votar as propostas de pauta e demandas do Orçamento Participativo.

p) Poderá ser exercido o papel de delegado(a) apenas em uma região e uma temática no mesmo mandato.

Artigo 33º – Não poderá ser delegado(a) o detentor de cargo em comissão na Administração Municipal, ou detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera).

Artigo 34º – Seja garantida e instituída diplomação para Conselheiros(as) e Delegados(as) do Orçamento Participativo, na assembléia Municipal.

Artigo 35º – São atribuições do Coordenador regional do Orçamento Participativo e Coordenador temático (CROP e CT).

1. Estar presente a todas as reuniões do fórum de delegados regional e temático;

2. Colaborar com a mesa na condução dos trabalhos;

3. Contribuir com subsídios e informações atualizadas no sentido de auxiliar no trabalho dos conselheiros(as);

4. Informar a posição do Governo sobre assuntos de interesse da região;

5. Informar a situação das atividades e obras de interesse das comunidades e da região;

Artigo 36º – Este Regimento entrará em vigor a partir das Reuniões Preparatórias.

Artigo 37º – Os casos omissos a este Regimento Interno deverão ser encaminhados a Coordenação do COP, por escrito.

Discutido e aprovado em 29-01-02

Secretaria Executiva em 10-02-2002

Anexo 2

CRITÉRIOS TÉCNICOS PARA DEMANDA DO OP

São regras técnicas utilizadas pelos órgãos da Prefeitura para análise das demandas e verificação de sua viabilidade (orçamento participativo de 2002).

Habitação | Pavimentação de Vias | Educação | Assistência Social | Saúde
Transporte e Circulação | Áreas de Lazer | Esporte | Iluminação
Pública | Cultura | Saneamento Básico | Saneamento Ambiental
Desenvolvimento Econômico

HABITAÇÃO

Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB)

Os Programas de Habitação (propostas de loteamentos públicos, reassentamentos, cooperativas de baixa renda) devem ser apresentados, discutidos, analisados e aprovados nos Fóruns Regionais do Orçamento Participativo (FROPs), na plenária temática Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental (OCDUA) e no Conselho do Orçamento Participativo (COP).

Critérios para seleção de vilas a integrar o Programa de Regularização Fundiária:

- Nos próprios municipais onde pode ser utilizado o instrumento da Concessão do Direito Real de Uso (conforme L. C. 242);
- Vilas em áreas particulares, com posse igual ou superior a 5 anos, prestando o apoio técnico e jurídico, condicionado a um compromisso das comunidades na juntada de provas para ajuizamento das ações de usucapião;
- Demandas de topografia podem ser solicitadas no OP, entretanto a prioridade é concluir o trabalho do DEMHAB nas vilas já cadastradas no Programa de Regularização Fundiária, ressaltando-se que existem limitações de capacidade técnica tanto do DEMHAB como das empresas existentes no mercado para efetuar novos levantamentos.

- A área em que a vila se localiza não deve estar classificada como área de risco pelo diagnóstico elaborado pelo Programa de Área de Risco; não pode ter declividade acima de 30%; não deve apresentar condições geológicas impróprias para a urbanização, por exemplo: área rochosa, margens de arroios e rios, etc.;
- As vilas localizadas em área de preservação ambiental ou de potencial de reserva ecológica, serão analisadas caso a caso, considerando o estabelecido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA).
- As vilas assentadas sobre o traçado do sistema viário principal serão analisadas caso a caso, considerando o estabelecido pelo PDDUA.

Construção de Unidades Habitacionais (U.Hs) nas vilas do Processo de Regularização Fundiária (PRF):

- Só poderão demandar recursos para construção de unidades habitacionais aquelas vilas onde o processo de implantação de projeto urbanístico esteja concluído no setor demandado.

Critérios para seleção de demandas de urbanização de vilas:

- Só poderá haver demanda de urbanização nas vilas que já tenham conquistado através do Orçamento Participativo o levantamento topográfico cadastral, gravado no Plano de Investimentos, ou já executado pela comunidade;
- Quando o processo de análise e aprovação dos Estudos de Viabilidade Urbanística estejam em andamento com os moradores.

Critérios para reassentamento de famílias:

- Famílias residentes em vilas localizadas em áreas classificadas como de risco pelo Programa de Áreas de Risco;
- Famílias que residem sobre o leito de ruas, avenidas, margens de arroios/rios ou locais impróprios para moradia, como por exemplo: encostas de morros que apresentam risco de desabamento, locais com declividade superior a 30°, áreas ou habitações junto a ruas de intenso tráfego de veículos, etc.;
- Famílias atingidas pela implantação do programa de urbanização de vilas;
- município priorizará reassentamentos próximos ao local de origem e na região dos moradores a serem reassentados.
- Os critérios para alocação de recursos em reassentamentos, os quais implicam na transferência de famílias residentes em áreas impróprias de uma

região para outra, estão sendo elaborados por comissão específica, cuja proposta será analisada e deliberada pelo COP. Após definição dos critérios publicaremos um anexo.

- Que sejam atendidas famílias que participam de movimentos organizados em suas regiões.
- Toda área que o DEMHAB comprar seja destinado um percentual de 30% para a região de origem. Que os projetos habitacionais sejam precedidos de um rigoroso cadastro elaborado em conjunto com a comunidade para evitar a grilagem.

Loteamentos irregulares, clandestinos e cooperativas habitacionais de baixa renda:

- A população para demandar investimentos no Orçamento Participativo em loteamentos irregulares ou clandestinos deve entrar no Processo de Regularização conforme o estabelecido pelo Decreto 11.637.
- Ao ingressar com o processo de regularização no DEMHAB/Procuradoria Geral do Município e Secretaria do Planejamento Municipal, a comunidade pode solicitar também gravação da área em AEIS.

O programa de Habitação (propostas de Loteamentos Públicos, Reassentamentos, Cooperativas Habitacionais de Baixa Renda) devem ser apresentados, discutido, analisados e aprovados os FROPs, Temática OCDUA, COP.

a) Cooperativas Habitacionais Autogestionárias de Baixa Renda. (VIA TEMÁTICA OCDUA)

- A cooperativa deve possuir Título de propriedade da área, matrícula, título Torrens e ou Contrato registrado em cartório e Processo de Regularização na SPM;
- Estudo de viabilidade urbanística e projetos complementares aprovados nos órgãos competentes a nível do Município e Estado;
- Composição de renda familiar não superior a 12 salários mínimos;
- Os recursos investidos devem retornar para o Município, não podendo haver investimento a fundo perdido.

Do Mutirão, o sistema de mutirão nas áreas das Cooperativas Habitacionais Autogestionárias de Baixa Renda com recursos do Fundo das Cooperativas.

b) Cooperativas Habitacionais de Baixa Renda (ocupação).

- Ser cadastrada no programa de cooperativas de Baixa Renda (para ocupações) no DEMHAB.
- Demandar topografia e EVU no FROPs.
- Na compra de área a cooperativa demanda no FROPs.
- Estudo de viabilidade urbanística e projetos complementares aprovados nos órgãos competentes a nível do Município e Estado;
- Composição de renda familiar não superior a 12 salários mínimos;
- Os recursos investidos devem retornar para o Município, não podendo haver investimento a fundo perdido.

Programa de Ajuda Mútua – Mutirão:

- As regiões e a temática desenvolvimento urbano e organização da cidade, poderão demandar construção de unidades habitacionais em regime de mutirão autogestionário em parceria técnica e financeira com o DEMHAB.
- Os projetos apresentados serão analisados caso a caso por uma comissão designada para este fim.

PAVIMENTAÇÃO DE VIAS

Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV)

- Ruas com intenso tráfego de veículos, é necessário a largura mínima de 10 m, sendo 7 metros de pista e 3 metros para os passeios, para possibilitar segurança dos pedestres e motoristas. Se houver ocupação de cercas, muros e casas no leito da rua deve-se obter dos moradores termo de compromisso para recuo até o final da análise técnica da demanda, para que a mesma possa ser contemplada, sendo o CROP da região o orientador junto a SMOV.
 - Nas Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) deverão ser respeitadas as recomendações do Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU).
- A Secretaria Municipal de Transportes (SMT) deve ser consultada para elaborar parecer indicando se a pavimentação de uma determinada rua secundária não alterará o sistema viário na região, aumentando o tráfego de veículos na mesma.
- O logradouro deverá ser cadastrado ou previsto no traçado do Plano Diretor, na hipótese da via não ser cadastrada a Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) analisará a possibilidade do seu enquadramento como via oficial, através de documentos fornecidos pela comunidade.

- Para ser requerida esta análise, o interessado deverá comprovar que o parcelamento com frente para a via ou que originou, ocorreu antes de 1979 (lei Federal 6766/70). Esta comprovação se dará através de contratos de compra e venda, escrituras e registros de imóveis. Este último é independente da data.
 - Além da análise dos documentos, será verificado no local a existência de hidrômetro e relógio de luz em cada lote com frente para o arruamento.
 - Com estes elementos torna-se possível o estudo com base na lei complementar 140/86.
- Em ruas ou trechos, com declividade acentuada que não permitam a pavimentação será executada a construção de escadaria.
- Leito de rua ocupado por residências, deverá ser demandado o reassentamento junto ao DEMHAB, antes da demanda de pavimentação.
- A SMOV sugere que a comunidade sempre solicite a pavimentação de toda rua. Se for demandado apenas um trecho, o mesmo, de preferência, não deverá ser inferior a 500 metros (exceto quando o trecho corresponder a complementação da pavimentação da rua ou quando a análise técnica e legal indicar um trecho inferior) e no caso da rua possuir declive, priorizar a parte alta para evitar problemas futuros de conservação do esgoto pluvial, em decorrência da erosão do solo.
- Sugere-se que, preferencialmente, para hierarquização das ruas que integram o Programa de Pavimentação Comunitária seja considerado o seguinte:
- as obras deverão ter viabilidade Económica, o que indica necessidade de escolha de ruas com maior densidade habitacional, ou que ligam núcleos habitacionais, e menor custo de infra-estrutura considerando a análise dos itens (declividade, capacidade de suporte do solo local, drenagem, muro de arrimo, etc.).
 - sejam priorizadas as ruas que dão acesso a escolas, linhas de autocarros, postos de saúde, vias de abastecimento e vias inter-bairros.
 - seja considerado o critério de Conjunto de Obras de Forma Ordenada, ou seja, ao demandar uma rua sejam também demandadas as ruas adjacentes, visando economia de escala obtendo-se menores custos totais.
- O Programa de Pavimentação Comunitária atenderá demandas de abertura de logradouros, desde que os mesmos não tenham impedimento de propriedade e que estejam dentro dos critérios técnicos e não tenham necessidade de macrodrenagem de reassentamento de famílias.

– Demandas de pavimentação da 2ª pista, em ruas que já tenham recebido pavimentação na 1ª pista, poderão ser atendidas desde que não tenham necessidade de macro-drenagem, desapropriação e reassentamento de famílias.

Obs.: O programa de pavimentação comunitária não prevê desapropriações e macro-drenagem.

PASSEIOS:

Considerando que a manutenção dos passeios em terra nua reduz os benefícios da obra, degradando-a no tempo, porque:

– continua sendo uma obra incompleta, seja quanto ao seu funcionamento ou em relação à sua estética;

– as águas das chuvas arrastam as terras dos passeios para a rede pluvial (bocas-de-lobo e tubulações) obstruindo-as constantemente. Além de impedir o adequado funcionamento destas redes, gera altos custos para a sua recuperação;

– reduz a vida útil do asfalto devido ao arrasto de terras e ainda devido ao mau funcionamento da rede pluvial.

A implantação dos passeios qualificará profundamente todo o Programa, fazendo as redes de saneamento e o sistema viário funcionarem adequadamente, melhorando o espaço destinado aos pedestres e o próprio acesso às moradias, bem como trará um visual mais belo, valorizando ainda mais as regiões já atingidas ou a serem atingidas.

Sugere-se que sejam observados os seguintes critérios:

- O Município terá, juntamente com as lideranças comunitárias das regiões, um programa permanente de conscientização dos proprietários ou ocupantes de terrenos sobre a necessidade e a importância de implantação e manutenção dos passeios, bem como fornecerá orientação técnica para a sua efetivação.
- As comunidades, ao priorizarem a pavimentação de uma determinada rua, no Orçamento Participativo, devem firmar um compromisso por todos os proprietários ou ocupantes dos respectivos terrenos, de que implantarão concomitantemente à realização da obra, os passeios respectivos às propriedades ou posses.

ESTRADAS:

Para pavimentação de estradas sugere-se os seguintes critérios:

- sejam priorizadas demandas que possuam as seguintes características: servir como via de ligação entre bairros/núcleos habitacionais, servir como escoamento da produção, possuir no seu entorno escola, posto de saúde, ter linha de autocarro regular.

- no caso da estrada possuir declive, priorizar a parte alta para evitar problemas futuros de conservação do esgoto pluvial, em decorrência da erosão do solo.

PONTES:

As demandas de pavimentação que necessitem de execução de ponte (nova construção ou reconstrução) terão seu custo avaliado com o seguinte critério:

- Um metro de ponte equivale ao custo de 20 metros de pavimentação, devendo portanto a extensão da ponte ser multiplicada por 20 para se obter a metragem total a ser descontada da metragem da região.

EDUCAÇÃO

Secretaria Municipal de Educação (SMED)

Ensino fundamental

- Para recuperação/reforma de prédios escolares serão avaliadas as condições físicas das escolas, a partir de levantamentos e estudos técnicos definidos pela SMED.
- Ampliação de escolas onde houver espaço físico e alunos excedentes.
- Para construção de escolas serão considerados os seguintes critérios:

- a) em regiões onde o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental é inferior à população de 7 a 14 anos;
- b) em regiões que apresentam alunos excedentes devido à relocação de vilas (reassentamentos) a distribuição territorial adequada de escolas ou ao crescimento populacional acentuado.

Educação Infantil

- Para recuperação/reforma de prédios escolares serão avaliadas as condições físicas das Escolas Infantis, a partir de levantamentos e estudos técnicos definidos pela SMED.
- Educação de 0 a 6 anos – convênios creches comunitárias.

Cestas de Materiais

Destinadas às comunidades que demandarem construção de novas creches ou construções inacabadas de creches que ainda não tenham convênio.

Tão logo termine a construção, as creches serão conveniadas automaticamente. As creches deverão estar situadas em terrenos da PMPA, pertencentes à entidade vinculada ou particular em regime de comodato.

O Governo é responsável pela aquisição, transporte e entrega das Cestas de Materiais, além de oferecer profissional técnico para elaborar projeto de engenharia e fiscalizar a obra.

Por sua parte, a comunidade deverá dispor de local para depósito e guarda das Cesta de Materiais, assim como organizar a execução da obra em regime de Mutirão.

Observação: O Convênio Sinduscon destina-se a creches com ou sem convênio com a PMPA, para reforma, ampliação ou adequação aos critérios da Resolução 020/98 do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Critérios:

- priorização, viabilidade técnica e carência

Construção de Creches Comunitárias

Para construção de creches comunitárias serão considerados os seguintes critérios:

- a) Em regiões onde tenha terreno disponível para este investimento;
- b) Em regiões onde a organização comunitária se comprometa em garantir condições de convênir a futura creche, de acordo com os critérios da resolução 020/98 do CMDCA.

Creches Comunitárias

Resolução 020/98 do Conselho Municipal do Direitos da Criança e do Adolescente

1. DOS PRINCÍPIOS

1.1. RESPEITO AO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:

Toda criança é:

- sujeito de direitos civis, humanos e sociais que devem ser garantidos, com absoluta prioridade, pela família, comunidade e poder público;
- pessoa em condição peculiar de desenvolvimento.

1.2. PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA:

É pressuposto fundamental em todo o processo, como forma de aprofundamento da participação popular através de Conselhos, Órgãos Regionais, Associações, Fóruns e outros órgãos/grupos, país e comunidade, em busca efetiva dos direitos de cidadania das crianças.

1.3. TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE:

Devem estar presentes em todas as etapas, com divulgação ampla, acesso às informações e compromisso coletivo de utilização correta de recursos públicos em benefício da população infantil.

1.4. EQUIDADE:

Deve ser assegurada a igualdade de condições de acesso à creche respeitando a realidade, as diferenças e as necessidades de cada região, no estabelecimento de prioridades municipais e hierarquização das demandas locais.

2. DO ATENDIMENTO A CRITÉRIOS

2.1. DO REGIME E PROGRAMA DE ATENDIMENTO:

- estar registrada no CMDCA, com inscrição do Programa para crianças de 0 a 6 anos, conforme artigos 90 e 91 do ECA e credenciada no Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente com documentação correta e atualizada, realizando atendimento em Regime de Apoio Sócio-Educativo em Meio Aberto, de acordo com o Plano de Reordenamento Institucional.
- ter personalidade jurídica, com estatuto registrado, diretoria e ata, da atual gestão.

2.2. CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE:

2.2.1. A entidade que mantém a creche, pessoa jurídica de direito privado, deve-se enquadrar em uma das seguintes categorias:

Creche Comunitária

- mantida por associações de moradores, de mulheres, de bairro, Clube de Mães ou alguma outra modalidade similar;
- a diretoria é eleita pela comunidade, para um período determinado, exercendo atividades sem remuneração;
- não possui fins lucrativos.

Creche Beneficente

- mantida por associação de caráter religioso, assistencial, cultural ou de benemerência;

- integrada e vinculada à comunidade onde se localiza;
- o responsável local (diretor, coordenador) é representante legal da diretoria, da congregação ou ordem religiosa;
- não possui fins lucrativos.

Creche Beneficente de caráter comunitário

- mantida com apoio de associação de caráter religioso, assistencial, cultural ou de benemerência;
- integrada à comunidade onde se localiza;
- a diretoria é eleita pela comunidade, com participação da mesma nos cargos de direção;
- não possui fins lucrativos.

2.2.2. Da Atuação Comunitária da Entidade:

A entidade, através da Diretoria e associados, deve:

- participar do Movimento Popular da Região (Fóruns, Rede, OP) e, âmbito Municipal;
- viabilizar e estimular a participação dos Pais nas deliberações e atividades da creche, inclusive das normas de funcionamento;
- prestar contas à comunidade dos recursos recebidos e de sua utilização;
- apoiar as medidas de proteção dos CTs.

2.2.3. Atuação e Compromisso da Diretoria

- A Diretoria deve responsabilizar-se pela execução do Convênio, com fiscalização do Conselho Fiscal, não podendo receber remuneração de qualquer tipo;
- Prestar contas obrigatoriamente, na forma estabelecida em lei;
- Aceitar e comprometer-se com os princípios, critérios e procedimentos estabelecidos, em âmbito municipal, por esta resolução.

2.3. DAS CONDIÇÕES DE ATENDIMENTO:

2.3.1. DO FUNCIONAMENTO E DO NÚMERO DE CRIANÇAS

A creche deve estar em funcionamento:

- ainda que com dificuldades ou precariamente
- com espaço físico de uso exclusivo para crianças, sendo vedada sua utilização como domicílio particular ou estabelecimento comercial.

Do Número de Crianças:

Atendimento Padrão: São estabelecidos os seguintes padrões:

- Padrão 1: 40 crianças

- Padrão 2 : 60 crianças

- Padrão 3 : 80 crianças

Em qualquer dos padrões, devem ser priorizadas as vagas para atendimento no berçário.

Atendimento Especial:

- Mínimo de 30 crianças quando houver: espaço físico reduzido, dificuldade de transporte para outra creche próxima, necessidade absoluta de atendimento às crianças.

- Mais de 100 crianças quando houver: espaço físico adequado, salas, área de lazer, refeitório, recursos humanos suficientes, dificuldade de acesso a outra creche próxima, inexistência de atendimento às crianças, grau de carência da comunidade.

2.3.2. RECURSOS HUMANOS:

Formação e Qualificação:

- Os educadores contratados pela creche para atuar diretamente com as crianças deverão ter conhecimentos necessários sobre educação infantil.

- A formação dos educadores, coordenada pela SMED, será garantida através de processo permanente de estudos e planejamento, qualificando o atendimento às crianças onde cuidado e educação se complementam na forma de ações educativas.

Adequação à modalidade de atendimento e ao número de crianças atendidas

Modalidade de atendimento	N.º de crianças	N.º de educadores
Berçário 0 a 2 anos	08	01
Maternal de 2 até 4 anos	15	01
Jardim A e B a partir de 4 anos até 6 anos	25	01

2.3.3. DO ATENDIMENTO A SAÚDE

Da atenção integral:

- A creche, com apoio da Unidade de Saúde mais próxima assume a responsabilidade de viabilizar ações significativas, eficazes, e de baixo custo voltadas para a promoção da saúde, prevenção e diagnóstico precoce de doenças;
- As crianças devem receber alimentação em quantidade e qualidade de acordo com a idade e condições físicas;

Da Capacidade Instalada:

– As instalações físicas e equipamentos devem ter condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, preenchendo os requisitos básicos (cf. documento anexo).

2.3.4. DA EDUCAÇÃO:

2.3.4.1. Da proposta Político Pedagógica e Plano de Reordenamento, de cada atividade:

- devem ser construídos coletivamente com todos os envolvidos (dirigentes, coordenadores, educadores, funcionários, famílias e comunidade) a partir de:
 - princípios e diretrizes do ECA e LDB;
 - das orientações do CMDCA/SMED;
- devem considerar a creche como espaço de educação infantil destacando:
 - O respeito pelos direitos das crianças à vivência da Infância, contemplando:
 - necessidades, desenvolvimento, diversidade sócio-cultural, possibilitando descobrir, conhecer, transformar e recriar o mundo;
 - a organização dos espaços e tempos, qualificando, no cotidiano, as interações das crianças entre si e das crianças com adultos;
 - o planejamento, execução e avaliação das ações educativas valorizando a cultura popular, raízes, crenças, desejos e expectativas da comunidade, num processo permanente de ação/reflexão/ação de todos os envolvidos;
 - espaço físico viabiliza a concretização da proposta político-pedagógica, através de equipamentos, brinquedos, materiais, áreas internas e externas, próprios às crianças de 0 a 6 anos.

2.4. DO DIREITO AO ATENDIMENTO E DA EQUIDADE – CRITÉRIOS:

2.4.1. Necessidade do Serviço de Creche

Creches Existentes:

- Comunitárias: Beneficentes; Beneficentes Comunitárias; Conveniadas
- Lista de espera na Creches mais próximas.
- Localização das Creches mais próximas e condições de acesso.

Fonte: Fórum da Região

2.4.2. Situação da população infantil

- Elevado grau de desnutrição;
- Altas taxas de mortalidade infantil;
- Elevado número de mães adolescentes;
- Acentuada situação de vulnerabilidade social.

Fonte: FASC-CEDIS(SMS) – Conselho Tutelar

2.4.3. Baixa renda familiar e baixa escolaridade

- Níveis mais baixos de renda de chefes de família;
- Índices mais elevados de analfabetismo, em especial mulheres.

Fonte: FASC

2.4.4. Na análise da situação devem também ser levados em consideração as condições de infra-estrutura da Vila:

- Domicílios sub-normais;
- Abastecimento de água inadequado;
- Não ter coleta de esgoto cloacal;
- Vila de ocupação e ou transferida pelo DEMHAB.

Fonte: DMAE - SMOV - DEMHAB

Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre
 Coordenadoria Geral de Vigilância em Saúde
 Equipe de Vigilância em Serviços de Saúde

Requisito básico para Creches Comunitárias

Conforme disposto no artigo 91 do ECA, as instalações físicas das creches devem ter condições físicas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança traduzido pelos itens a seguir:

- 1 – As creches devem ter boas condições de higiene e de conservação (não ter entulho no pátio, manter a estrutura do prédio com manutenção permanente...);
- 2 – Os ambientes devem ser iluminados, ensolarados e bem ventilados. As janelas devem ser voltadas para o exterior;
- 3 – Devem ser abastecidas pela rede pública de abastecimento d'água (DMAE);
- 4 – Devem possuir reservatório de água autonomia de 48 horas e limpo uma vez por ano (mínimo);

O item educação infantil foi debatido na comissão formada pelo Governo, Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA) e Conselho do Orçamento Participativo (COP), sendo aprovado por este último.

Resolução n.º 003/2001 do Conselho Municipal de Educação – CME

Estabelece normas para a oferta da Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre.

O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, com fundamento no Artigo 11, inciso III, da Lei Federal n.º 9394, de 20 de dezembro de 1996 e na alínea a, do inciso I, do Artigo 10, da Lei n.º 8198, de 26 de agosto de 1998,

RESOLVE:

Art. 1º – A Educação Infantil é a primeira etapa da educação básica e tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de zero a seis anos de idade, em todos os seus aspectos, complementando a ação da família e da comunidade, sendo que a sua oferta, no âmbito do Sistema de Ensino do Município de Porto Alegre, está sujeita às normas estabelecidas na presente Resolução.

Art. 2º – A Educação Infantil constitui-se em ação pedagógica intencional, caracterizada pela indissociabilidade entre cuidar e educar, considerando as vivências socioculturais das crianças.

Art. 3º – São consideradas como instituições de Educação Infantil todas aquelas que desenvolvem cuidado e educação de modo sistemático, por no mínimo quatro horas diárias, a dez crianças ou mais, na faixa etária de zero a seis anos, independentemente da denominação das mesmas e, portanto, submetida à normatização pelo Sistema Municipal de Ensino.

Art. 4º – Integram o Sistema Municipal de Ensino, nos termos do Artigo 18, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as instituições que oferecem Educação Infantil, mantidas e administradas:

- a) pelo Poder Público Municipal;
- b) pela iniciativa privada, não integrantes de escolas de ensino fundamental e/ou médio.

Art. 5º – A oferta regular de Educação Infantil em instituições pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino depende de autorização de funcionamento a ser concedida pelo Conselho Municipal de Educação – CME.

Parágrafo único. As instituições privadas de Educação Infantil pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino devem, antes do credenciamento e conseqüente ato de autorização, cadastrar-se junto à Secretaria Municipal de Educação – SMED.

Art. 6º – O credenciamento e o ato de autorização de funcionamento das instituições de Educação Infantil serão regulados em Resolução própria.

Art. 7º – O atendimento às crianças portadoras de necessidades especiais nas instituições de Educação Infantil públicas e privadas contempla o disposto na LDBEN, no Artigo 58, e parágrafos e na Lei Federal n.º 7853/89 que prevê sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.

§ 1º – As mantenedoras de instituições de Educação Infantil devem oferecer assessoria especializada e sistemática, conforme cada caso específico, aos educadores responsáveis por grupos de crianças onde estão integrados portadores de necessidades especiais;

§ 2º – As mantenedoras de instituições de Educação Infantil serão responsáveis pela viabilização do acesso e adequação do espaço físico, mobiliário e equipamentos necessários à inclusão de crianças portadoras de necessidades especiais.

Art. 8º – Compete à Secretaria Municipal de Educação - SMED organizar, executar, manter, administrar, orientar, coordenar e controlar as atividades ligadas à educação nas instituições de Educação Infantil que integram a Rede Pública Municipal, bem como orientar e fiscalizar as atividades das instituições educacionais privadas que integram o Sistema Municipal de Ensino.

Parágrafo único. O não atendimento às exigências desta norma acarretará responsabilização das mantenedoras, prevista em Resolução própria.

Art. 9º – A proposta pedagógica a ser adotada nas instituições de Educação Infantil deve observar os fundamentos norteadores apontados na Resolução CNE n.º 1, de 07 de abril de 1999, quais sejam:

- a) Princípios Éticos da Autonomia, da Responsabilidade, da Solidariedade e do Respeito ao Bem Comum;
- b) Princípios Políticos dos Direitos e Deveres de Cidadania, do Exercício da Criticidade e do Respeito à Ordem Democrática;
- c) Princípios Estéticos da Sensibilidade, da Criatividade, da Ludicidade e da Diversidade de Manifestações Artísticas e Culturais.

Art. 10º – A proposta pedagógica, ao explicitar a identidade das instituições de Educação Infantil, deve expressar a concepção de infância, de desenvolvimento infantil e de aprendizagem, abrangendo:

- a) a organização da ação educativa no tempo e espaço de cada instituição, a partir de atividades intencionais, estimulando a imaginação, a fantasia, a criatividade e a autonomia, bem como as formas de expressão das diferentes linguagens;
- b) papel dos educadores, integrando ações de educação e cuidado de modo indissociável;
- c) a participação das famílias e da comunidade na sua elaboração e implementação;
- d) a integração entre as diversas áreas do conhecimento e aspectos da vida cidadã, numa abordagem interdisciplinar;

e) a integração e o trabalho com as crianças portadoras de necessidades especiais, em conformidade com os parágrafos do Artigo 7º;

f) a interação entre os grupos de crianças, os adultos e o meio;

g) o acolhimento e o trabalho com as diferenças de gênero, raça, etnia e religião na construção da identidade de todos os sujeitos envolvidos na ação educativa;

h) o acolhimento e o trabalho com as diferentes situações socio-econômicas e com as diferentes fases de desenvolvimento físico e psicológico das crianças;

i) o acesso às diferentes manifestações culturais, respeitando as suas diversas linguagens e expressões;

j) o processo de avaliação visando o acompanhamento e o registro do desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

Art. 11º – O Regimento da instituição, documento que define a organização e o funcionamento da mesma, deve expressar a proposta pedagógica, sendo ambas peças integrantes do processo de credenciamento e do ato de autorização.

Art. 12º – Para atuar na Educação Infantil o professor deve ter formação em curso de licenciatura, de graduação plena, admitida como formação mínima oferecida em nível médio na modalidade Normal.

Art. 13º – Será admitida também a atuação de educador assistente tendo como formação mínima o ensino fundamental, acrescido de capacitação específica para atendimento à criança nesta faixa etária, a ser regulamentado em norma própria.

Art. 14º – Da direção das instituições de Educação Infantil deve participar, necessariamente, um professor com no mínimo o ensino médio, modalidade Normal.

Parágrafo único. Na composição e escolha da direção das instituições de Educação Infantil da Rede Pública Municipal fica preservado o estabelecido na Lei de Eleição Direta para Diretores.

Art. 15º – Considerada a especificidade do trabalho com as crianças e a proposta pedagógica, as mantenedoras das instituições de Educação Infantil podem se assessorar de equipes multiprofissionais, por instituição ou grupo de instituições, para apoio específico aos educadores.

Art. 16º – A organização dos grupos de crianças leva em consideração a proposta pedagógica e o espaço físico, permitindo-se a seguinte relação criança/adulto e criança/professor:

a) de 0 a 2 anos até 06 crianças por adulto e no máximo 18 crianças por professor;

b) de 2 a 4 anos até 10 crianças por adulto e no máximo 20 crianças por professor;

c) de 4 a 6 anos até 25 crianças por adulto e no máximo 25 crianças por professor.

§ 1º – Cada grupo de crianças deve ter um professor responsável que nele atue diariamente durante um turno de, no mínimo, quatro horas;

§ 2º – Quando a relação criança/adulto exceder aquela expressa nas alíneas a e b deste artigo, o professor deve ter suas ações compartilhadas com o educador assistente, respeitada a relação criança/adulto;

§ 3º – Quando a permanência de um grupo de crianças na instituição for superior a quatro horas diárias, este fica sob o acompanhamento do educador assistente, respeitada a relação criança/adulto expressa nas alíneas deste Artigo;

§ 4º – O professor planeia as atividades a serem desenvolvidas com as crianças em conjunto com o educador assistente;

§ 5º – A mobilidade das crianças de um grupo para outro poderá ocorrer a qualquer época do ano mediante o acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, respeitada sua singularidade e sua convivência no grupo;

§ 6º – Durante todo o tempo/espaço em que as crianças permanecem sob a responsabilidade da instituição não podem, em nenhum momento, ficar sem o acompanhamento de um adulto.

Art. 17º – No caso das instituições de Educação Infantil comunitárias e beneficentes de assistência social de caráter comunitário, ambas sem fins lucrativos, e filantrópicas, no mínimo um professor, por um período não inferior a quatro horas diárias, durante cinco dias na semana, deve ser o responsável pela orientação e acompanhamento das ações dos educadores a serem desenvolvidas com as crianças.

Parágrafo único. A possibilidade prevista no caput deste Artigo está vinculada ao período de transição necessário para a adequação das instituições de Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino às exigências constantes na LDBEN.

Art. 18º – As mantenedoras de instituições de Educação Infantil que possuem em seus quadros educadores sem a formação mínima exigida em lei e nesta Resolução devem, independentemente do nível de escolaridade destes, viabilizar a complementação da formação de seus profissionais.

Art. 19º – Os espaços físicos das instituições de Educação Infantil, onde se desenvolvem as atividades de cuidado e educação, devem:

I – Priorizar o convívio das crianças e educadores num ambiente amplo, tranquilo e aconchegante;

II – Possibilitar a flexibilização, a construção coletiva e a organização dos ambientes, permitindo novas experiências, atividades individuais ou em grupos, liberdade de movimentos, desenvolvimento da autonomia e acesso a situações de aprendizagens através do jogo e da brincadeira;

III – Conter mobiliários adequados às atividades pedagógicas em tamanho e quantidade proporcional à faixa etária das crianças e que não se constituam enquanto obstáculos, nem insegurança para a liberdade de ações;

IV – Garantir acessibilidade às crianças portadoras de deficiência;

V – Permitir modificações na construção do ambiente pela disposição e uso do mobiliário, estimulando a criatividade e a reconstrução permanente deste espaço;

VI – Disponibilizar brinquedos, jogos e objetos próprios à fase de desenvolvimento das crianças, em número suficiente e em locais de fácil alcance, que possam ser manuseados sem perigo;

VII – Oferecer espaço externo próprio ou da comunidade que contenha equipamentos adequados ao desenvolvimento das habilidades motoras das crianças, onde seja possível a exploração de elementos naturais em espaços livres, ensolarados, sombreados, arborizados, gramados, de chão batido ou com piso adequado;

VIII – Oferecer ambientes em condições permanentes de higiene, saúde e segurança.

Art. 20º – Todo o imóvel destinado à Educação Infantil, pública ou privada, depende de aprovação pelos órgãos oficiais competentes.

§ 1º – O prédio deve estar adequado ao fim a que se destina e atender às normas e especificações técnicas da legislação pertinente;

§ 2º – O imóvel deve apresentar condições adequadas de localização, acesso, segurança, salubridade, saneamento e higiene, em total conformidade com a legislação que rege a matéria;

§ 3º – As dependências destinadas à Educação Infantil não podem ser de uso comum com domicílio particular ou estabelecimento comercial.

Art. 21º – As instituições de Educação Infantil devem conter espaços construídos ou adaptados, conforme suas especificidades de atendimento, que contemplem:

I – Salas para atividades pedagógicas, administrativas e de apoio;

II – Salas de atividades para os grupos de crianças, com iluminação e ventilação adequadas, visão para o ambiente externo, mobiliário e materiais pedagógicos apropriados às faixas etárias;

III – Equipamentos e utensílios adequados à conservação de alimentos e dependências destinadas ao armazenamento e preparo destes, que atendam às exigências de nutrição, nos casos de oferecimento de refeição;

IV – Instalações sanitárias completas, de tamanho apropriado e suficientes para o número de crianças, preferencialmente situadas próximas às salas de atividades, com ventilação direta, não devendo as portas conter chaves e trincos;

V – Sanitários em número suficiente e próprios para os adultos, preferencialmente com chuveiro;

VI – Berçário para o atendimento de crianças de zero a dois anos provido de berços e/ou colchões revestidos de material impermeável, com local para higienização, pia, água corrente fria e quente e balcão para troca de roupas;

VII – Espaço favorável para amamentação, quando necessário;

VIII – Lavanderia ou área de serviço com tanque;

IX – Espaço externo compatível com o número de crianças que dele se utilizam simultaneamente, com caixa de areia protegida e torneira acessível às crianças.

§ 1º – As dependências citadas nos incisos III, IV, V e VI devem observar as normas de saúde pública;

§ 2º – As dependências citadas nos incisos II, VI e IX devem observar as exigências do Código de Edificações do Município.

Art. 22º – A instituição deve prever sala para atividades múltiplas, com equipamentos e acessórios adequados, que possibilite um trabalho pedagógico diversificado e a liberdade de movimentos e de expressão das crianças, enquanto mais um espaço para o contato com a literatura, com as artes e as novas tecnologias, proporcionando o uso simultâneo do mesmo por mais de um grupo.

Art. 23º – Escolas da Rede Pública Municipal que oferecem Educação Infantil e outros níveis de ensino devem ter espaços de uso privativo destinados aos grupos de crianças, observadas as exigências desta Resolução, podendo compartilhar outras dependências da escola.

Art. 24º – As instituições de Educação Infantil existentes ou que venham a ser criadas no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, que não atendam a todas as exigências estabelecidas nesta Resolução, serão provisoriamente classificadas tendo em vista a sua adequação as mesmas.

§ 1º – A classificação prevista no caput deste Artigo dar-se-á mediante relatório resultante da verificação das instituições, a ser elaborado pela Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre;

§ 2º – O relatório resultante desta verificação será o instrumento usado pelo Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, que indicará a classificação provisória na qual se encontram as instituições, bem como as providências e os prazos para que realizem as adequações necessárias.

Art. 25º – As instituições de Educação Infantil pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino, já em funcionamento, têm até dezoito (18) meses, a contar da vigência desta Resolução, para solicitar seu credenciamento e consequente ato de autorização.

Art. 26º – Esta Resolução, a ser interpretada a luz da justificativa que a acompanha, entra em vigor na data da sua publicação em Diário Oficial.

Relação Criança/Adulto	
Idade	Número de crianças por adulto
0 a 2 anos	Até 6 crianças
2 a 4 anos	Até 10 crianças
4 a 6 anos	Até 25 crianças

Obs.: Entende-se por adulto os professores e educadores assistentes que atuam com as crianças.

Relação Criança/Professor	
Idade	Número de crianças por professor
0 a 2 anos	No máximo 18 crianças
2 a 4 anos	No máximo 20 crianças
4 a 6 anos	No máximo 25 crianças

Obs.: As Resoluções 001 de 1999 e 004 de 2001 do Conselho Municipal de Educação/CME e a justificativa da Resolução 003/2001 do CME estarão a disposição no GAPLAN/CRC/CAR's.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC)

1 – Para indicação de demandas no OP por subtemas:

1. Atendimento à Criança e ao Adolescente: Implantação ou Ampliação de Serviços de Apoio Sócio Educativo (SASE) e Trabalho Educativo conveniado e prestado diretamente pela FASC e Abrigagem.

2. Atendimento à Família: Implantação ou Ampliação de Núcleo de Apoio Sócio Familiar (NASF) conveniado ou prestado diretamente pela FASC.

3. Atendimento à População Adulta: Plantão Social, Construção ou Reforma de Abrigos, Casas de Convivência e Albergues.

4. Grupos de Convivência da Terceira Idade: Implantação ou Ampliação de metas em serviços próprios ou conveniados.

5. Atendimento aos Portadores de Deficiência – PPD's.

6. Reforma Ampliação e/ou implantação de unidades de assistência social (centros módulos, abrigos, albergues, etc.)

Os serviços poderão ser prestados diretamente através do Município ou através de convênio com entidade não governamental.

2 – Critérios Técnicos para todas as demandas de Assistência Social mediante convênio:

a) A entidade de Assistência Social deverá possuir pelo menos um ano de funcionamento e ser registrada no CMAS e CMDCA (quando se tratar de programas para crianças, adolescentes e famílias);

b) A entidade deverá contar com infra-estrutura adequada para o atendimento proposto;

c) A entidade conveniente deverá possuir assiduidade de no mínimo 90% nas reuniões da CRAS;

d) As entidades deverão estar em dia com a prestação de contas de convênios anteriores, perante o FMAS e o FMDCA;

3 – Critérios Técnicos para os sub-temas:

As demandas de equipamentos e programas da Rede Básica (meio aberto), somente poderão ser realizadas pelas Regiões do O P.

As demandas de equipamentos e programas da Rede Especializada (abrigagem e atendimento à população de rua), somente poderão ser realizadas pela Temática do O P.

Todos os serviços de assistência social deverão ser prestados em locais com acessibilidade aos PPD's, na forma da legislação vigente.

A. SASE (Serviço de apoio sócio-educativo em meio aberto):

1) Os responsáveis técnicos deverão ter experiência comprovada de seis meses no trabalho com criança e adolescente;

2) Os convênios podem ser firmados para o atendimento de exclusivamente 40, 60 ou 80 metas;

3) Atender crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade (conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, renda familiar per capita de 1/4 do Salário Mínimo articulada com situações de ameaça ou violação de direitos);

4) Possuir sala específica, adequada para atender no mínimo 25 crianças e/ou adolescentes;

5) Possuir cozinha e instalações sanitárias adequadas, apresentando boas condições de higiene, ventilação e iluminação;

6) Dispor de instalações elétrica e hidráulica em bom estado de segurança para os usuários;

7) Dispor de espaço para lazer na entidade ou em local próximo na comunidade;

8) Dispor de um educador com primeiro grau para cada 25 crianças, com experiência e/ou participação em cursos e atividades na área da criança e/ou adolescente;

9) Dispor de um coordenador com segundo grau, com experiência e/ou participação em cursos e atividades na área da criança e/ou adolescente;

B. NASF (Núcleo de apoio sócio-familiar):

1) Os responsáveis técnicos deverão possuir experiência comprovada de seis meses no trabalho com famílias, criança e adolescente e trabalho comunitário;

2) Os convênios serão firmados para um atendimento de 40 metas;

3) Contar com espaço físico adequado para o atendimento individual;

4) Contar com espaço físico adequado para o atendimento em grupo de no mínimo quinze pessoas;

5) Oferecer suporte administrativo (material de escritório e de expediente e recurso humano para a administração);

Obs. Para critério de desempate de entidades em uma mesma região, utilizar-se-á a facilidade de acesso dos usuários à entidade.

C. Abrigagem para crianças e adolescentes:

1. A implantação de um equipamento em regime de abrigo deve estar em concordância com o ECA e em especial com os seus artigos 90 a 102;

2. A demanda somente será aprovada se o regime de abrigo proposto destinar-se ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco, com vínculo familiar rompido ou fragilizado, quando esgotadas as demais medidas de proteção;

3. A demanda de um abrigo deve prever o atendimento à população de toda a cidade, não sendo possível uma demanda para usuários de somente uma região;

4. O equipamento deverá estar localizado em área de fácil acesso aos usuários de toda a cidade.

D. Abrigagem para população adulta:

A demanda deve destinar-se ao atendimento provisório à população que se encontra em situação de risco, na rua, ou asilagem de idosos.

A demanda de um abrigo ou albergue deve prever o atendimento à população de toda a cidade, não sendo possível uma demanda para usuários de somente uma região.

OBS.: A demanda de construção de novos abrigos ou albergues só se justifica quando esgotadas as possibilidades de ampliação de metas nas unidades próprias ou conveniadas existentes ou realização de novos convênios.

E. Grupos de Convivência da Terceira Idade (serviço de atendimento ao idoso):

1) Os convênios somente poderão ser firmados para um atendimento de no mínimo 30 metas por grupo de convivência (sendo que o número de metas conveniadas, será a base de cálculo para o repasse do montante *per capita*);

2) As entidades deverão contar com espaço físico adequado para o atendimento individual e em grupo de no mínimo 30 pessoas;

3) As entidades deverão oferecer suporte administrativo (material de escritório e de expediente e recurso humano para a administração);

4) As entidades deverão ter experiência comprovada de seis meses no trabalho com idosos e trabalho comunitário;

Obs. Para critério de desempate de entidades em uma mesma região, utilizar-se-á a facilidade de acesso dos usuários à entidade.

F. Atendimento às Pessoas Portadoras de Deficiência – PPD's:

1) As entidades deverão possuir espaço e infra-estrutura administrativa adequados, conforme legislação vigente.

2) Os responsáveis técnicos das entidades deverão ter experiência comprovada de, no mínimo, seis meses (06) no atendimento aos PPD's.

3) As entidades deverão contar com pessoal técnico especializado, de acordo com as modalidades a que se propõe: habilitação, reabilitação, grupos de convivência, oficinas de trabalho, abrigagem (quando esgotadas as demais medidas) e atendimento sócio-educativo em meio aberto.

As entidades deverão contemplar os critérios gerais para as demandas da Assistência Social (itens 2 e 3), estarem adequados a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS – e ao Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – e seus projetos submetidos ao parecer técnico da FASC.

Reforma, Ampliação e/ou implantação de unidades de assistência social (centros, módulos, abrigos, etc.)

Será atendida a demanda de ampliação ou implantação de unidades de assistência social, se e somente se:

1. Inexistir outra Unidade de Assistência Social que absorva a população usuária próxima;

ou verificar se a carência de vagas para atendimento à população no conjunto da cidade, nos casos de abrigagem, albergagem ou asilagem;

2. Não for possível prestar serviço de assistência social em outro tipo de equipamento disponível e próximo, ou realizar a ampliação de metas em equipamentos próprios ou conveniados, no caso de abrigagem, ou asilagem;

3. Houver espaço físico disponível, possibilitando a cobertura de atendimento para todo o seu raio de atuação.

Obs.: A ampliação ou implantação de Unidades de Assistência Social fica subordinada à disponibilidade de área pública (adequada à finalidade proposta) ou área oferecida pela comunidade, desde que possua situação fundiária legal.

SAÚDE

Secretaria Municipal da Saúde (SMS)

A. Ampliação da Oferta de Serviços na rede Básica de Saúde:

(Ampliação da oferta de serviço significa aumento da capacidade de atendimento, o que implica em aumento de pessoal)

Crítérios Eliminatorios Básicos

1. Só será ampliado o serviço de saúde quando houver oferta inadequada na região (menos de 1 médico de atenção básica, de serviço público sob gerência do município, para cada 2000 habitantes);

2. Ampliação de oferta de serviços ocorrerá quando houver disponibilidade de pessoal e espaço físico adequado;

B. Construção e ampliação da Rede Especializada de Saúde:

Crítérios Eliminatorios Básicos:

1. Os recursos destinados a investimentos em Serviços ou Unidades de Saúde especializados, deverão ser discutidos e aprovados no Conselho Municipal de Saúde, Temática de Saúde e Conselho do Orçamento Participativo;

2. As demandas por serviços de urgência ou atendimento 24 horas serão discutidas e aprovadas na Temática de Saúde/Conselho Municipal de Saúde (consultados os Conselhos Locais de Saúde).

TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO

Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC)

Rótulas: necessário um vão suficiente permitindo que veículos façam todas manobras possíveis, para forçar veículos a reduzir a velocidade, sem índice suficiente para implantação de semáforo, número de vias que chegam no cruzamento, topografia não acidentada;

Rotatórias: alternativa transponível, quando não houver espaço físico para contorno de canteiro central;

Semáforos: depende de volume de veículos mínimos em todas as aproximações; interrupção de tráfego contínuo; volume mínimo de pedestres que cruzam a via principal; índice de acidentes;

Canteiro central: necessidade de permitir segurança para pedestres na travessia de vias públicas quando são de sentido duplo, e para disciplinamento no fluxo de veículos em sentido contrário, através de obstrução física na pista;

Pardais: Velocidade excessiva de veículos, travessia de pedestres significativa.

ÁREAS DE LAZER

Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM)

- Poderão ser demandados: urbanização total, ou reformas de praças; recuperação de recantos em parques; implantação de equipamentos de lazer; esporte (canchas de bochas, e etc) e recreação em parques e praças administrados pela SMAM.
- O atendimento de implantação de equipamentos de esporte e recreação em áreas da SMAM fica condicionado à análise das dimensões da área, sua topografia e da presença de equipamentos ou outro obstáculo físico.
- Não serão atendidas demandas em áreas particulares, estaduais e federais;

Programa de área de risco

Poderão ser demandadas:

- Obras que permitam a permanência em condições seguras de habitação que, pelos critérios técnicos apresentados pela SMAM, estejam localizadas em áreas sujeitas a riscos físicos ocasionados pela instabilidade do terreno;
- No caso de inviabilidade técnico-econômica para a realização dessas obras, deve ser previsto o reassentamento dos moradores e recuperação da área para outros usos;
- Ações de educação ambiental para as comunidades diretamente beneficiadas pelo programa.

ESPORTE**Secretaria Municipal de Desporto (SME)**

- Não serão atendidas demandas em áreas particulares, estaduais ou federais.
- Serão atendidas demandas de construção de equipamentos esportivos (campos de futebol, quadras, cancha de bocha, etc.) e equipamentos de lazer (playground, recantos infantis, etc.), bem como sua conservação, nas áreas sob sua administração;
- Para implantação de equipamentos esportivos e recreativos nos espaços públicos da cidade (praças, parques, centros comunitários, ...) a SME deverá ser consultada para emitir parecer técnico relativo ao uso específico dos mesmos, garantindo a sua ativação.

ILUMINAÇÃO PÚBLICA**Secretaria Municipal de Obras e Viação/Divisão de Iluminação Pública (SMOV/DIP)**

A divisão de iluminação pública faz parte da SMOV e é responsável pela iluminação dos logradouros públicos do município de Porto Alegre no que diz respeito a projetos, implantação e manutenção.

São considerados demandas de iluminação pública os pedidos de implantação de novos pontos de luz nos logradouros públicos do Município, ou seja, nas ruas, avenidas, praças, parques passagens de pedestres, escadarias, etc.

a) Para receberem iluminação pública, os logradouros devem estar **regularizados ou pelo menos em processo de regularização**.

b) No caso específico de praças, as demandas de urbanização devem contemplar a iluminação pública, sendo estas demandas da SMAM.

c) Nas ruas onde existem postes e rede de baixa tensão com 220 v, os pedidos de instalação de luminárias poderão ser feitos diretamente à DIP e entrarão em programação.

a. Nas vias públicas, vilas onde não existem postes e rede para alimentar as casas (isto é, as casas não têm “luz”) a demanda não será atendida, pois é de responsabilidade da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) a eletrificação do local.

d) Entretanto, uma vez eletrificado o local, o pedido pode ser encaminhado direto à DIP para entrar na programação de instalação de luminárias.

e) Iluminação específica de campos de futebol ou quadras esportivas são consideradas demandas da Secretaria Municipal de Esportes (SME).

CULTURA**Secretaria Municipal da Cultura (SMC)**

Crerios para a política de descentralização da Cultura:

– Organização

É fundamental e é exigência da atividade cultural que haja cidadãos organizados, e interessados na propiciação de um trabalho cultural. A cultura deve respeitar a realidade da região e para isso necessita o engajamento da comunidade.

Sugere-se a constituição de coletivos (ou conselhos, ou núcleos) culturais que dêem suporte, divulgação e continuidade às atividades culturais. A culminância do processo deverá ser a autonomia da região.

– Condições técnicas do local

O espaço deverá apresentar condições mínimas para realização de eventos culturais. Acústica, visibilidade, ventilação, etc., são aspetos importantes a serem considerados para localização de eventos em locais fechados, no sentido de dotar aos artistas as melhores condições para apresentação dos seus espetáculos. No caso de oficinas de artes, critérios semelhantes e adequados a cada área da oficina deverão ser levados em conta. O projeto de Descentralização conta com uma equipe de técnicos que fará a avaliação de cada local indicado pela comunidade. A avaliação será feita em conjunto com a comunidade.

SANEAMENTO BÁSICO

Departamento de Esgotos Pluviais (DEP)

– Órgão responsável pela implantação, recuperação e manutenção do sistema de macro e microdrenagem e coleta de esgoto sanitário em redes unitárias (água da chuva e esgoto sanitário, após a passagem pela fossa séptica, na mesma rede) onde não há sistema separador absoluto;

– Órgão responsável pela manutenção e aperfeiçoamento do sistema de drenagem natural tais como: valas, sangas e arroios;

– Não é implantada rede pluvial em rua não pavimentada: considerando que a rede pluvial possui abertura para permitir a captação da água da chuva, ocorreria entupimento causado por areia e saibro do leito da rua;

– Ruas de conservação permanente não recebem implantação de esgoto pluvial devido ao fato de não possuírem meio fio e sua caixa (largura) é inferior ao gabarito da rua, devendo primeiramente concluir os cinco anos previstos para demanda de pavimentação comunitária;

– Quando da canalização em áreas particulares é necessária a autorização por escrito do proprietário e/ou responsável legal;

– As obras de drenagem ou redes unitárias deverão equacionar os problemas de escoamento das águas pluviais no seu conjunto, ou seja, ao resolverem os problemas locais não devem gerar ou agravar as situações à jusante (ponto mais baixos de escoamento das águas). Isto significa que as novas redes devem ser estendidas até as redes, canais ou corpos receptores integrantes do sistema, já existentes, tendo estas condições de receber as novas contribuições;

– Em estradas a drenagem é realizada em valas e/ou canaletas laterais.

Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE)

Descrição dos Critérios para Implantação de Redes de Abastecimento de Água

I. Critérios Eliminatórios Básicos

1.1. Situação fundiária indefinida

São áreas suscetíveis a ações de despejo quando se tratar de ocupações habitacionais sem garantias de posse, sujeitas a remoção por proprietário particular ou pelo poder público. Exemplo: são áreas sujeitas a ação de reintegração de posse, ocupações em leitos de ruas, praças, áreas destinadas a escola ou outros usos públicos. Nas áreas de situação fundiária indefinida, cabe ao DMAE fornecer uma fonte provisória de abastecimento de água até que se defina a situação daquela população.

1.2. Áreas de risco ou inundáveis

Nas áreas com estas características o lançamento de infra-estrutura poderá agravar a situação de risco do local (erosão ou alagamentos), além de consolidar uma ocupação em área imprópria para moradia.

1.3. Condições técnicas desfavoráveis (vazão e pressão) e necessidade de obras institucionais para abastecer o local.

1.4. Loteamentos clandestinos ou irregulares.

As demandas de rede para loteamentos clandestinos ou irregulares deverão ser analisadas segundo os critérios utilizados pelo DMAE para estes casos.

2. Critérios Classificativos

As demandas serão classificadas e contempladas de acordo com a priorização e hierarquização das comunidades das regiões do Orçamento Participativo.

II – Descrição dos Critérios para Implantação de Redes de Esgoto Cloacal.

1. Critérios Eliminatórios Básicos

1.1. Situação fundiária indefinida

São áreas suscetíveis a ações de despejo, quando se tratar de ocupações habitacionais sem garantias de posse sujeitas a remoção por proprietário particular ou pelo poder público. Exemplo: são áreas sujeitas a ação de reintegração de posse, ocupações em leitos de ruas, praças, áreas destinadas a escola ou outros usos públicos.

1.2. Situar-se em perímetro rururbano

O lançamento de infra-estrutura em área rururbana fere o planejamento da cidade, além de elevar os custos de manutenção. Áreas localizadas em área rururbana têm uma produção de afluentes menor e poderão utilizar-se do solo para infiltração de seus afluentes.

1.3. Áreas de risco ou inundáveis

Nas áreas com estas características o lançamento de infra-estrutura poderá agravar a situação de risco do local (erosão ou alagamentos), além de consolidar uma ocupação em área imprópria à moradia.

Também considera-se imprópria aquela área na qual a predominância de rocha for igual ou superior a 60% da área de análise.

1.4. Não ter abastecimento regular através de rede pública

No que se refere ao saneamento, o abastecimento de água deve preceder à rede de esgoto.

1.5. Relação custo - benefício inviável

Os parâmetros utilizados para avaliação deste item são:

- a) Distância do sistema de esgoto a ser implantado ao ponto de lançamento, Quanto maior a distância maior será o custo da obra;
- b) grau de densificação da área alvo, quantidade de pessoas que residem na área objeto da demanda (nº de habitantes por hectare).

1.6. Loteamentos Clandestinos

Neste caso para a demanda ser atendida o loteamento deverá estar aprovado como Área Especial de Interesse Social (AEIS) e estar em processo de regularização fundiária. Loteamento que estão formados a mais de 1(um) ano, e que continuam em situação irregular, poderão demandar no Orçamento Participativo – OP, desde que comprove encaminhamentos nos órgãos competentes, mediante a apresentação de documentos.

1.7. Ruas isoladas de qualquer sistema sem ponto de lançamento adequado

Consideram-se pontos de lançamento adequados:

- a) Rede coletora do DMAE em operação;
- b) Rede pluvial não assoreada e em profundidade compatível com as exigências do projeto.

1.8. Quando a demanda apresentada for caso de lançamento de rede coletora de fundo de lote, a aprovação da obra fica condicionada a autorização dos proprietários atingidos pela rede coletora

2. Critérios Classificativos**2.1. Ordem de priorização no Orçamento Participativo.**

Tomando por base a hierarquia de cada região é aferida a pontuação conforme a seguinte tabela:

Prioridade no OP	Pontos
1.ª a 3.ª	30
4.ª a 6.ª	25
7.ª a 10.ª	10
11.ª a 25.ª	5

2.2. Custo e benefício – 5 a 20 Pontos

Serão considerados na pontuação os parâmetros citados no item 5 dos critérios eliminatórios.

2.3. Ligação ao sistema de esgoto:

2.3.1. Áreas onde o DMAE tem rede de esgoto cloacal implantadas e em operação, com tratamento – **30 pontos**

2.3.2. Áreas onde o DMAE tem rede de esgoto cloacal implantadas e em operação, sem tratamento – **20 pontos**

2.3.3. Ligação à rede pluvial (DEP) – **10 pontos.** Ligações feitas com utilização de fossa séptica individual e ligadas à rede pluvial.

2.4. Esgoto a céu aberto – 20 pontos.

Este item serve como avaliação do grau de salubridade a que está submetida a população.

2.5. Projeto que constitua em proteção a manancial – 30 pontos.

Projeto em áreas que contribuem para despoluição de arroios, nascentes ou barragens.

2.6. Condições urbanísticas favoráveis – 10 pontos.

Áreas que possuam traçado viário definido (ruas e acessos) sem possibilidade de mudança deste, através da reorganização do espaço do local (vias e lotes).

SANEAMENTO AMBIENTAL**Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU)****a) atendimento em vilas – Projeto “bota-fora”:**

O Projeto “bota-fora” quando demandado consiste em, juntamente com a comunidade organizada, programar um calendário de recolhimento de resíduos que não podem ser dispostos à coleta domiciliar: restos de obras, móveis e utensílios sem uso, podas e outros entulhos.

– O Atendimento somente será disponibilizado em locais onde a população de baixa renda (até 12 salários mínimos) não dispõe de recursos para contratar uma coleta eventual, respeitando a periodicidade mínima de um mês.

– A implantação do Projeto acontecerá somente nas comunidades onde a entidade representativa (associação, conselho popular, igrejas...) se responsabilizar pelo trabalho de conscientização, em conjunto com o Governo.

b) coleta seletiva:

O serviço de Coleta Seletiva é executado pelo DMLU com frota própria, com caminhões com carroceria de madeira, recolhendo em toda a cidade 60 toneladas em média de papéis, plásticos, vidros e metais, que são encaminhados para unidades de triagem.

- A implantação e extensão da coleta seletiva deverá seguir os critérios de periodicidade e horários estabelecidos pelo órgão, e prever o aporte estrutural necessário (Ex.: Equipamentos, Recursos Humanos, Instalações) para o atendimento do serviço.
- A implantação e extensão da coleta porta a porta não será possível em locais de difícil acesso ou que apresentem dificuldades operacionais relevantes.
- Não serão dispostos recipientes para acúmulo de material reciclável em logradouros públicos.

Observação:

Entende-se como “difícil acesso” locais onde o sistema viário não permite o tráfego dos veículos coletores disponíveis na frota da seção de Coleta seletiva do DMLU com segurança: largura da via inferior a 4,50 m e declividades superiores a 20%. De qualquer forma, toda demanda de implantação ou extensão de coleta será submetida à avaliação técnica da gerência operacional do DMLU, visando conferir questões relativas à trafegabilidade, manobrabilidade e pavimentação adequada; e entende-se como “dificuldades operacionais relevantes” problemas ligados ao sistema viário, vinculados às questões de trânsito, como ruas do município onde não é permitido o tráfego de veículos, ou onde o trânsito em horário comercial irá acarretar grandes transtornos ao trânsito local.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**Secretaria Municipal da Produção Indústria e Comércio (SMIC)****1.1. Abastecimento Alimentar e Área Rural**

1.1.1. As Feiras Modelo são equipamentos de abastecimento que comercializam hortigranjeiros, carnes, derivados de leite, frios e embutidos, no qual os feirantes são divididos em ramos, comercializando lado a lado, com bancas padronizadas e com análise amostral da qualidade e preço dos produtos efeti-

vada pela fiscalização permanente. A periodicidade é semanal e acontecem em locais fixos de quarta-feira a domingo. Os critérios técnicos que determinam a viabilidade da abertura destas feiras são os seguintes:

- População num raio de 1000 metros do ponto de colocação da feira superior a 6.000 habitantes.
- Local com visibilidade, preferencialmente próximo a praças, em condições de mínimo transtorno aos moradores em relação a garagens, linhas de ônibus, fluxos de veículos e pedestres.
- Sugere-se rua com pavimentação condizente.
- Podem participar do projeto, como exemplo, produtores rurais, associações de produtores e comerciantes, devidamente aprovados em processo de seleção pública.

1.1.2. Os Pontos de Oferta caracterizam-se como pequenas feiras de hortigranjeiros e produtos coloniais inspecionados pela vigilância sanitária, sendo comercializados diretamente pelos produtores. Direccionam-se, preferencialmente, à população de baixa renda, sobretudo àquela cujos locais de moradia tornem difícil o acesso a outros pontos da rede de abastecimento local. Os Pontos de Oferta deverão ser visualmente identificados como tradicionais ou ecológicos, sendo que estes diferenciam-se por obedecer os mesmos parâmetros agroecológicos de produção, manejo e transformação. Para que se instale um Ponto de Oferta é necessário:

- Solicitação da comunidade através do Orçamento Participativo, da instalação de um Ponto em sua região;
- Análise da viabilidade do ponto, pela SMIC, obedecendo critérios anteriormente descritos para Feira Modelo, considerando-se em relação à população, locais de grande aglomerado residencial, que determinam o tamanho do Ponto de Oferta e considerando a existência de produtores que não utilizam agrotóxicos.
- Reunião com a comunidade para discussão de sua viabilidade;
- Contato com as Associações de Produtores, feita pela SMIC ou pela comunidade;
- Reunião entre a SMIC, a comunidade e os produtores a fim de viabilizar a abertura e iniciar a relação entre as partes.

1.2. Apoio a Iniciativas Econômicas Populares

1.2.1. Bolsas de Educação para o Trabalho e Cidadania tem como objetivo atender pessoas individuais e grupos já organizados que se encontram em dificuldades quanto a capacitação profissional para a atividade econômica. A seleção

do público será realizada a partir das regiões que priorizarem no Orçamento Participativo, de acordo com critérios a ser elaborados pelos Delegados da Temática Desenvolvimento Econômico e Tributação e representação de Conselheiros, sendo posteriormente aprovados pelo Conselho do Orçamento Participativo.

1.2.2. O projeto de Apoio às Iniciativas Econômicas Populares procura estimular o desenvolvimento de atividades econômicas organizadas de forma coletiva ou individual, cuja produção de bens ou serviços seja capaz de gerar renda suficiente para auto-sustentar os grupos atendidos pelo projeto.

O apoio estrutura-se em quatro eixos básicos: *a)* apoio à capacitação profissional e gerencial; *b)* apoio a comercialização; *c)* apoio na busca de linhas de financiamento; *d)* cedência de equipamentos e/ou espaço físico; *e)* desenvolvimento de projetos de geração de renda em assentamentos e reassentamentos.

Critérios de participação: *a)* comprovar carências econômicas; *b)* grupos organizados de no mínimo 05 pessoas ou produtores individuais, com, no mínimo, 10 empreendimentos por região; *c)* desenvolver atividade econômica na região.

1.2.3. As Feiras Comunitárias do Projeto Convívio procuram potencializar as políticas para o setor de artesanato, artes plásticas, antigüidades e a produção própria (malharia, confecção) através do incentivo à produção e à comercialização, administrando feiras em espaços públicos. É o caso também das feiras comunitárias.

Assim, são seus objetivos: o fomento a pequenos empreendimentos, o desenvolvimento da auto-organização dos expositores das feiras, o desenvolvimento econômico e cultural dos setores, a potencialização da capacidade das feiras, como pontos de criação cultural alternativos, propiciando o convívio social.

Critérios de montagem e participação:

1. Tem que haver interesse por parte da comunidade através do Orçamento Participativo;
2. Tem que haver no mínimo um grupo de 30 (trinta) pessoas;
3. Os requerentes por um box devem morar próximo ao local da feira.

1.3. Apoio aos Empreendimentos

1.3.1. Desenvolver Áreas Econômicas Descentralizadas: Proporcionar infra-estrutura e fomento em locais da cidade com vocação ou qualidades para desenvolver atividades econômicas, que levem a um dinamismo da região de forma harmônica com o conjunto da cidade (Centros de Bairro; Corredor Cultural).

Unidades de Triagem – Programa de ocupação e renda

A demanda de construção de unidades de triagem deve seguir os seguintes critérios:

- orientação sócio-econômica da comunidade local direcionada a atividades com resíduos sólidos.
- manutenção do equilíbrio da distribuição geográfica das unidades existentes.
- vinculação a investimentos proporcionais na estrutura operacional de recolhimento do lixo seco.

Anexo 3

CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

CrITÉrios gerais para distribuiÇão de recursos entre as regiões e temáticas (OP 2002)

As três Primeiras Prioridades Temáticas das 16 Regiões

Os três critérios gerais (carência do serviço ou infra-estrutura, população total da região, prioridade temática da região) serão aplicados para a distribuição de recursos nas três primeiras prioridades temáticas escolhidas globalmente pelas 16 regiões, com exceção do DMAE, que têm critérios próprios. O cálculo para chegar-se às três primeiras prioridades globais deverá ser executado da seguinte forma:

a) cada região escolhe 4 prioridades dentro das 13 prioridades temáticas (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)

b) são atribuídas notas às prioridades de cada região:

Primeira prioridade	Nota 4
Segunda prioridade	Nota 3
Terceira prioridade	Nota 2
Quarta prioridade	Nota 1

c) somando-se as notas de todas prioridades escolhidas pelas 16 regiões chega-se às três prioridades, que serão aquelas que somarem maior pontuação.

DMAE

Em virtude da complexidade técnica para obras, instalação ou ampliação da rede de água e esgoto serão utilizados critérios específicos previstos nos critérios técnicos aprovados pelo COP.

SMED

A prioridade temática Educação, caso seja escolhida entre as 3 primeiras prioridades, terá a distribuição dos recursos conforme os critérios gerais condicionada a conclusão das obras em andamento e à repercussão financeira decorrente de acréscimos de pessoal.

SMS

A prioridade temática Saúde, caso escolhida entre as 3 primeiras prioridades, terá a distribuição dos recursos conforme os critérios gerais, condicionada à conclusão das obras em andamento, as necessidades criadas a partir da municipalização da saúde e à repercussão financeira decorrente de acréscimos de pessoal.

Da Quarta à Décima Terceira Prioridade Temática das 16 Regiões

As prioridades globais das 16 regiões, da quarta à décima terceira, são resultado do mesmo cálculo efetuado para encontrar-se as três primeiras. Será priorizado o atendimento em primeiro lugar das demandas de regiões que as tenham escolhido entre as suas quatro prioridades temáticas. No caso de haver saldo disponível de recursos após atendidas as regiões que priorizaram, poderão ser atendidas as outras regiões considerando-se a viabilidade técnica das demandas e a carência de infra-estrutura ou serviço de cada região.

Investimentos com Recursos de Financiamentos

No caso de recursos provenientes de financiamento, a sua utilização para atender demandas das regiões, temáticas e toda cidade estará condicionada às exigências do órgão financiador, à natureza das obras, à existência de projetos e de situação fundiária regular.

PRIORIDADES TEMÁTICAS

As obras, ações e serviços da Prefeitura Municipal abrangem 13 grandes temas. Estas são as prioridades temáticas do Orçamento Participativo. A população estabelece uma ordem de prioridade para os investimentos anuais de acordo com estes temas e também classifica suas demandas nestas prioridades.

Saneamento básico | Habitação | Pavimentação | Educação | Assistência Social
Saúde | Transporte e Circulação | Áreas de lazer | Esportes e lazer
Iluminação pública | Desenvolvimento econômico | Cultura | Saneamento
Ambiental

SANEAMENTO BÁSICO

- a) Rede de Água – (DMAE)
- b) Esgoto Cloacal – (DMAE)
- c) Esgoto Pluvial (micro e macro drenagem) – DEP
- d) Arroios e cursos d'água (drenagem e dragagem) – DEP
- e) Programa de Educação Ambiental (Arroio não é valão) – DEP

HABITAÇÃO (DEM HAB)

1. Regularização Fundiária e urbanística
 - 1.1 Levantamento Topográfico e Cadastral
 - 1.2 Urbanização de vilas
 - 1.3 Construção de Unidades Habitacionais
2. Reassentamento
 - 2.1. Compra de área
 - 2.2. Produção de Lotes Urbanizados com módulos sanitários
 - 2.3. Construção de Unidades Habitacionais
3. Ajuda Mútua – Mutirão
4. Cooperativas Habitacionais

PAVIMENTAÇÃO (SMOV)

Pavimentação de Vias (incluindo abertura de ruas e calçadas, escadarias, passarelas, pontilhões derivados de demandas da pavimentação, pavimentação de estradas).

EDUCAÇÃO (SMED)

- a) Educação Infantil – 0 a 6 anos

Convênio Creches Comunitárias:

- Convênio PMPA
- Parceria com Iniciativa Privada
- Cestas de Material

Recuperação/ Reforma de Escolas Infantis

Construção de creches comunitárias

b) Ensino Fundamental – Ampliação, Reforma e Construção de Escolas

c) Educação de Jovens e Adultos (Programa SEJA e Projeto MOVA)

d) Educação Especial – Adaptação de Espaço Físico para atendimento dos portadores de necessidades educativas especiais

ASSISTÊNCIA SOCIAL (FASC)

a) Atendimento criança e adolescente – Programa Extra Classe, Sinal Verde, Construção de Casa de Passagem, etc.;

b) Atendimento à Família – Núcleo de Apoio Familiar (Apoio ao Direito da Família);

c) Atendimento à população adulta – Plantão Social, Construção e Reforma de Abrigos, Casas de Convivência e Albergues;

c) Grupos de Convivência da Terceira Idade;

d) Atendimento aos Portadores de Deficiência;

e) Reforma e Ampliação de Centros Comunitários.

SAÚDE (SMS)

a) Reforma, Ampliação e Construção de Postos de Saúde;

b) Ampliação de Serviços na Rede Básica;

c) Equipamentos e Material Permanente para os Postos de Saúde.

TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO (SMT)

1. Rótulas, recuo de transporte coletivo e ou área de escape para embarque e desembarque de passageiros, abrigos e equipamentos de sinalização.

ÁREAS DE LAZER (SMAM)

a) Urbanização ou reforma de praças e parques nas áreas administradas pela SMAM;

b) Recantos infantis nas áreas administradas pela SMAM.

ESPORTE E LAZER (SME)

a) Campos de futebol nas áreas administradas pela SME;

b) Equipamentos esportivos nas áreas administradas pela SME;

c) Equipamentos de lazer nas áreas administradas pela SME;

d) Reforma e Ampliação dos Centros Comunitários.

ILUMINAÇÃO PÚBLICA (DIP)

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (SMIC)

CULTURA (SMC)

a) Equipamentos culturais;

b) Atividades da Descentralização da Cultura;

c) Ações e eventos da Cultura.

SANEAMENTO AMBIENTAL (DMLU)

a) atendimento em vilas – projeto “bota-fora”

b) coleta seletiva – coleta.

APRESENTAÇÃO DAS DEMANDAS

As demandas das regiões, obras e serviços deverão ser entregues no formulário fornecido pelo GAPLAN, no dia da Assembléia Municipal, contendo:

– descrição clara da solicitação;

– localização, sendo que para obras de pavimentação e saneamento básico será imprescindível o preenchimento do mapa no verso do formulário;

– metragem estimada;

– indicação da vila e bairro no qual se localiza a demanda.

As demandas e propostas de prioridades para a região ou temática serão encaminhadas, pessoalmente (por qualquer meio) ou através da Internet (via GAPLAN e/ou CRC sofrendo análise prévia), sendo obrigatória sua avaliação e deliberação nos fóruns de delegados do Orçamento Participativo.

Os três critérios gerais

População Total da Região : PESO 2	
Até 25.000 habitantes	nota 1
De 25.001 à 45.000 habitantes	nota 2
De 45.001 à 90.000 habitantes	nota 3
Acima de 90.001 habitantes	nota 4

Carência do Serviço ou Infra-Estrutura: PESO 4

De 0,01% a 14,99%	nota 1
De 15% a 50,99%	nota 2
De 51% a 75,99%	nota 3
De 76% em diante	nota 4

Obs.: Fonte de dados do IBGE

Prioridade Temática da Região: PESO 5

Quarta prioridade	nota 1
Terceira prioridade	nota 2
Segunda prioridade	nota 3
Primeira prioridade	nota 4

Anexo 4

LINGUAGEM DO OP

Todos os termos que compõem a “Linguagem do Orçamento Participativo” podem ser encontrados, de forma organizada, nesta página.

Assembléia Municipal – Grande encontro da população, que se realiza em julho, para empossar os novos conselheiros do OP e entregar ao Governo a hierarquização das obras e serviços demandas para toda a cidade. Nesta assembléia municipal é reservado espaço a discussão de temas de caráter geral, a exemplo o 4º Congresso da Cidade.

Centro Administrativo Regional (CAR) – Órgão de descentralização política e administrativa da Prefeitura. Além de organizar regionalmente o processo de OP, atende as demandas de serviço das regiões. Atualmente são em número de oito, distribuídos pela cidade.

Conselheiros – São os representantes das regiões ou das temáticas, que compõem o Conselho do Orçamento Participativo. São eleitos em suas comunidade regionais, em número de dois titulares e dois suplentes para cada uma das 16 regiões e seis temáticas. A eleição realiza-se durante a Rodada Única, com realização entre a segunda quinzena de abril e no decorrer do mês de maio.

Conselho do Orçamento Participativo (COP) – Órgão máximo de deliberação do Orçamento Participativo (OP), que é composto pelos conselheiros eleitos nas regiões e temáticas, por um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) e um dos Sindicato dos Municípios (Simpa), além de dois representantes da Prefeitura, que não têm direito a voto nas deliberações. O COP planeja, propõe, fiscaliza e delibera sobre o conjunto de receitas e despesas do orçamento. Também revisa, anualmente, o Regimento Interno do OP.

Coordenador Regional do OP (CROP) – É o representante da Prefeitura nas regiões. É função do CROP acompanhar as discussões e definições sobre

prioridades e obras para as regiões da cidade. Também auxilia no processo de ampliação do Orçamento Participativo, em conjunto com o Gabinete de Planejamento (GAPLAN).

Coordenador Temático do OP (CT) – Cumpre as mesmas funções dos Crops, porém, para as temáticas.

Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) – É o órgão municipal responsável pela política de relação com a comunidade. Também é o órgão responsável pelo processo do OP, em conjunto com o GAPLAN.

Crítérios – São as regras aprovadas pelo Conselho do Orçamento Participativo, que subdividem-se em **crítérios gerais** (que determinam o procedimento da distribuição de recursos para o conjunto da cidade) e **técnicos** (utilizados pelos órgãos da Prefeitura para analisar demandas e verificar a viabilidade das mesmas).

Delegados – Eleitos pela população em reuniões que se realizam no período de maio a julho nas regiões e temáticas, na proporção de um para cada dez participantes, os delegados são os representantes diretos da população no processo de participação popular.

Demanda – É a obra ou serviço definida pela população, de competência da Prefeitura.

Fórum de delegados – São reuniões do conjunto de delegados escolhidos pela população. Essas reuniões podem ser regionais ou temáticas. Eventualmente, pode ser convocada uma plenária geral com todos os delegados para debater um assunto de interesse geral.

Gabinete de Planejamento (GAPLAN) – O GAPLAN é responsável pela elaboração da proposta orçamentária, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), pelo Plano Plurianual e o Plano de Investimentos e Serviços. O trabalho resulta das demandas da comunidade e das propostas apresentadas pelo Governo. Também o órgão responsável pela coordenação, elaboração e execução do orçamento do município e, junto com a Coordenação de Relações com a Comunidade, coordena politicamente o processo do OP.

Plano de Investimentos e Serviços (PI) – É a publicação anual que contem todas as demandas de obras e serviços definidos pela população no OP e aprovadas pelo Conselho do Orçamento Participativo.

Plano Plurianual – Estabelece as metas e diretrizes gerais, que orientam as ações do governo, a cada quatro anos.

Plenária regional – Reunião de moradores interessados na discussão e definição de prioridades de uma determinada região.

Plenária temática – Reunião dos interessados na discussão e definição de ações, políticas e obras de um determinado tema e de diretrizes globais para a cidade. Como exemplo de definição de prioridade temática pode-se citar a reforma do Mercado Público (demanda da Temática de Desenvolvimento Econômico e Tributação) e a Terceira Perimetral – a maior obra em andamento em Porto Alegre (demandada pela Temática de Transporte e Circulação).

Proposta Orçamentária – Previsão de receitas e despesas, visando a execução das obras e serviços de responsabilidade do Município.

Regimento Interno – Conjunto de regras que determinam o funcionamento do OP.

Rodada Única – É o conjunto de plenárias regionais e temáticas, que se realizam a partir da primeira quinzena de abril, estendendo-se no mês de maio. É nestes encontros que o Governo presta contas dos investimentos do ano anterior, de forma escrita e audiovisual. É durante a Rodada Única que a população elege as prioridades para toda a cidade, além de seus conselheiros, e define o número de delegados, na proporção de um para cada dez participantes de cada uma das 16 Plenárias Regionais do OP e seis Plenárias Temáticas.

O que é Investimento – É a criação de novas estruturas na cidade através da execução de obras públicas como a construção, ampliação ou reforma de escolas, postos de saúde, praças, unidades habitacionais, pavimentação de ruas sem calçamento, etc.

O que é Serviço – É o desenvolvimento contínuo de uma ação da Prefeitura na cidade, como corte de árvores, alteração das linhas de ônibus, limpeza das vias públicas, atendimento nos postos de saúde, troca de lâmpadas, limpeza de bueiros entre outros.

Anexo 5

CALENDÁRIO PRINCIPAL DO OP PARA 2002

Reuniões preparatórias – região norte – Plenárias Temáticas – Plenárias Regionais

Reuniões preparatórias – região norte

ATIVIDADE	COMUNIDADE	DATA	HORA	LOCAL	OBSERVAÇÕES
FROP					
Prestação de Contas	região	03/04	19hs	CTG Valentines da Tradição	Rua Francisco Pinto da Fontoura, 634
Plenária	pôr-do-sol	05/04	19hs	Creche	
Plenária	Sto. Agostinho	08/04	19hs	Escola Mun. Décio Martins Costa	
Plenária	Vila Leão	09/04	19hs	SAVIL	
OP Estadual	região	10/04	19hs	Escola Municipal Liberato	
Plenária	Lot. bosque	12/04	19hs		
Plenária	ACOPAM	15/04	19hs	ACOPAM	
Plenária	Parque Minuano	16/04	19hs	Creche Barquinho de Papel	Rua Baden Powell, 606
FROP Preparatória	região	17/04	19hs	CTG Valentines da Tradição	Rua Francisco Pinto da Fontoura, 634
Plenária	Trav. particular	18/04	19hs	Casa do Sr. Clésio	
Plenária	Nova Brasília	19/04	19hs	Creche Santa Catarina	
Plenária	Dois Irmãos	20/04	16hs	sem local	
FROP Preparatória	região	24/04	19hs	CTG Valentines da Tradição	Rua Francisco Pinto da Fontoura, 634
Plenária	São Borja	25/04	19hs	sem local	

ATIVIDADE	COMUNIDADE	DATA	HORA	LOCAL	OBSERVAÇÕES
Plenária	Sarandi e Rocco Aloise Sarandi	26/04	19hs	Associação Amigos do Bairro Sarandi	Rua Francisco P. da Fontoura - esq. c/ Moreira da Silva
Plenária	Aparecida e Chimarrão				
Plenária	Santa Rosa	29/04	19hs	Assoc. Moradores Sta. Rosa	Abelino Nicolau de Almeida, 96
Plenária	Asa Branca	30/04	19hs	sem local	
Plenária	Minuano	04/05	16hs	Creche Joana D'Arc	
Plenária	Páscoa	06/05	19hs	Capatazia, DMLU-CAR	Bern. Silv. Amorim, 1358
Plenária	Frat. Dutra	07/05	19hs	sem local	
FROP Preparatória	região	08/05	19hs	CTG Valentes da Tradição	Rua Francisco Pinto da Fontoura, 634
Plenária	Vila União	10/05	19hs	sem local	
Plenária	Ipe/São Borja	13/05	19hs	sem local	
Plenária	Dique	14/05	19hs	sem local	
Plenária	AMOPAM	15/05	19hs	Assoc. Morad. do Parque dos Maias	
Plenária	Leão/SEMEAR	16/05	19hs	sem local	
Plenária	Guapuruvu	20/05	19hs	sem local	
Plenária	Jenor Jarros	21/05	19hs	sem local	
Rodada Única	região	22/05	19hs	Clube Comercial Sarandi	
Plenária	Colina	25/05	19hs	sem local	
FROP Preparatória	região	05/06	19hs	sem local	
Visita às demandas	região	08/06		DIVERSOS	
FROP Hierarquia	região	12/06	19hs	sem local	
FROP Hierarquia	região	19/06	19hs	sem local	
FROP Hierarquia	região	26/06	19hs	sem local	
FROP Hierarquia	região	03/07	19hs	sem local	

Plenárias Temáticas (sempre às 19 hs)
Av. Loureiro da Silva, s/n – Câmara de Vereadores de Porto Alegre – Plenário Otávio Rocha

LOCAL: Câmara Municipal de Porto Alegre

DATA	DIA DA SEMANA	PLENÁRIA	LOCAL
15/abr	segunda-feira	Educação, Esporte e Lazer	Câmara de Vereadores de Porto Alegre
16/abr	terça-feira	Desenvolvimento Econômico e Tributação	Câmara de Vereadores de Porto Alegre
17/abr	quarta-feira	Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental	Câmara de Vereadores de Porto Alegre
18/abr	quinta-feira	Circulação e Transporte	Câmara de Vereadores de Porto Alegre
22/abr	segunda-feira	Saúde e Assistência Social	Câmara de Vereadores de Porto Alegre

Plenárias Regionais (sempre às 19 hs)

DATA	DIA DA SEMANA	REGIÃO	LOCAL
24/4/2002	quarta-feira	Humaitá-Navegantes-Ilhas	Praça Navegantes em frente Igreja NS dos Navegantes
25/04/2002	quinta-feira	Centro-Sul	CECOPAM - Rua Arroio Grande, 50
29/4/2002	segunda-feira	Partenon	Igreja São Judas Tadeu - rua Juarez Tavorá, 171 - próximo a PUC
30/04/2002	terça-feira	Leste	Praça localizada na rua São Domingos esquina rua Dr. Murinho lado CTG Raízes do Sul
6/05/2002	segunda-feira	Nordeste	Escola Municipal Victor Issler - rua 19 de Fevereiro Bairro Mário Quintana
7/05/2002	terça-feira	Lomba do Pinheiro	Centro Cultural Lomba do Pinheiro - Rua João de Oliveira Remião, 5450 Parada 13
8/05/2002	quarta-feira	Cristal	Escola Municipal Profº Eliseu Paglioli - rua Butui, 221
9/05/2002	quinta-feira	Cruzeiro	Escola Loureiro da Silva - rua Capivari, 1999
13/05/2002	segunda-feira	Noroeste	Ginásio Sindicato dos Metalúrgicos - Av. Francisco Trein, 116 - Vila Ipiranga
14/05/2002	terça-feira	Extremo-Sul	Ginásio da Paróquia NS de Belém - rua Heitor Vieira, 494 - Belém Novo
15/05/2002	quarta-feira	Glória	Escola Estadual de 1º grau D. Pedro I - Rua Pedro Boticário Boticário, 654
16/05/2002	quinta-feira	Central	Câmara Municipal de Porto Alegre
20/5/2002	segunda-feira	Eixo-Baltazar	Centro Humanístico Vida - Av. Baltazar de Oliveira Garcia, 2132
21/05/2002	terça-feira	Restinga	Ginásio do CECORES Av. Nilo Wulff, s/n
22/5/2002	quarta-feira	Norte	Clube Comercial Sarandi - Av. Salvador Leão, 277 - Vila Leão
23/5/2002	quinta-feira	Sul	CTG Descendência Farrapa - Av. Cavalhada, 6735 - Parque Ipanema

Obs: O espaço das temáticas e região Central poderá ter alteração, portanto, não poderá ser divulgado nos materiais impressos, esse local, bem como a montagem da estrutura. Necessitaremos de equipamento de som neste local. A região Centro passou a chamar-se região Central.

Anexo 6

PLANO DE INVESTIMENTOS PARA 2002

Inclui os investimentos em cada região e para toda a cidade.

Humaitá-Navegantes-Ilhas | Noroeste | Leste | Lomba do Pinheiro | Norte | Nordeste | Partenon | Restinga | Glória
Cruzeiro | Cristal | Centro Sul | Extremo Sul | Eixo Baltazar | Sul | Centro | Toda Cidade

1. Humaitá-Navegantes-Ilhas

HABITAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DEMHA	20020387	COMPRA DE ÁREA PARA REASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS DA REGIÃO	236.089,79

PAVIMENTAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20020371	RUA PM PEDRO GUILHERME SENHA, ENTRE RUA TARSO GALVAO BUENO SILVA E RUA LUIZ FELIPPE BERBIGIER - 80 METROS	52.000,00
SMOV	20020372	RUA DR. VESPASIANO FAUSTINO CORRÊA, ENTRE RUA ARMANDO AMADO POTRICH E RUA DEP. JOÃO CARUSO - 136 METROS Condiionada a remoção de cercas e muros	88.400,00
SMOV	20020373	RUA MARCOS SPRITZER , ENTRE RUA ADELINO MACHADO DE SOUZA E RUA ANDRÉ ROSSI - 80 METROS	52.000,00

TOTAL DE METROS DA PAVIMENTAÇÃO NA REGIÃO: 296M

EDUCAÇÃO							RECURSO ORÇAMENTÁRIO
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO					
SMED	20020390	CONSTRUÇÃO DE CRECHE COMUNITÁRIA NA VILA DONA TEODORA PARA 80 CRIANÇAS					150.000,00
SAÚDE							
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO					RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMS	20020405	IMPLANTAÇÃO DA BASE DO SAMU					143.000,00
SMS	20020406	IMPLANTAÇÃO DE PSF NA VILA MÁRIO QUINTANA					150.000,00
ILUMINAÇÃO PÚBLICA							
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO					RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20020423	ILUMINAÇÃO NA RUA ADELINO MACHADO DE SOUZA, ENTRE JAIME TOPOLAR E VOLUNTÁRIOS DA PÁTRIA				5.687,55	
SMOV	20020424	ILUMINAÇÃO DA RUA DR. AUGUSTO PESTANA- EXECUÇÃO				562,45	

2. Noroeste**SANEAMENTO BÁSICO**

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO				RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DEP	20020213	SUBSTITUIÇÃO E REDIMENSIONAMENTO DA REDE DE ESGOTO PLUVIAL DAS RUAS ELISIO A. CRIVELLA, WALTER KAUFMANN			70.000,00	
DEP	20020216	SUBSTITUIÇÃO E REDIMENSIONAMENTO DA REDE DE ESGOTO PLUVIAL DA RUA ALBERTO SILVA ENTRE A AVENIDA ASSIS BRASIL E TRAVESSA AMÉRICO SILVEIRA			70.000,00	

HABITAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO				RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DEMHA	20020173	COMPRA DE ÁREA PARA REASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS DA REGIÃO (MORADORES DO JARDIM FLORESTA)			170.961,58	

PAVIMENTAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO				RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20020169	RECUPERAÇÃO DA ESCADARIA, DA RUA JOÃO MOREIRA ALBERTO ATÉ A RUA PISTOIA - 20 METROS			13.000,00	
SMOV	20020170	BECO DA VILA IPIRANGA, ENTRE AS RUAS CARAVELAS E BISPO SARDINHA - 70 METROS			45.500,00	
TOTAL DE METROS DA PAVIMENTAÇÃO NA REGIÃO: 90M						

EDUCAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO				RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMED	20020178	ADAPTAÇÃO NA ESCOLA INFANTIL VILA FLORESTA			45.698,92	
SMED	20020179	REFORMA DO ANTIGO PRÉDIO DA ESCOLA ESTADUAL DE ENSINO FUNDAMENTAL BAHIA			150.000,00	
Condiçãoada ao Convênio da Secretaria Estadual de Educação						

ÁREAS DE LAZER

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO				RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMAM	20020236	URBANIZACAO DA PRAÇA VITORIA RÉGIA			54.000,00	
SMAM	20020237	CONCLUSÃO DA PRAÇA IRANI BERTELLI			40.000,00	
SMAM	20020238	PRAÇA PAULO HOHLFELDST FILHO - CALÇADA			6.000,00	

ILUMINAÇÃO PÚBLICA		RECURSO ORÇAMENTÁRIO
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO
SMOV	20020230	ILUMINAÇÃO DAS RUAS DO CONTORNO DO PARQUE ALIM PEDRO - EXECUÇÃO PARCIAL
		6.250,00
3. Zona Leste		
SANEAMENTO BÁSICO		RECURSO ORÇAMENTÁRIO
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO
DEP	20020913	PROGRAMA ARROIO NÃO E VALÃO PARA A REGIÃO LESTE, COM PRIORIDADE DE ATENDIMENTO PARA A VILA NOSSA SENHORA
DMAE	20020937	SUBSTITUIÇÃO DE REDES DE ESGOTO CLOACAL NA VILA CHÁCARA DAS PEDRAS - 600 METROS
DMAE	20020939	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NO BECO DA PAZ NA VILA JARDIM - 100 METROS
DMAE	20020940	COLETOR CLOACAL DE FUNDO DE LOTE NA RUA TRINTA E QUATRO - VILA FÁTIMA - 120 METROS Condicional a autorização de passagem de coletor de lote e regularização fundiária do DEMHAB
DMAE	20020941	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NA VIELA DA ALEGRIA - VILA JARDIM - 250 METROS
		15.000,00
		30.000,00
HABITAÇÃO		RECURSO ORÇAMENTÁRIO
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO
DEMHA	20020943	COMPRA DE ÁREA PARA A VILA JARDIM - FAMÍLIAS DO LEITO DA RUA ERNESTO PELLANDA, ATÉ O LIMITE DO VALOR PROPOSTO
		293.076,99

PAVIMENTAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20020960	RUA BALTAZAR DE BEM, A PARTIR DA RUA SEIVAL ATÉ A RUA SEIVAL, VILA JARDIM - 460 METROS Condicional a remoção de cercas, muros e casas	299.000,00
		TOTAL DE METROS DA PAVIMENTAÇÃO NA REGIÃO: 460M	

EDUCAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMED	20020985	CONSTRUÇÃO DE CRECHE COMUNITÁRIA PARA O GRUPO DE MULHERES EM AÇÃO DO JARDIM CARVALHO IPÊ I, PARA 80	150.000,00

ASSISTÊNCIA SOCIAL

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
FASC	20021064	IMPLANTAÇÃO DE SASE CONVENIADO 40 METAS Custeio	23.785,30
FASC	20021078	NASF CONVENIADO 40 METAS Custeio	102.000,00

ILUMINAÇÃO PÚBLICA

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20020979	ILUMINAÇÃO PÚBLICA NA RUA FERNANDO CORONA- VILA	3.791,70
SMOV	20020980	NOVOS PONTOS A SEREM INDICADOS- VILA SANTA HELENA. EXECUÇÃO PARCIAL	2.458,30

4. Lomba do Pinheiro

SANEAMENTO BÁSICO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DMAE	20021697	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NA VILA ALTOS DA COLINA- 400 METROS	60.000,00
DMAE	20021699	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NA RUA AIRTON SENA - VILA ELO DOURADO - 1000 METROS Condiccionada a autorização de passagem de coletor de fundo de lote	150.000,00
DMAE	20021701	PROJETO PARA FOSSA COLETIVA VILA CHÁCARA DAS PERAS	55.000,00
DMAE	20021706	PROJETO E TOPOGRAFIA PARA O INTERCEPTOR NA VILA VIÇOSA	30.000,00

HABITAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DEMHA	20021669	CONTINUIDADE DO PROCESSO DE URBANIZACAO DA VILA ESMERALDA, ATÉ O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	187.243,63

PAVIMENTAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20021731	RUA 22 DE ABRIL - TODA EXTENSÃO - 350 METROS Condiccionada a remoção de cercas e muros	227.500,00
SMOV	20021732	RUA ARVOREDO, A PARTIR DA AV. JOÃO OLIVEIRA REMIAO - 238 Condiccionada a remoção de cercas e muros	154.700,00
SMOV	20021735	RUA G, A PARTIR DA RUA GAVIOVEIRA ATÉ O FINAL - 170 METROS Condiccionada a remoção de cercas, muros e casas Condiccionada a aprovação do projeto urbanístico	110.500,00

SMOV	20021736	RUA B CHÁCARA DAS PÊRAS - 125 M - COM EXECUÇÃO DE 60 M DE MURO DE ARRIMO - 185 METROS Condiccionada a remoção de cercas Condiccionada a aprovação do projeto urbanístico	120.250,00
SMOV	20021739	CALÇADÃO ACESSO 6, A PARTIR DA RUA GUAIBA - VILA SÃO CARLOS - 70 METROS Condiccionada a remoção de cercas, muros, casas e uma escada	45.500,00

TOTAL DE METROS DA PAVIMENTAÇÃO NA REGIÃO: 1013M

EDUCAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMED	20021754	CONSTRUÇÃO DE CRECHE COMUNITÁRIA NA VILA CHÁCARA DAS PERAS PARA 80 CRIANÇAS	150.000,00

ASSISTÊNCIA SOCIAL

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
FASC	20021716	IMPLANTAÇÃO DE SASE CONVENIADO 40 METAS Custeio	23.785,30
FASC	20021722	NASF CONVENIADO 40 METAS Custeio	102.000,00

ILUMINAÇÃO PÚBLICA

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20021744	REDE BAIXA COM ILUMINAÇÃO PÚBLICA NA ALTURA DO N. 44/164 RUA VICINAL 1, NA VILA SÃO FRANCISCO	3.791,70
SMOV	20021746	ILUMINAÇÃO PÚBLICA PARA A RUA ROCA SALLES NA VILA	2.458,30

5. Zona Norte

SANEAMENTO BÁSICO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DEP	20020510	PROGRAMA ARROIO NÃO E VALAO PARA A REGIÃO NORTE, COM ATENDIMENTO PARA OS ARROIOS E VALAS CONFORME ORDEM DE PRIORIDADE DA REGIÃO	50.000,00
DMAE	20020522	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL, A PARTIR DO NUMERO 215 DA RUA DOMINGOS SANTORO NA VILA UNIÃO LESTE - 200 METROS	24.000,00
DMAE	20020523	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NA RUA ROCCO ALOISE, VILA MINUANO - 100 METROS	12.000,00

HABITAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DEMHA	20020532	FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO PARA FAMÍLIAS DO LOTEAMENTO DO BOSQUE, ATÉ O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	154.679,52

PAVIMENTAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20020443	RUA CELSO FRANKINI, A PARTIR DA BERNADINO SILVEIRA AMORIM ATÉ 30 METROS APÓS A RUA SANTA BARBARA - 180 METROS Condiionada a remoção de cercas, muros e casas	117.000,00
SMOV	20020444	RUA MÁRIO ARNOLD SAMPAIO, A PARTIR DA RUA SANTA BARBARA ATÉ 120 METROS ALÉM (PAVIMENTAÇÃO EXISTENTE) - 120 METROS Condiionada a remoção de cercas, muros e casas	78.000,00
SMOV	20020449	RUA 25 DE OUTUBRO - A PARTIR DO EVU DO DEMHAB - 250 METROS Condiionada a remoção de cercas e muros Condiionada ao EVU do DEMHAB	162.500,00

SMOV	20020450	RUA PALMEIRAS, A PARTIR DA RUA SANTA BARBARA ATÉ A RUA "J 2" - 100 METROS Condiionada a remoção de cercas, muros e casas	65.000,00
SMOV	20020453	RUA DIAMANTE (ANTIGA RUA 12), A PARTIR DA AFONSO PAULO FEIJO ATÉ A RUA LIDIO PADILHA - 150 METROS Condiionada a remoção de cercas, muros e casas/calçada	97.500,00
SMOV	20020455	RUA DA CULTURA (ANTIGA RUA B), A PARTIR DA RUA DO POVO (RUA "A") ATÉ O MURO DA EMPRESA KRUGER - 120 METROS TOTAL DE METROS DA PAVIMENTAÇÃO NA REGIÃO: 920M	78.000,00

EDUCAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMED	20020478	REFORMA DO REFEITÓRIO E DA COZINHA DA ESCOLA LIBERATO	75.376,34
SMED	20020480	ATUALIZAÇÃO DO LABORATÓRIO DE INFORMÁTICA II NA ESCOLA	30.000,00

SAÚDE

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMS	20020552	CONSTRUÇÃO DE PSF NA VILA SANTO AGOSTINHO	150.000,00

ILUMINAÇÃO PÚBLICA

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20020528	ILUMINAÇÃO DA RUA DA CULTURA NA VILA NOSSA SENHORA	1.900,00
SMOV	20020529	ILUMINAÇÃO DA RUA DO POVO NA VILA NOSSA SENHORA	2.700,00
SMOV	20020530	ILUMINAÇÃO DA RUA DA CIDADANIA NA VILA NOSSA SENHORA	1.650,00

6. Nordeste

SANEAMENTO BÁSICO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DMAE	20021856	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NA TRAVESSA JOSÉ BONIFÁCIO - 800 METROS Condicional a autorização de passagem de coletor de fundo de lote	80.000,00
DMAE	20021857	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL EM TODO LOTEAMENTO TIMBAUVA III - JARDIM DAS COLINAS - 1800 METROS	198.000,00

HABITAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DEMHA	20021863	COMPRA DE ÁREA PARA REASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS DA REGIÃO	244.230,82

PAVIMENTAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20021909	RUA DEODORO - VILA CHÁCARA DA FUMAÇA, A PARTIR DA RUA MANOEL MARQUES ATE A ESTRADA MARTINS FELIX BERTA - 440 Condicional a remoção de cercas e muros	286.000,00

TOTAL DE METROS DA PAVIMENTAÇÃO NA REGIÃO: 440M

EDUCAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMED	20021864	CONSTRUÇÃO DE CRECHE COMUNITÁRIA NO JARDIM PROTASIO ALVES PARA 80 CRIANÇAS	150.000,00
SMED	20021870	REFORMA DE CRECHE COMUNITÁRIA NO JARDIM DA FAPA	38.172,04

ASSISTÊNCIA SOCIAL

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
FASC	20021872	AMPLIAÇÃO SASE PARA 80 METAS Custeio	16.649,58

ILUMINAÇÃO PÚBLICA

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20021903	ILUMINAÇÃO DA RUA JOSÉ MARCELINO COM EXTENSÃO DE REDE LUMINÁRIAS, A PARTIR DA RUA DAS TULIPAS ATE 6 DE NOVEMBRO VILA MIMO DE VÊNUS - 350 METROS. EXECUÇÃO PARCIAL	6.250,00

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMIC	20021893	CONSTRUÇÃO DE UM GALPÃO DE TRIAGEM	95.000,00

7. Partenon - Grande S. José

SANEAMENTO BÁSICO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DMAE	20020069	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NA TRAVESSA SÃO GUILHERME - MORRO DA CRUZ - 100 METROS Condicional a autorização de passagem de coletor de fundo de lote	12.000,00

HABITAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DEMHA	20020041	CONTINUIDADE DO PROCESSO DE URBANIZACAO DA VILA MARIA DA CONCEIÇÃO , ATÉ O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	280.000,00
DEMHA	20020042	LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO E CADASTRAL DA VILA IDEAL	4.935,96

PAVIMENTAÇÃO	ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
	SMOV	20020086	RUA CLEMENTE PEREIRA, A PARTIR DA RUA MARTINS DE LIMA ATE RUA DONA FIRMINA -137 M - COM EXECUÇÃO DE 80 M DE MURO DE ARRIMO -217 METROS Condiionada a remoção de cercas, muros e casas	141.050,00
	SMOV	20020087	TRAVESSA MATOS, A PARTIR DA RUA TEN. ARI TARRAGO ATÉ A TRAVESSA SÃO JORGE - 150 METROS Condiionada a remoção de cercas, muros e casas Condiionada a liberação da área pelo Governo do Estado do RS	97.500,00
	SMOV	20020088	RUA ENCANTADORA, A PARTIR DO PI 2001 ATE O ARROIO BORBOLETA - 250 METROS Condiionada a remoção de cercas e muros Condiionada a liberação da área pela PGM	162.500,00
	SMOV	20020090	RUA SANTA TEREZA, A PARTIR DA RUA NOVE DE JULHO ATE A RUA SÃO GUILHERME -130 M - COM EXECUÇÃO DE 100 M DE MURO DE ARRIMO - 230 METROS Conforme projeto a ser elaborado pela SMOV Condiionada a remoção de cercas, muros e casas	149.500,00
	SMOV	20020091	RUA TAIGUARA CHALAR DA SILVA, A PARTIR DA RUA MENINA ALMIRA II - 180 METROS Condiionada ao processo de regularização fundiária realizado pela SEHAB Condiionada a remoção de cercas, muros e casas	117.000,00
	SMOV	20020092	RUA SILVIO ROMERO, A PARTIR DA RUA PEDRO VELHO ATE A RUA BATISTA XAVIER - 70 METROS Condiionada a remoção de cercas, muros e casas	45.500,00
			TOTAL DE METROS DA PAVIMENTAÇÃO NA REGIÃO: 1097M	

EDUCAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMED	20020053	CONSTRUÇÃO DE CRECHE COMUNITÁRIA NA RUA DAS BAIAS - VILA ALAMEDA PARA 80 CRIANÇAS	150.000,00

ASSISTÊNCIA SOCIAL

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
FASC	20020072	IMPLANTAÇÃO DE SASE CONVENIADO 40 METAS Custeio	23.785,30

ILUMINAÇÃO PÚBLICA

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20020103	PONTOS DE LUZ NO BECO DA RUA AURÉLIO PORTO - EXECUÇÃO	6.250,00

8. Restinga

SANEAMENTO BÁSICO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DMAE	20021124	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NA AVENIDA 7108 - VILA BARRO VERMELHO - 180 METROS	21.600,00
DMAE	20021125	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL E COLETOR DE FUNDO DE LOTE NA QUADRA "J" E "K" - VILA CABRIUVA - 755 METROS Condiionada a autorização de passagem de coleror de fundo de lote	98.150,00
DMAE	20021126	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NA RUA ONOFRE ANTÔNIO DA SILVEIRA DA JOÃO ANTÔNIO DA SILVEIRA ATE A ARNO HORN - BARRO VERMELHO - 1400 METROS	168.000,00

DMAE	20021127	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NA RUA BELIZE - VILA BARRO VERMELHO - 1680 METROS	201.600,00
DMAE	20021129	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NOS ACESSOS DA VILA FIGUEIRA - 100 METROS	12.000,00
DMAE	20021130	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NO BECO "A" - VILA FIGUEIRA - 140 METROS	16.800,00

HABITAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DEMAH	20021131	QUALIFICAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE REASSENTAMENTO DAS FAMÍLIAS DO UNIDÃO	154.649,52

PAVIMENTAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20021090	AV. CAPITÃO PEDROSO (ANTIGA AVENIDA "A"), A PARTIR DA PAVIMENTAÇÃO EXISTENTE ATÉ A CHÁCARA DO BANCO - VILA FLOR DA RESTINGA - 340 METROS	221.000,00
		Condicionada a remoção de cercas e muros	
SMOV	20021091	RUA PEDRO ARMANDO ROSA (ANTIGA RUA "1"), A PARTIR DO PI 2001 - 200 METROS	
		Condicionada a remoção de cercas muros e casas	
		Condicionada a regularização do loteamento	130.000,00

TOTAL DE METROS DA PAVIMENTAÇÃO NA REGIÃO: 540M

EDUCAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMED	20021139	CONSTRUÇÃO DE CRECHE COMUNITÁRIA AO LADO DA ESCOLA MUNICIPAL INFANTIL PAULO FREIRE, PARA 80 CRIANÇAS	150.000,00

SMED 20021140 CONSTRUÇÃO DE CRECHE COMUNITÁRIA NA QUADRA "G" DO NÚCLEO ESPERANÇA I, PARA 40 CRIANÇAS

90.000,00

SMED 20021149 AMPLIAÇÃO DA ESCOLA MÁRIO QUINTANA

100.000,00

SAÚDE

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMS	20021153	CONSTRUÇÃO DE PSF NÚCLEO ESPERANÇA I / II E FIGUEIRA	130.000,00

ILUMINAÇÃO PÚBLICA

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20021086	ILUMINAÇÃO PÚBLICA COM REDE BAIXA TENSÃO NA AVENIDA "A", A PARTIR DO NUMERO 661 ATÉ 755 - FLOR DA RESTINGA	5.371,58

SMOV 20021087 ILUMINAÇÃO PÚBLICA COM REDE BAIXA NA RUA ANTÔNIO ONOFRE DA SILVEIRA, ENTRE TOBAGO E JOÃO ANTÔNIO DA SILVEIRA - VILA SANTA RITA - EXECUÇÃO PARCIAL

878,42

9. Grande Glória**SANEAMENTO BÁSICO**

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DMAE	20020257	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NA VILA GLORINHA - 500	60.000,00
DMAE	20020262	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL ENTRE AS RUAS INTERLAGOS E ULISSES GUIMARÃES - 250 METROS	25.000,00
		Condicionada a autorização de passagem de coletor de fundo de lote	

DMAE 20020263 MANUTENÇÃO E LIMPEZA DOS RESERVATÓRIOS 1 E 2 - VILA

135.000,00

SMOV	20020841	CALÇADÃO ACESSO DA RUA OTÁVIO SOUZA 615, ENTRE MATA COELHO E CUNHA NETO - 115 METROS Condicionada a remoção de cercas, muros e casas Condicionada a regularização pela SPM	74.750,00
SMOV	20020842	CALÇADÃO NA RUA ANTÔNIO JOÃO BRUGNERA - NA VILA JARDIM EUROPA II - DA RUA JORGE SIMON A RUA ARNALDO BORBA - 160 Condicionada a remoção de cercas, muros e casas	104.000,00
SMOV	20020843	RUA BECO DO SORRISO, A PARTIR DA RUA OTÁVIO DE SOUZA A RUA OTÁVIO DE SOUZA - 300 M - COM EXECUÇÃO DE 100 M DE MURO DE ARRIMO - 400 METROS Condicionada a remoção de cercas, muros e casas Condicionada a regularização pela SPM	260.000,00

TOTAL DE METROS DA PAVIMENTAÇÃO NA REGIÃO: 785M

EDUCAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMED	20020858	CONSTRUÇÃO DE CRECHE COMUNITÁRIA NA VILA SANTA RITA, PARA 40 CRIANÇAS	90.000,00

ASSISTÊNCIA SOCIAL

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
FASC	20020863	NASF CONVENIADO 40 METAS Custeio	102.000,00

11. Cristal**HABITAÇÃO**

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DEMHA	20020122	CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS PARA FAMÍLIAS DA REGIÃO, ATÉ O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	138.397,47

PAVIMENTAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20020116	CALÇADÃO NA RUA CHICO PEDRO, ENTRE OS N° 361 E 373 ATÉ O FINAL - 65 METROS Condicionada a remoção de cercas, muros e casas	42.250,00
SMOV	20020117	RUA WALDEMAR GONÇALVES PIRES, A PARTIR DA AV. CAMPOS VELHO - 110 METROS Condicionada a remoção de cercas, muros e casas	71.500,00
SMOV	20020118	CALÇADÃO NO BECO 3 DA RUA CURUPAITI, ENTRE OS N° 508 E 509 - DA RUA CURUPAITI ATÉ O FINAL - 50 METROS Condicionada a remoção de cercas, muros e casas	32.500,00
SMOV	20020121	CALÇADÃO NO BECO N° 261 DA RUA CEL. TIMÓTEO, A PARTIR DA RUA CEL. TIMÓTEO ATÉ O LIMITE DE 70 METROS Condicionada a remoção de cercas, muros e casas	45.500,00

TOTAL DE METROS DA PAVIMENTAÇÃO NA REGIÃO: 295M

EDUCAÇÃO

ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMED	20020141	CONSTRUÇÃO DE ANFITEATRO NA ESCOLA LOUREIRO DA SILVA	120.000,00
SMED	20020145	CONSTRUÇÃO DE CRECHE COMUNITÁRIA NA VILA CRISTAL PARA 40 CRIANÇAS	90.000,00
SMED	20020146	CONSTRUÇÃO DE CRECHE COMUNITÁRIA NA VILA ICARAI II PARA 40 CRIANÇAS	90.000,00

ASSISTÊNCIA SOCIAL									
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO						RECURSO ORÇAMENTÁRIO	
FASC	20020137	IMPLANTAÇÃO DE SASE CONVENIADO 40 METAS						23.785,30	
		Custeio							
FASC	20020138	NASF CONVENIADO 40 METAS						102.000,00	
		Custeio							
ILUMINAÇÃO PÚBLICA									
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO						RECURSO ORÇAMENTÁRIO	
SMOV	20020153	EXTENSÃO DE REDE PARA ILUMINAÇÃO PÚBLICA DA AV. DIVISA CONTINUAÇÃO DA DEMANDA PI 2001						5.827,50	
SMOV	20020156	INSTALAR 4 PONTOS DE LUZ NO CORREDOR LATERAL ESQUERDO DA PRAÇA ALEXANDRE ZACCHIA						2.100,00	
SMOV	20020157	INSTALAR PONTO DE LUZ NA AV. TAQUARI EM FRENTE AO NUMERO 635 - EXECUÇÃO PARCIAL						1.447,50	
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO									
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO						RECURSO ORÇAMENTÁRIO	
SMIC	20020133	CONSTRUÇÃO DE UM GALPÃO DE TRIAGEM						95.000,00	
12. Centro Sul									
SANEAMENTO BÁSICO									
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO						RECURSO ORÇAMENTÁRIO	
DMAE	20021451	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL DO ACESSO B - VILA DO BOSQUE - 230 METROS						28.200,00	
DMAE	20021452	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NA RUA MARICAS - BAIRRO CAMAQUA - 200 METROS						20.000,00	
DMAE	20021453	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NO BECO 1 - VILA VICENTE MONTEGIA - 290 METROS						37.700,00	
DMAE	20021457	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NO ACESSO C - VILA DO BOSQUE - 60 METROS						8.400,00	
DMAE	20021459	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL E COLETOR CLOACAL DE FUNDO DE LOTE NO ACESSO "A" DA VILA DO BOSQUE - 170 METROS						23.800,00	
		Condicionada a autorização de passagem de coletor de fundo de lote							
DMAE	20021460	COLETOR CLOACAL DE FUNDOS DE LOTE ENTRE RUA BASILIO PELLIN E RUA LIBERAL - 50 METROS						6.500,00	
		Condicionada a autorização de passagem de coletor de fundo de lote							
DMAE	20021480	EXTENSÃO DE REDE DE ÁGUA NA VILA ARACAJU - 450 METROS						15.000,00	
HABITAÇÃO									
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO						RECURSO ORÇAMENTÁRIO	
DEMHA	20021440	COMPRA DE ÁREA PARA REASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS DA VILA SÃO VICENTE MÁRTIR						250.000,00	
DEMHA	20023600	CESTAS DE MATERIAIS (KITS) PARA O LOTEAMENTO QUE SERÁ CONSTRUÍDO NA REGIÃO ATÉ O LIMITE DO VALOR PROPOSTO						43.076,99	
PAVIMENTAÇÃO									
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO						RECURSO ORÇAMENTÁRIO	
SMOV	20021486	ACESSO "A", A PARTIR DO PI 2001 - VILA BOA VISTA - 60 METROS						39.000,00	
		Condicionada a remoção de cercas, muros e casas							
		Condicionada a regularização do loteamento e a definição de Diretriz Urbanística							

SMOV	20021487	RUA DEOCLIDES MACHADO, A PARTIR DA AV. JOSE CORREA DA SILVA ATÉ A RUA GREGORIO PEREZ- 90 METROS	58.500,00
SMOV	20021488	BECO DO IMPÉRIO, A PARTIR DO ACESSO "D" (COND. CRISTAL) ATÉ A ESTRADA TRÊS MENINAS, VILA LOT. CRISTAL - 170 METROS Condiionada a remoção de cercas, muros e casas	110.500,00
SMOV	20021489	ACESSO DA RUA 4555 (RUA JARDIM DAS HORTENCIAS) A PARTIR DA RUA PROF. JOÃO PITTA PINHEIRO FILHO ATÉ A RUA "4509" (RUA JARDIM VIOLETA) - 130 METROS Condiionada a remoção de cercas, muros e casas	84.500,00
SMOV	20021491	RUA BERNADO GOMES, A PARTIR DA AV. CAVALHADA-90 M - COM EXECUÇÃO DO MURO DE ARRIMO Condiionada a remoção de cercas, muros e casas	175.500,00
SMOV	20021492	RUA SANTOS A PARTIR DO PI 2001 - 200 METROS Condiionada a remoção de cercas, muros e casas	130.000,00
TOTAL DE METROS DA PAVIMENTAÇÃO NA REGIÃO: 920M			
EDUCAÇÃO			
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMED	20021540	CONSTRUÇÃO DE CRECHE COMUNITÁRIA NA REGIÃO PARA 80 CRIANÇAS - CONFORME HIERARQUIZAÇÃO DO FÓRUM DE	150.000,00
ILUMINAÇÃO PÚBLICA			
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20021526	POSTEACAO COM REDE BAIXA E ILUMINAÇÃO PÚBLICA RUA 4509 (RUA PROJETADA NO JD VIOLETA)EXTENSÃO 130 METROS	4.739,63
SMOV	20021527	COLOCAÇÃO DE 81 LUMINÁRIAS NOS POSTES EXISTENTES, VILA CHIÁCARA SPERB - EXECUÇÃO PARCIAL	1.510,37
13. Extremo Sul			
SANEAMENTO BÁSICO			
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DMAE	20020022	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NA VILA SAPOLANDIA - RUA A, RUA B, RUA C, RUA 5, BECO 1, BECO 2 E COMUNICAÇÃO ENTRE RUAS - 3.300 METROS	376.000,00
DMAE	20020028	EXTENSÃO DE REDE DE ÁGUA NA ESTRADA CHAPÉU DO SOL EM DIREÇÃO A ESTRADA DO LAMI - 400 METROS	42.764,00
HABITAÇÃO			
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DEMHA	20020020	CONTINUAÇÃO DO PROCESSO DE URBANIZACAO DA VILA JULIA, ATÉ O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	122.115,41
PAVIMENTAÇÃO			
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20020001	RUA JOSÉ INÁCIO, A PARTIR DO PI 2001 EM DIREÇÃO A RUA ELY VIEIRA GOULART - 260 METROS Condiionada a remoção de cercas	169.000,00
SMOV	20020003	ESTRADA SÃO CAETANO, CONTINUAÇÃO DO PI 2001 EM DIREÇÃO A ESTRADA OTAVIANO JOSÉ PINTO - 230 METROS Condiionada a remoção de cercas	149.500,00
SMOV	20020004	RUA RUY RODRIGO BRASILEIRO DE AZAMBUJA, A PARTIR DA PAULO FONTOURA GASTAL EM DIREÇÃO A V. JUCA BATISTA - 160 METROS Condiionada ao convênio com a Prefeitura de Viamão	104.000,00

SMOV	20020005	BECO DA VITORIA, CONTINUAÇÃO DO PI DE 2001 EM DIREÇÃO A ESTRADA DO LAMI - 160 METROS Condicionada a remoção de cercas e muros	104.000,00	
SMOV	20020007	RUA LUIZ CORREA DA SILVA, A PARTIR DA RS 118, SENTIDO SUL/NORTE/LAMI/LAGEADO - 230 METROS Condicionada a remoção de cercas, muros e casas	149.500,00	
TOTAL DE METROS DA PAVIMENTAÇÃO NA REGIÃO: 1040M				
EDUCAÇÃO				RECURSO ORÇAMENTÁRIO
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO		
SMED	20020011	REFORMA DA CRECHE BRINCANDO DE RODA NO BECO DA VITORIA		82.150,55
SMED	20020014	PROGRAMA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS -SEJA NA ESCOLA FUNDAMENTAL CHAPÉU DO SOL	0,00	
ILUMINAÇÃO PÚBLICA				RECURSO ORÇAMENTÁRIO
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO		
SMOV	20020029	ILUMINAÇÃO ESTRADA FRANCISCA DE OLIVEIRA VIEIRA DA ESTRADA CHAPÉU DO SOL, EM DIREÇÃO A EDGAR PIRES DE CASTRO (QUATRO LUMINÁRIAS ATE O N° 3746). EXECUÇÃO PARCIAL	6.250,00	
14. Eixo da Baltazar				
SANEAMENTO BÁSICO				RECURSO ORÇAMENTÁRIO
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO		
DEP	20020717	PROGRAMA ARROIO NÃO E VALÃO PARA A REGIÃO EIXO DA BALTAZAR, COM PRIORIDADE DE ATENDIMENTO PARA OS ARROIOS	29.700,00	
DMAE	20020726	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NA RUA H - VILA PLANALTO - 135 METROS	13.500,00	
DMAE	20020729	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NA RUA TEN. ARY TARRAGO - VILA PLANALTO - 2000 METROS	200.000,00	
DMAE	20020730	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL NO BECO DO FEIJO - VILA PLANALTO - 260 METROS	26.000,00	
DMAE	20020741	SUBSTITUIÇÃO DE REDE DE ÁGUA EM TODA DA VILA MAX GEISS 3100 METROS	308.000,00	
HABITAÇÃO				RECURSO ORÇAMENTÁRIO
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO		
DEMA	20020576	COMPRA DE ÁREA PARA FAMÍLIAS DA VILA AMAZÔNIA- 1ª ETAPA	276.794,93	
PAVIMENTAÇÃO				RECURSO ORÇAMENTÁRIO
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO		
SMOV	20020746	AVENIDA VITORIA, DA RUA D ATE A AV. ARY TARRAGO - 400 METROS Condicionada a remoção de cercas, muros e casas	260.000,00	
SMOV	20020748	RUA "A", A PARTIR DA RUA ADOLFO SILVA - 130 METROS Condicionada a remoção de cercas, muros e casas ou calçada. Condicionada a regularização pela SPM	84.500,00	
SMOV	20020750	RUA NOTÁVEL, A PARTIR DO N° 400 DA RUA ALBERTO RANGEL ATÉ A RUA ANTÔNIO FRANCISCO LISBOA-100 METROS Condicionada a remoção de cercas e muros	65.000,00	
SMOV	20020751	ACESSO AO NÚCLEO NUMERO 2 DO RUBEM BERTA , A PARTIR DA ESTRADA MARTINS FELIX BERTA NUMERO 420 - 80 METROS Condicionada a remoção de cercas, muros e casas	52.000,00	
TOTAL DE METROS DA PAVIMENTAÇÃO NA REGIÃO: 710M				

EDUCAÇÃO		DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
ÓRGÃO	DEMANDA	ADAPTAÇÃO DE ESPAÇO FÍSICO PARA DEFICIENTES VISUAIS NA ESCOLA MUNICIPAL PRESIDENTE VARGAS	10.000,00
SMED	20020555		
ÓRGÃO	DEMANDA	CONSTRUÇÃO DE ESPAÇO PARA BIBLIOTECA NA ESCOLA PRESIDENTE VARGAS	100.645,16
SMED	20020569		
ÓRGÃO	DEMANDA	CONSTRUÇÃO DE COBERTURA SOBRE O PALCO DA ESCOLA PRESIDENTE VARGAS	70.000,00
SMED	20020575		
ILUMINAÇÃO PÚBLICA			
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20020687	ILUMINAÇÃO DO BECO DA RUA " C " , ENTRE OS NÚMEROS 20 E 22 ATÉ A RUA ONEVIO LOPES	3.667,50
SMOV	20020688	AUMENTO DA POTÊNCIA DE ILUMINAÇÃO DE TODAS AS RUAS DO JARDIM INGÁ - EXECUÇÃO PARCIAL	2.582,50
15. Zona Sul			
SANEAMENTO BÁSICO			
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DEP	20021278	DESVIO DE COLETOR DE FUNDOS DA RUA HORTÊNCIO RODRIGUES	130.300,00
DMAE	20021299	COLETOR CLOACAL DE FUNDO DE LOTE NO BECO DOS ROSSATOS - 350 METROS Condicionada a autorização de passagem de coletor de fundo de lote	49.000,00
DMAE	20021301	COLETOR CLOACAL DE FUNDO DE LOTE NA RUA CONSELHEIRO XAVIER DA COSTA - 430 METROS Condicionada a autorização de passagem de coletor de fundo de lote	60.200,00
DMAE	20021303	EXTENSÃO DE REDE DE ESGOTO CLOACAL DA RUA MÁRIO DOERTE - 300 METROS	42.000,00
HABITAÇÃO			
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
DEMHA	20021396	URBANIZACAO DO BECO DOS ROSSATOS, ATÉ O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	109.896,71
PAVIMENTAÇÃO			
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMOV	20021322	RUA LAURO BARCELOS LINO, A PARTIR DA AV. EDUARDO PRADO - 87 METROS	56.550,00
SMOV	20021323	RUA PROF. JOSÉ ALBERTO OPITZ, TODA EXTENSÃO, A PARTIR DA EDUARDO PRADO - 87 METROS	56.550,00
SMOV	20021325	RUA BAZILIO PELLIN FILHO CONSTRUÇÃO DO MURO DE ARRIMO NO TRECHO FINAL Condicionada a remoção de cercas, muros e casas	172.900,00
SMOV	20021326	CONTINUAÇÃO DA RUA DORIVAL CASTILHO, A PARTIR DO PI 2001 - 200 METROS	130.000,00
TOTAL DE METROS DA PAVIMENTAÇÃO NA REGIÃO: 640M			
EDUCAÇÃO			
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO	RECURSO ORÇAMENTÁRIO
SMED	20021358	CONSTRUÇÃO DE CRECHE COMUNITÁRIA NO JARDIM DAS ESTRELAS PARA 80 CRIANÇAS	150.000,00

ASSISTÊNCIA SOCIAL					
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO		RECURSO ORÇAMENTÁRIO	
FASC	20021423	PRIMEIRA ETAPA DA CONSTITUIÇÃO DO CENTRO DE ASSISTÊNCIA		239.000,00	
		Custeio			
ILUMINAÇÃO PÚBLICA					
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO		RECURSO ORÇAMENTÁRIO	
SMOV	20021353	CONCLUSÃO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA NA TRAVESSA NOSSA SENHORA DE LOURDES		4.856,25	
SMOV	20021354	EXTENSÃO DE REDE BAIXA TENSÃO COM ILUMINAÇÃO PÚBLICA E PROTEÇÃO DO BECO DAS FLORES - EXECUÇÃO PARCIAL		1.393,75	
16. Centro					
HABITAÇÃO					
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO		RECURSO ORÇAMENTÁRIO	
DEMHA	20021200	LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO E MELHORIAS URBANÍSTICAS NA VILA DO SOSSEGO, ATÉ O LIMITE DO VALOR PROPOSTO		240.000,00	
DEMHA	20021201	LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO E CADASTRAL E MELHORIAS URBANÍSTICAS NA VILA LA PLATA, ATÉ O LIMITE DO VALOR		17.512,88	
DEMHA	20021202	LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO E CADASTRAL NA VILA ENTRE A RUA LAJEADO E RUA ALEGRETE		3.000,00	
PAVIMENTAÇÃO					
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO		RECURSO ORÇAMENTÁRIO	
SMOV	20021218	RESTAURO DA ESCADARIA DA RUA JOÃO MANOEL, ENTRE A RUA CEL. FERNANDO MACHADO E O SEU FINAL (NA DIREÇÃO DA RUA DUQUE DE CAXIAS) - 50 METROS		32.500,00	
		TOTAL DE METROS DA PAVIMENTAÇÃO NA REGIÃO: 50M			
EDUCAÇÃO					
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO		RECURSO ORÇAMENTÁRIO	
SMED	20021224	CONSTRUÇÃO DE CRECHE COMUNITÁRIA NO CONDOMÍNIO DOS ANJOS PARA 60 CRIANÇAS		120.000,00	
ASSISTÊNCIA SOCIAL					
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO		RECURSO ORÇAMENTÁRIO	
FASC	20021230	AMPLIAÇÃO DO SASE PARA 80 METAS		16.649,58	
		Custeio			
ILUMINAÇÃO PÚBLICA					
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO		RECURSO ORÇAMENTÁRIO	
SMOV	20021222	REDE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA NA RUA LIVRAMENTO, A PARTIR DA RUA LUIZ DE CAMÕES ATE A RUA VEADOR PORTO - 200 METROS - EXECUÇÃO PARCIAL			
		Somente será executada perante regularização do traçado viário, conforme projeto existente no EPO, do contrário não será possível a execução pois o terreno onde teria que passar a rua está todo ocupado		6.250,00	
TODA A CIDADE					
SANEAMENTO BÁSICO					
ÓRGÃO	DEMANDA	DESCRIÇÃO		RECURSO ORÇAMENTÁRIO	
DEP	20021922	CONTINUIDADE OBRAS E INSTALAÇÕES PIS ANTERIORES - PIMES		2.900.000,00	
DEP	20021923	PRÓ-SANEAMENTO - CEF		100.000,00	
DEP	20022065	CONTINUAÇÃO DA MACRODRENAGEM DA AV. TELXEIRA MENDES E ADJACÊNCIAS		200.000,00	

DMAE	20022005	CONTINUAÇÃO DA ETA JOSÉ LOUREIRO DA SILVA, NOVA FLUORETACAO - (REGIÃO CENTRO)	50.000,00
DMAE	20022006	CONTINUAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO FERRO DÚCTIL	500.000,00
DMAE	20022007	CONTINUAÇÃO DO SUBSISTEMA BORDINI - BELA VISTA (REGIÃO	1.000.000,00
DMAE	20022008	CONTINUAÇÃO DA ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE ABASTECIMENTO	265.000,00
DMAE	20022009	CONTINUAÇÃO DA CONSULTORIA, CALCULO PROJETOS CONCRETO	235.000,00
DMAE	20022010	CONTINUAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO - PEAD LOTE 1	1.900.000,00
DMAE	20022011	CONTINUAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO - PEAD LOTE 2	1.599.236,00
DMAE	20022012	CONTINUAÇÃO DA SETORIZACAO E SUBSTITUIÇÃO DAS REDES - SUBSISTEMA JARDIM ISABEL	584.000,00
DMAE	20022013	CONTINUAÇÃO DO JARDIM ITU-SABARA/PARQUE SANTA FE	665.000,00
DMAE	20022014	CONTINUAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO E ASSESSORAMENTO EM OBRAS	90.000,00
DMAE	20022015	FISCALIZAÇÃO E ASSESSORAMENTO EM OBRAS	300.000,00
DMAE	20022016	RECUPERAÇÃO ESTRUTURAL	334.200,00
DMAE	20022018	INÍCIO DA SUBSTITUIÇÃO E EXTENSÃO REDE DE ÁGUA -PERÍMETRO	1.056.000,00
DMAE	20022019	RESERVATÓRIOS - EXPURGOS E EXTRAVASORES	20.000,00
DMAE	20022020	AMPLIAÇÃO BOMBAMENTO MANOEL ELIAS II E III (REGIÃO EIXO BALTAZAR/NORDESTE)	150.000,00
DMAE	20022021	AMPLIAÇÃO BOMBAMENTO SISTEMA GLORINHA (REGIÃO GLORIA)	50.000,00
DMAE	20022022	RESERVATÓRIO SUBSISTEMA ALTOS DO IPE (REGIÃO SUL)	100.000,00
DMAE	20022023	INÍCIO DA INTERLIGAÇÃO DO RESERVATÓRIO BOA VISTA - LAMI (REGIÃO EXTREMO - SUL)	290.000,00
DMAE	20022024	INÍCIO DA INTERLIGAÇÃO DO RESERVATÓRIO BOA VISTA - SERRARIA (REGIÃO EXTREMO SUL)	315.000,00
DMAE	20022025	INÍCIO DO RESERVATÓRIO BOA VISTA 5000 M3 - (EXTREMO-SUL)	600.000,00
DMAE	20022026	ADUTORA RECALQUE BOA VISTA (REGIÃO EXTREMO SUL)	550.000,00
DMAE	20022027	PROJETO ELÉTRICO - ALTA E BAIXA TENSÃO, COM OU SEM	40.000,00
DMAE	20022028	PLANO DIRETOR DE ÁGUA	150.000,00
DMAE	20022029	BOMBAS DE RECALQUE EBAT PADRE CACIQUE /MAL. HERMES - (REGIÕES CENTRO E SUL)	400.000,00
DMAE	20022030	INICIO DAS REDES PARA INTERLIGAÇÃO EBAT PADRE CACIQUE/MAL. HERMES - (REGIÃO CENTRO E SUL)	180.000,00
DMAE	20022031	LINHA DE CAPTAÇÃO BELÉM NOVO (REGIÃO EXTREMO-SUL) Pró-Saneamento	1.615.000,00
DMAE	20022032	CONTINUAÇÃO DE REDES DE ESGOTO SANITÁRIO - LOTE 5	100.000,00