

LUCIANO FEDOZZI

**INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS NA GESTÃO PÚBLICA:
A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
DE PORTO ALEGRE (BRASIL)**

nº 118
Junho, 1998

Oficina do CES
Centro de Estudos Sociais
Coimbra

INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS NA GESTÃO PÚBLICA:

A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE (BRASIL)*

Luciano Fedozzi**

ABSTRACT

This study examines the experience of the "Participatory Budget" program promoted by the Municipal Government of Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brazil, during the years 1989-95. It focuses on the possible repercussions on Brazilian citizenship of a form of state management characterized by the direct participation of the population in the allocation of municipal investments. The analysis concludes positively that the "Participatory Budget" in Porto Alegre - through the use of objective impersonal, and universal criteria in the rules guiding participation and resource distribution - institutes an operational dynamic of administration that promotes the institutional conditions for citizenship.

Introdução

O processo de democratização, vivenciado pela sociedade brasileira desde o final da década de 1970, transformou a cidadania num dos temas centrais da agenda política nacional. Em nenhum período da história brasileira, a cidadania foi tão valorizada no discurso político e nos objetivos anunciados, seja por atores sociais diversos, seja por organizações partidárias representativas de um amplo (e até antagônico) espectro político-ideológico existente no país. Um dos aspectos que expressa essa valorização do tema da cidadania é a revigoração do papel do poder local, promovido pelas tendências descentralizadoras da nova Constituição Federal de 1988.

* O presente artigo extrai elementos do estudo mais amplo sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OP-PoA), concluído, em 1996, junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Ver FEDOZZI, L. 1997.

** LUCIANO FEDOZZI participou da implantação do Orçamento Participativo como Coordenador do Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1989-1992). É autor do livro *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre* (Porto Alegre: Tomo Editorial/Rio de Janeiro: (FASE/IPPUR), 1997. Atualmente é professor e doutorando do Departamento de Sociologia da mesma universidade, onde dá continuidade à pesquisa sobre a experiência do Orçamento Participativo.

Nesse novo contexto forças políticas de esquerda, abarcando um leque relativamente amplo de organizações partidárias vinculadas aos movimentos populares, passaram a ocupar espaços institucionais do poder local de forma inédita na história do país. Com a vitória eleitoral dessas forças políticas em várias Prefeituras, desde o final da década de 1970, cresceram as experiências de participação social na gestão municipal, ampliando-se no início dos anos 90 com a ascensão eleitoral, especialmente do PT, o qual foi vitorioso em importantes municípios do Brasil¹.

Em 1989, a Frente Popular (uma coligação do Partido dos Trabalhadores com o então Partido Comunista Brasileiro), assumiu a Prefeitura Municipal de Porto Alegre², instaurando o que ficou conhecida como "Administração Popular", a qual reelegeu-se por mais duas gestões consecutivas (em 1992 e 1996). No bojo desse processo, desenvolveu-se, desde então, uma modalidade de gestão local, baseada na participação direta da população na elaboração do orçamento público, especialmente para a escolha das prioridades dos investimentos municipais.

O chamado *Orçamento Participativo de Porto Alegre (OP-PoA)*, como ficou conhecida essa inovação, vem sendo reconhecido desde então como uma experiência bem-sucedida de participação popular e de eficácia da gestão pública e, como tal, vem alcançando uma ampla repercussão no cenário político nacional e internacional³, sendo interpretado no discurso de diversos atores políticos e sociais como *uma estratégia para a instituição da cidadania no Brasil*.

¹ Tais como as cidades de São Paulo (SP), Santos (SP), Piracicaba (SP), Campinas (SP), Vitória (ES), Santo André (SP), Goiânia (GO), Belo Horizonte (MG), Betim (MG), Londrina (PR), entre outras. Ressalte-se que a vitória eleitoral de outros segmentos partidários de caráter progressista e de esquerda (coligados ou não com o PT), também vem proporcionando a realização de gestões participativas no orçamento público, de forma semelhante e/ou bastante diversa da experiência de Porto Alegre(RS), a exemplo das gestões municipais de Florianópolis (SC), Lages (SC) e Recife (PE), entre outros.

² Porto Alegre, com 1.263 milhão de habitantes, é a capital do Rio Grande do Sul, Estado mais setentrional do Brasil que faz fronteira com Uruguai e Argentina. Embora o sul do Brasil possua índices de qualidade de vida, em geral, superiores às demais regiões do país, a cidade de Porto Alegre também reproduziu o modelo de urbanização excludente verificado no Brasil, especialmente desde a década de 60. Segundo indicadores oficiais, a cidade conta hoje com cerca de 1/3 de sua população morando em condições de subhabitação e aproximadamente 254 vilas (favelas) irregulares.

³ O orçamento participativo de Porto Alegre tem sido motivo de um intenso intercâmbio com Prefeituras, instituições públicas e/ou privadas e pesquisadores do Brasil e de outros países da América Latina, dos Estados Unidos e da Europa, a exemplo do Uruguai, Argentina, Colômbia, México, Paraguai, Cuba, Espanha, Itália, Portugal, França, etc. A repercussão internacional cada vez maior do Orçamento Participativo de Porto Alegre pode ser atestada, por um lado, pelo fato de que essa experiência foi escolhida para participar como uma das quarenta melhores inovações urbanas apresentadas, em 1995, na Segunda Conferência Mundial sobre Habitação Humana (Habitat II), realizada em Instambul. Por outro lado, a inusitada adoção pelo Banco Mundial desse modelo de "controle sobre os recursos públicos" - como ficou evidente no Seminário patrocinado por esta instituição, em 1997, em Porto Alegre -, suscita preocupações justas quanto a provável desvirtuação tecnocrática que poderá ocorrer no processo de "globalização" dessa experiência democrática (Cf. Santos, 1997).

Ocorre, entretanto, que a sociedade brasileira possui uma longa tradição autoritária reconhecida por diversos dos mais expressivos pensadores de nossa formação social e política (Holanda, 1993; Faoro, 1958; Schwartzman, 1988; O'Donnell, 1988 e 1991). É exatamente dessa dualidade entre tradição e inovação político-institucional que decorre, de antemão, a importância de se conhecer aprofundadamente essa experiência. No espaço desse artigo serão priorizados os aspectos que dizem respeito ao modelo de funcionamento do OP-PoA, sem, no entanto, deixar de levantar alguns elementos teóricos - mesmo que de forma sintética - que visam elucidar o possível significado político dessa inovação na gestão municipal que, em 1998, está completando uma década de existência.

O QUE É O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:

Estrutura, processo e método de distribuição dos recursos de investimentos

Princípios:

O Orçamento Participativo está assentado numa estrutura e num processo de participação comunitária guiados por três princípios básicos:

- (a) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento;
- (b) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, referentes a um ciclo anual de orçamentação do Município; e
- (c) um processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em 16 regiões orçamentárias.

Atores e Estrutura da Participação

Além do crescente número de moradores e de entidades civis envolvidas com o processo de discussão do orçamento público do Município de Porto Alegre - cuja evolução anual pode ser acompanhada através da Tabela 1 -, a estrutura do Orçamento Participativo, como mostra a Figura 1, é formada basicamente por três tipos de instâncias mediadoras da relação entre o Executivo Municipal e os moradores da cidade:

- (a) unidades administrativas e órgãos internos ao Executivo Municipal voltados especialmente para o gerenciamento e o processamento técnico-político da discussão orçamentária com os moradores. Entre eles destacam-se o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e a Coordenação de Relações com as

Comunidades (CRC). Um quadro das atribuições e a composição desses órgãos pode ser acompanhado através da Tabela 2.

- (b) instâncias comunitárias, autônomas em relação à Administração Municipal, formadas principalmente por organizações de base regional - Conselhos Populares, Articulações Regionais, União de Vilas e outras - que articulam a participação dos moradores e a seleção das prioridades de investimentos das regiões da cidade. Por serem autônomas e dependerem do nível de organização dos moradores de cada região, essas instâncias não existem em todas as regiões do OP-PoA, possuindo diferentes formatos e níveis de organização, de funcionamento e de participação.
- (c) instâncias institucionais permanentes de participação comunitária específicas do OP-PoA - como o Conselho do Orçamento Participativo, Assembléias Regionais, Fórum Regional, Plenárias Temáticas e Fórum Temático do Orçamento - encarregadas dos procedimentos concernentes à sua dinâmica de modo a viabilizar a *co-gestão* dos recursos públicos e a *prestação de contas* do Executivo às comunidades sobre as decisões na alocação das verbas orçamentárias (Cf. Tabela 3).

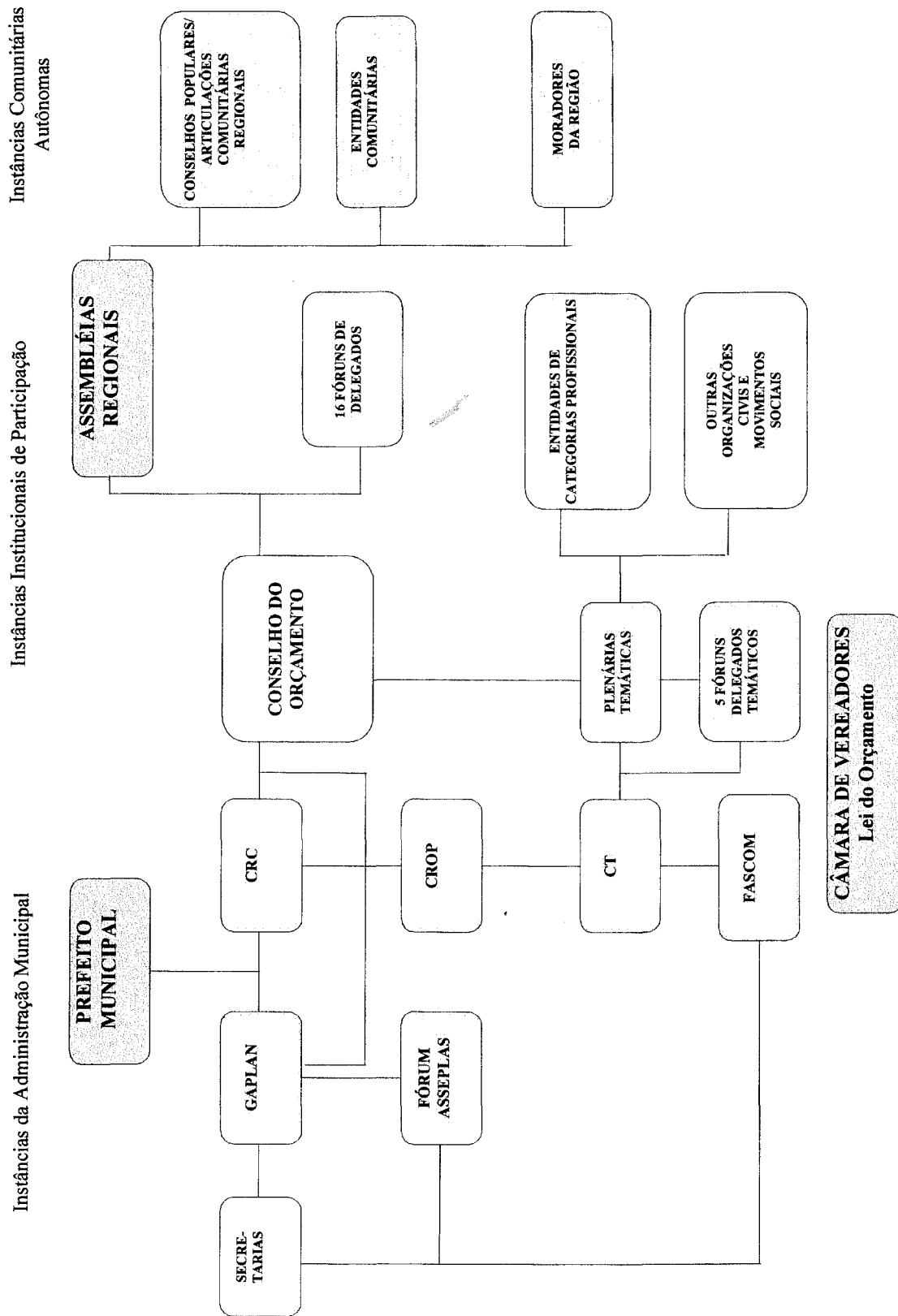
O Processo de Participação

O processo de participação nas definições do orçamento municipal dá-se em *três etapas* e segundo duas modalidades de participação: a regional e a temática. As Assembléias Regionais e as Assembléias Temáticas são concomitantes e obedecem à mesma dinâmica, diferindo quanto ao caráter da agenda de discussão: demandas territorializadas, no primeiro caso, e temas específicos, mas referentes ao conjunto das dezesseis regiões da cidade, no segundo.

As três etapas em que se desenvolve o ciclo anual do OP-PoA são: (1) realização das Assembléias Regionais e Temáticas; (2) formação das instâncias institucionais de participação, tais como o Conselho do Orçamento e os Fóruns de Delegados; (3) discussão do orçamento do Município e aprovação do Plano de Investimentos pelos representantes dos moradores no Conselho do OP.

Primeira etapa: As Assembléias Regionais ocorrem em cada uma das dezesseis regiões da cidade, enquanto que as chamadas Plenárias Temáticas, criadas mais recentemente e em número de cinco - (1) Transporte e Circulação; (2) Educação, Lazer e Cultura; (3) Saúde e Assistência Social; (4) Desenvolvimento Econômico e Tributação; (5) Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano - ocorrem em locais que independem do recorte regional.

Figura 1 – Organograma do Orçamento Participativo



FONTE: GAPLAN E CRC/PMMA
 LEGENDA: GAPLAN - Gabinete De Planejamento; ASSEPLAS - Assessorias de Planejamento; CRC - Coordenação de Relações com a Comunidade;
 CROP - Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo; CT - Coordenadores Temáticos; FASCOM - Fórum dos Assessores Comunitários.

Tabela 1
Prefeitura Municipal de Porto Alegre / RS.
Evolução por ano da presença comunitária no Orçamento Participativo.

| Ano | Entidades | Participantes * |
|------|-----------|-----------------|
| 1989 | 250 | 780 |
| 1990 | 467 | 976 |
| 1991 | 503 | 3.694 |
| 1992 | 572 | 7.610 |
| 1993 | 614 | 10.735 |
| 1994 | *** | 11.247** |
| 1995 | *** | 14.267** |

FORNE: CRC / PMPA

* Participantes na 1ª- e 2ª- rodadas de assembléias regionais.

** Participantes na 1ª- e 2ª- rodadas de assembléias regionais e temáticas.

*** A introdução de reuniões preparatórias às assembléias tornou imprecisos os dados quanto ao número de entidades.

É importante salientar que a regionalização do Orçamento Participativo se deu mediante critérios sócio-espaciais de acordo com a tradição organizativa dos movimentos de moradores na cidade e não obedecendo a critérios exclusivamente "técnicos" de zoneamento urbanístico, como estabelecia até então a divisão regional do Plano Diretor da cidade de Porto Alegre.

Em conjunto as duas modalidades de participação geram vinte e uma assembléias (dezesesseis regionais e cinco temáticas), que ocorrem em duas "rodadas" oficiais por ano, isto é, em dois ciclos anuais de vinte e uma assembléias populares, as quais se diferenciam segundo as suas pautas de trabalho, conforme veremos mais adiante.

As duas rodadas anuais de Assembléias Regionais e Temáticas são abertas à participação individual de qualquer morador da cidade e às representações das entidades civis. As assembléias contam com a presença do Prefeito e dos Secretários de Órgãos Municipais, sendo coordenadas por integrantes da Administração Municipal e por representantes comunitários.

Antes das assembléias anuais, ocorrem reuniões preparatórias dos moradores, as quais são realizadas geralmente durante o mês de março e organizadas mediante uma dinâmica autônoma, isto é, sem a coordenação por parte da Prefeitura Municipal. Essas reuniões preparatórias dão início ao levantamento das demandas dos moradores individualmente, das instituições comunitárias de base e/ou grupos organizados que atuam em cada região ou no âmbito das Plenárias Temáticas. Nessas reuniões preparatórias são também iniciadas as articulações das comunidades para a escolha

dos seus representantes junto às instâncias supra-regionais do OP, como, p.ex., o Conselho do Orçamento.

Tabela 2

Prefeitura Municipal de Porto Alegre / RS. Unidades e Instâncias da Administração Municipal responsáveis pelo Orçamento Participativo.

| | GAPLAN Gabinete de Planejamento | FÓRUM DAS ASSEPLAS Assessorias de Planejamento | CRC Coordenação das Relações com a Comunidade | FASCOM Fórum das Assessorias Comunitárias | CROPs Coordenadoras Regionais do Orçamento Participativo | CTs Coordenadores Temáticos |
|------------------------|---|--|--|---|--|--|
| Data de Criação | 1990 (informal) 1994 (formalização) | 1990 (informal) | 1981. Em 1989 vincula-se ao Gabinete do Prefeito | 1990 | 1992 | 1994 |
| Participantes | Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal | Coordenadores de planejamento das secretarias e órgãos | Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal | Assessores comunitários das secretarias e órgãos | Assessores comunitários da CRC e secretarias | Assessores da CRC e/ou secretarias |
| Atribuições | * Coordenação do planejamento estratégico * Gerência a execução do Plano de Investimentos (PI) * Coordena a elaboração da proposta orçamentária do exercício seguinte | * Discute os procedimentos técnico-administrativos para a elaboração do orçamento e o procedimento das demandas comunitárias em cada órgão | * Articula a relação com a comunidade através dos coordenadores regionais * Coordena as reuniões da 1ª e 2ª rodadas do Orçamento Participativo * Coordena as reuniões do Conselho do Orçamento Participativo | * Discute e propõe políticas de participação popular, articulando tanto quanto possível o trabalho das várias secretarias | * Subordinados ao CRC * Cada uma das 16 regiões tem um CROP responsável, que acompanha todo o processo do Orçamento Participativo | * Cada uma das cinco temáticas tem um CT que acompanha o processo de discussão nas plenárias |
| Periodicidade | Permanente | Reuniões esporádicas | 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 E CRC/PMPA E ANDREATTA (1995).

Tabela 3

Prefeitura Municipal de Porto Alegre / RS.

Instâncias Institucionais de Participação Comunitária no Orçamento Participativo.

| | Assembléias Regionais | Fórum Regional do Orçamento | Conselho do Plano de governo e Orçamento | Plenárias Temáticas | Fórum Temático do Orçamento |
|----------------------|--|---|---|---|---|
| Criação | 1989 | 1991 | 1990 | 1994 | 1995 |
| Participantes | *Moradores da Região *Conselhos Populares *Entidades Comunitárias | * Delegados Eleitos em cada uma das 16 regiões em que a cidade foi dividida | * 1 do CRC * 1 do GAPLAN * 32 Conselheiros (com 32 suplentes) eleitos em cada região da cidade * 10 Conselheiros (com 10 suplentes eleitos nas Plenárias Temáticas * Repr. Da UAMPA * Repr. Do SIMPA | •Entidades de Categorias Profissionais (sindicatos, empresários, organizações não-governamentais, movimentos ecológicos, étnicos, etc...) •Movimentos Estudantis •Moradores da Cidade | * Delegados Eleitos Em Cada Uma Das 5 Plenárias Temáticas |
| Mandato | | Um ano | Um ano | | Um ano |
| Atribuições | * Recolher demandas e priorizar conforme critérios anualmente rediscutidos | •Fiscalização e apoio aos representantes o Conselho do Orçamento Participativo (COP) • Atuação Regional e Municipal •Fiscalização das ações da prefeitura na sua região | * Discutir proposta orçamentária do Governo e alocar recursos para investimentos, articulando a priorização da comunidade com as demandas institucionais das secretarias | * Discutir e hierarquizar diretrizes e resoluções sobre políticas setoriais e obras para toda a cidade, para orientar a discussão no Conselho do Orçamento Participativo (COP) | •Fiscalização e apoio aos representantes o Conselho do Orçamento Participativo (COP) • Atuação Regional e Municipal •Fiscalização das ações da prefeitura |
| Periodicidade | 2 Rodadas por Ano | Variável | Semanal | Variável | Variável |
| | CRC + GAPLAN + Conselhos Populares e/ou entidades comunitárias + COP | Conselhos Populares e/ou entidades comunitárias e/ou órgãos do governo agendados | *Comissão Paritária (CRC, GAPLAN, e 2 conselheiros) *CRC preside as reuniões | CRC + GAPLAN + Secretarias e membros escolhidos nas plenárias | Coordenadores temáticos e/ou entidades e delegados |

FONTE: CRC e GAPLAN/PMPA e Andreatta (1995)

A primeira rodada de assembléias, que se realiza nos meses de março e abril, tem os seguintes objetivos e pautas:

- Prestação de contas, pelo Executivo, do Plano de Investimentos do ano anterior e apresentação do Plano aprovado para o orçamento vigente;
- Avaliação do Plano de Investimentos do ano anterior pelos moradores da região e/ou participantes das temáticas e pelo Executivo;
- Primeiras eleições para os Fóruns de Delegados, mediante o critério de um delegado para cada vinte pessoas presentes na assembléia. Os demais delegados ao Fórum de

Delegados da Região ou da Plenária Temática são escolhidos, como será visto, no momento seguinte do processo.

Entre a primeira e a segunda rodada de assembléias oficiais, de março a junho, ocorrem as chamadas reuniões preparatórias "intermediárias", que também são organizadas pela própria população nas regiões e temáticas, embora contem com o acompanhamento de um representante do Executivo. Nesses encontros as demandas aprovadas em cada entidade ou grupo organizado (ex: Associação de Moradores, Clubes de Mães, Centros Esportivos ou Culturais, Cooperativas Habitacionais, Sindicatos, Organizações Não-governamentais, etc.) são hierarquizadas pelos participantes em termos de prioridades, através de processos de negociação e votação. As regiões mais organizadas possuem uma "microrregionalização" interna para efeitos de escolha de suas prioridades. Essas listas de prioridades são trazidas para discussão e aprovação em reuniões de toda a região e/ou temática.

Nessas reuniões intermediárias cada região ou temática escolhe três prioridades setoriais por ordem de importância (p.ex: 1ª - saneamento, 2ª - pavimentação de vias e 3ª - saúde) (Cf. mostra a Tabela 4), assim como são hierarquizadas as obras propostas pelos moradores em cada um dos setores de investimentos (p.ex: setor de saneamento básico - esgoto cloacal: 1º - Vila Esmeralda, 2º - Vila Triângulo, 3º - Vila Pinhal, etc.). A lista das prioridades setoriais e da hierarquia de obras em cada setor de investimento é encaminhada ao Executivo. Ainda nesse momento, são escolhidos os demais representantes ao Fórum de Delegados de cada região ou temática. Escolha essa que se dá através de um critério padronizado de um delegado para cada dez pessoas presentes no maior encontro realizado pela região e plenária temática.

A *segunda rodada* de Assembléias Regionais e Temáticas realizadas nos meses de junho e julho é organizada da seguinte maneira:

- O Executivo apresenta os principais elementos da política tributária e de receitas e a política de despesas que devem direcionar a elaboração do orçamento do próximo ano, bem como apresenta a proposta de *critérios* para a distribuição dos recursos de investimentos;
- Os representantes comunitários apresentam, para a assembléia dos moradores e para o Executivo, as demandas priorizadas que foram aprovadas nas reuniões intermediárias das regiões e plenárias temáticas;
- São eleitos os representantes ao Conselho do Orçamento Participativo, através da escolha de dois membros titulares e dois suplentes em cada região e em cada plenária temática.

Tabela 4

Prefeitura Municipal de Porto Alegre / RS. Fac-símile do quadro de prioridades indicadas pelas regiões do orçamento participativo para o ano de 1992.

| Microrregião | Pop. Car. | Nota | Pop. Total | Nota | Prioridade* |
|----------------------|-----------|------|------------|------|--|
| 1) Ilhas | 11.856 | 2 | 15.255 | 1 | 1) Pavimentação 2) Saneamento 3) Cais |
| 2) Humaitá | 10.508 | 2 | 68.637 | 2 | 1) Saneamento 2) Reg. fundiária 3) Saúde |
| 3) Leste | 46.016 | 4 | 110.553 | 3 | 1) Pavimentação 2) Reg. fundiária 3) Abertura de ruas |
| 4) Lomba do Pinheiro | 32.176 | 4 | 40.220 | 1 | 1) Saneamento 2) Educação 3) Reg. fundiária |
| 5) Norte | 84.176 | 4 | 124.283 | 3 | 1) Saneamento 2) Pavimentação 3) Reg. fundiária |
| 6) Nordeste | 26.618 | 3 | 27.028 | 1 | 1) Saneamento 2) Pavimentação 3) Educação |
| 7) Partenon | 60.106 | 4 | 62.200 | 2 | 1) Pavimentação 2) Saneamento 3) Reg. fundiária |
| 8) Restinga | 18.386 | 3 | 41.218 | 1 | 1) Pavimentação 2) Reg. fundiária 3) Saneamento |
| 9) Glória | 33.434 | 4 | 61.497 | 2 | 1) Pavimentação 2) Reg. fundiária 3) Saneamento |
| 10) Cruzeiro | 61.734 | 4 | 86.866 | 2 | 1) Reg. fundiária 2) Saneamento 3) Pavimentação |
| 11) Oriental | 2.180 | 1 | 17.673 | 1 | 1) Pavimentação 2) Saneamento 3) Reg. fundiária |
| 12) Centro-sul | 31.364 | 4 | 81.758 | 2 | 1) Saneamento 2) Pavimentação 3) Reg. fundiária |
| 13) Extremo-sul | 18.688 | 3 | 30.720 | 1 | 1) Saneamento 2) Reg. fundiária 3) Pavimentação |
| 14) Eixo da Baltazar | 11.637 | 2 | 109.902 | 3 | 1) Saneamento 2) Pavimentação 3) Praças e áreas de lazer |
| 15) Zona Sul | 2.484 | 1 | 41.950 | 1 | 1) Saneamento 2) Reg. fundiária 3) Pavimentação |
| 16) Centro | 4.141 | 1 | 339.424 | 1 | 1) Reg. fundiária 2) Saneamento 3) Descentralização cultural |

FONTE: GAPLAN/PMPA

Segunda etapa: Formam-se as instâncias institucionais de participação comunitária: o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e os Fóruns de Delegados (dezesseis regionais e cinco temáticos).

O Conselho é a principal instância participativa. Nele os representantes comunitários oriundos das regiões e das plenárias temáticas tomam contato com as finanças municipais, discutem e defendem as prioridades regionais e temáticas. São nas sessões do Conselho, realizadas ao longo de todo o segundo semestre - em dias e horários fixos da semana - que se processam as mediações institucionais visando às principais decisões do OP-PoA (A Tabela 5 traz as atribuições e normas de funcionamento do Conselho).

Os Fóruns de Delegados são instâncias colegiadas amplas que possuem um caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador, reunindo-se de forma esporádica. Esses Fóruns objetivam ampliar o envolvimento das bases comunitárias em relação ao processo do OP-PoA, especialmente para o acompanhamento da elaboração do Plano de Investimentos e para o processo de fiscalização da execução das obras da Prefeitura.

A eleição dos membros dessas duas instâncias acima ocorre através da apresentação de chapas, sendo os representantes eleitos proporcionalmente à votação recebida por cada uma das chapas apresentadas. As votações são abertas à participação de todos os moradores, sendo credenciados os maiores de dezesseis.

Os Fóruns de Delegados são instâncias colegiadas amplas que possuem um caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador, reunindo-se de forma esporádica. Esses Fóruns objetivam ampliar o envolvimento das bases comunitárias em relação ao processo do OP-PoA, especialmente para o acompanhamento da elaboração do Plano de Investimentos e para o processo de fiscalização da execução das obras da Prefeitura.

A eleição dos membros dessas duas instâncias acima ocorre através da apresentação de chapas, sendo os representantes eleitos proporcionalmente à votação recebida por cada uma das chapas apresentadas. As votações são abertas à participação de todos os moradores, sendo credenciados os maiores de dezesseis anos. Não há indicação de representantes por entidades e o mandato dos representantes e delegados é revogável pela Assembléia da Região ou da Plenária Temática.

Terceira etapa: Com a posse dos novos conselheiros e delegados, nos meses de julho e agosto, inicia-se a fase de detalhamento na confecção do orçamento.

Tabela 5

Prefeitura Municipal de Porto Alegre / RS. Atribuições e Normas de funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo (COP). 1995.

| | |
|--|---|
| Atribuições | Propor, fiscalizar e deliberar sobre receita e despesa do poder Público Municipal |
| Composição | * 2 conselheiros titulares e 2 suplentes de cada uma das 16 regiões administrativas * 2 conselheiros titulares e 2 suplentes de cada uma das 5 Plenárias Temáticas * 1 representante e 1 suplente do Sindicato dos Municípios de P.A. * 1 representante e 1 suplente da União das Associações de Moradores de P.A. * 1 representante da CRC * 1 representante do GAPLAN |
| Mandato | Um ano, podendo haver uma reeleição consecutiva |
| Competência | *Opinar e posicionar-se sobre a proposta do Governo sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias * Opinar e posicionar-se sobre a proposta de peça orçamentária anual a ser enviada à Câmara Municipal * Opinar e posicionar-se sobre aspectos da política tributária e de arrecadação do Poder Público municipal * Opinar sobre as obras e atividades do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo * Acompanhar a execução orçamentária, fiscalizar o Plano de Governo, opinando sobre alterações no planejamento de investimentos * Opinar e posicionar-se sobre aplicação de recursos extra-orçamentários * Decidir, com o Executivo, sobre metodologias para discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Governo * Opinar sobre investimentos priorizados pelo Executivo * Solicitar documentos técnicos às secretarias e órgãos do Governo |
| Votações | Aprovação por maioria simples. Decisões são encaminhadas ao Executivo. Em caso de veto, retornam ao COP para nova apreciação. Rejeição do veto por decisão mínima de 2/3 dos conselheiros - com apreciação e decisão final do Prefeito Municipal |
| Organização interna | Uma coordenação, uma secretaria executiva e conselheiros |
| Reuniões | Mínimo uma por semana |
| Reuniões dos conselheiros com delegados | Mínimo uma por mês, para informar o processo de discussão no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito |
| Atribuições dos delegados | Reunir-se com os conselheiros e divulgar para a população assuntos tratados no COP * Acompanhar o Plano de Investimentos, da sua elaboração à conclusão das obras * Compor as comissões que acompanharão a elaboração do Plano de Investimentos, licitações etc. * Deliberar, em conjunto com representantes, sobre impasses na elaboração do Plano de Investimentos * Discutir e propor sobre a LDO e sobre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual * Deliberar, com os conselheiros, sobre modificações no processo do Orçamento Participativo |

FONTE: Regimento Interno do COP/ CRC/PMPA

Enquanto o Executivo realiza, durante o mês de agosto, um trabalho interno de compatibilização entre as demandas dos moradores e as suas próprias demandas, e elabora a proposta orçamentária em seus grandes agregados econômicos (receitas e despesas), o Conselho do Orçamento discute os *critérios* para a distribuição dos recursos de investimentos, define o calendário de reuniões e o seu Regimento Interno.

Os trabalhos no Conselho do Orçamento compreendem basicamente duas fases:

- (a) discussão dos itens de receita e despesa (que não contém a especificação das obras) até o envio do Projeto de Lei Orçamentário à Câmara de Vereadores (30 de Setembro);
- (b) elaboração do Plano de Investimentos, que consta de uma lista detalhada de obras e atividades priorizadas pelo Conselho do Orçamento.

O Conselho do Orçamento, ao mesmo tempo em que acompanha os debates do projeto orçamentário no Legislativo, até a sua aprovação em 30 de novembro, realiza sessões entre os meses de setembro a dezembro, a fim de dar detalhamento às obras e projetos de investimentos. A discussão dos investimentos está delimitada pela previsão de receitas gerais e de despesas com a folha de pessoal e demais custeios estimadas pelo Executivo, incluindo-se a previsão das despesas compulsórias e gastos fixados por lei, a exemplo dos percentuais previstos constitucionalmente para as áreas da educação e da saúde (Cf. a Lei Orgânica Municipal).

O Executivo participa da definição dos investimentos através do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e da presença dos Órgãos Municipais nas sessões do Conselho, propondo obras e projetos de interesse global, de abrangência multirregional ou mesmo obras as quais o Governo Municipal, mediante uma avaliação técnica, julgue necessárias para uma determinada região da cidade. O Conselho discute o montante total dos recursos para investimentos do orçamento municipal. Não existe um limite prévio fixado pelo Executivo na discussão desse tipo de recursos. O Plano de Investimentos, nesse sentido, é composto por obras e ações oriundas dos pleitos regionais e temáticos e obras/atividades que visam atingir diversas regiões ou mesmo "toda a cidade". Na etapa final do processo, o Plano de Investimentos aprovado recebe uma publicação especial e constitui-se no documento básico de fiscalização dos representantes comunitários e da *prestação de contas* que o Executivo realiza nas instâncias do Orçamento Participativo.

Método e Critérios para a Distribuição dos Recursos de Investimentos.

A distribuição dos recursos de investimentos obedece a um método processual de planejamento participativo que se inicia com a indicação das prioridades pelas instâncias Regionais ou Temáticas e culmina com a aprovação, pelo Conselho do Orçamento, de um Plano de Investimentos detalhando obras e atividades discriminadas por setor de investimento, por região e para toda a cidade.

O método de distribuição dos recursos de investimentos é o seguinte: Inicialmente as regiões e temáticas definem as três prioridades setoriais, as quais orientam a elaboração da proposta orçamentária no que tange à alocação global dos recursos de investimentos, assim como são hierarquizadas, pelas regiões e temáticas, as obras e atividades selecionadas pelas comunidades em cada um dos setores de investimentos indicados por elas, conforme vimos anteriormente ao tratar das "reuniões intermediárias" (ver Tabela 4).

Definidas as prioridades regionais e temáticas, a distribuição dos recursos de investimentos entre elas decorre da aplicação de *critérios objetivos* definidos pelo Conselho do Orçamento que são aplicados a cada um dos setores de investimentos. Conforme veremos a seguir:

Critérios para distribuição dos investimentos:

- (1) Carência do serviço ou infra-estrutura urbana;
- (2) População em áreas de carência máxima⁴;
- (3) População total de cada região do Orçamento Participativo;
- (4) Prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela.

A cada critério são atribuídas *notas*, conforme mostra a Tabela 6 mais adiante. Essas variam de 1 a 4 de modo diretamente proporcional:

- (1) À população residente na região ou área de carência em questão. Assim quanto maior é a população total da região ou a população residente nas áreas de carência, maior é a nota atribuída ao critério.
- (2) Ao grau de carência que a região apresenta no item de investimento em questão. Da mesma forma que o critério anterior, as notas indicam que quanto maior for a carência da região no item de investimentos em questão, maior será a sua nota nesse critério.

⁴ Esse critério foi excluído pelo Conselho do Orçamento para efeitos da distribuição dos recursos de investimentos a partir do ano de 1996. Para uma discussão mais detalhada a esse respeito ver Fedozzi, 1997, pp. 126-146.

(3) Ao grau de prioridade atribuído ao item de investimento escolhido em cada região. Quanto mais prioritária for a demanda setorial indicada pela região, maior será a sua nota naquele setor de investimento em questão.

A cada um dos critérios é, além disso, atribuído um peso numa escala de 1 a 3, diretamente proporcional à importância que é atribuída pelo Conselho do Orçamento ao critério em questão. Assim, por exemplo, o critério de "carência do serviço ou infra-estrutura urbana" tem recebido sempre o peso máximo, numa expressão da vontade de praticar a justiça distributiva do qual o OP-PoA se propõe a ser um instrumento efetivo.

Por último, a *nota* que cada região do orçamento recebeu na classificação de cada critério é *multiplicada* por esse *peso* do critério, obtendo-se, assim, para cada região, uma pontuação que determina o percentual de recursos que ela receberá em cada item de investimento. Esse percentual de recursos, por sua vez, indica as obras a que a região tem direito, conforme a hierarquia de obras definida anteriormente por sua comunidade nesse item de investimento. A Tabela 6, a seguir, ilustra esse procedimento para o orçamento de 1992. A Tabela 7 apresenta o fac-símile da aplicação do método, por região, no caso específico dos investimentos em pavimentação para aquele mesmo ano. A Figura 2, apresenta os principais momentos do ciclo anual do Orçamento Participativo.

A ESFERA PÚBLICA E A PROMOÇÃO DA CIDADANIA NO PODER LOCAL

Uma primeira questão relevante apontada pelo estudo diz respeito às vantagens práticas obtidas com a aplicação desse tipo de método participativo. Ou seja, o OP determina uma racionalidade no processo de orçamentação com resultados superiores às técnicas convencionais, às quais geralmente resultam em orçamentos formalistas, que não correspondem às decisões "reais" tomadas pelos governantes. Nesse sentido, parece que o OP-PoA propõem um rompimento com a tradição da orçamentação pública no Brasil, pois, apesar de constituir-se num instrumento fundamental para a gestão sócio-estatal, a prática orçamentária nunca foi levada devidamente a sério. Ao contrário, o orçamento público no Brasil é um reflexo fiel das práticas que presidem a tradição patrimonialista (leia-se: não diferenciação entre o "público" e o "privado", apropriação privada de recursos públicos, política de clientelas, poder personalista, etc.) de gestão do Estado brasileiro. Por essa razão o orçamento no Brasil é, por um lado, uma peça de ficção demonstradora da permanente dualidade entre um país *formal* e um país *real*; e, por outro, um instrumento privilegiado de acesso *clientelístico* aos recursos públicos através de

processos de "barganha" - seja como troca de favores entre os próprios poderes do Estado, seja como distribuição de recursos públicos pelas instâncias governamentais mediante critérios particularistas decorrentes de interesses pessoais e/ou aos privados. Não por acaso veio a público em 1993 o escândalo envolvendo a Comissão Mista do Congresso Nacional responsável pela análise do orçamento da União⁵, que ficou conhecida como a "máfia do orçamento".

Tabela 6

Prefeitura Municipal de Porto Alegre / RS. Orçamento Participativo. Quadro demonstrativo de critérios e notas para distribuição dos investimentos no orçamento de 1992.

| | |
|---------------------------------|--------|
| Até 25% | NOTA 1 |
| de 26% a 50% | NOTA 2 |
| de 51% a 75% | NOTA 3 |
| De 76% em diante | NOTA 4 |
| População | |
| De 4.999 habitantes | NOTA 1 |
| De 5.000 a 14.999 | NOTA 2 |
| De 15.000 a 29.999 | NOTA 3 |
| Acima de 30.000 | NOTA 4 |
| População | |
| Até 4.999 habitantes | NOTA 1 |
| De 50.000 a 99.999 habitantes | NOTA 2 |
| De 100.000 a 199.999 habitantes | NOTA 3 |
| Acima de 200.000 | NOTA 4 |
| Prioridade | |
| Da Quarta prioridade em diante | NOTA 1 |
| Terceira prioridade | NOTA 2 |
| Segunda prioridade | NOTA 3 |
| Primeira prioridade | NOTA 4 |

FONTE: GAPLAN

Cabe destacar, entretanto, as dimensões sócio-políticas dessa inovação municipal. Nesse aspecto, parece que o OP-PoA vem se constituindo, efetivamente, como um processo de gestão pública favorável à criação das condições institucionais para a promoção da cidadania. Essa inovação, na forma de gerir os recursos municipais, vem proporcionando, por um lado, um processo de inversão de prioridades dos investimentos públicos, fazendo com que os segmentos sociais historicamente

⁵ A proposta orçamentária da União para 1993 recebeu mais de 72 mil emendas dos Deputados e foi amplamente noticiado pela imprensa a alocação de recursos para entidades "fantasmas". Segundo o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito responsável pela investigação do escândalo do orçamento (que culminou com a acassação e/ou renúncia de 7 deputados), o desvio de verbas sociais chegou a 64%.

excluídos do desenvolvimento urbano, sejam reconhecidos e integrados como sujeitos ativos do processo decisório de gestão governamental. O perfil sócio-econômico dos participantes majoritariamente constituído pela camadas de baixa renda e baixo nível de escolaridade⁶, e os investimentos prioritários canalizados para atender as demandas por saneamento básico e outras obras de infra-estrutura e serviços nas vilas populares, é bastante revelador quanto a esse aspecto.

Ressalta-se, ainda, o importante aspecto da racionalização política empreendida pelo OP-PoA. Uma das características principais das práticas patrimonialistas (Weber, 1992) é o seu inerente caráter *personalista*, sendo a gestão do Estado tratada como se fosse propriedade pessoal do governante ou funcionário. Tudo se passa então por considerações *pessoais e/ou particularistas* na distribuição dos benefícios e privilégios concedidos pelos governantes em trocas de apoio. Prática essa que sempre teve nos municípios brasileiros um importante elo na cadeia de dominação. Entretanto, a prática de distribuição de favores e de *justiça casuística* sem atenção às normas objetivas é completamente contraditória com as normas universais necessárias ao exercício da cidadania. O método do OP-PoA, ao primar *por regras universais e previsíveis de participação e por critérios objetivos e impessoais para a seleção das prioridades* reivindicadas pelas comunidades, estebelece uma dinâmica de acesso aos recursos públicos, que se opõe ao particularismo da “justiça de gabinete” como prática tradicional que caracteriza a gestão pública.

Assim, a dinâmica do OP-PoA engendra a constituição de uma *esfera pública* que parece favorecer o exercício do controle social sobre os governantes (*accountability*)⁷, criando obstáculos objetivos tanto para a utilização pessoal / privada dos recursos públicos, por parte desses últimos, como para a *tradicional troca de favores* (individual ou coletiva) que caracteriza o fenômeno clientelista. Isso

⁶ Segundo pesquisa realizada junto ao público participante do Orçamento Participativo em 1995: 39,55% possuem uma renda familiar de até três salários mínimos (sendo que 9% dos entrevistados recebem até um salário mínimo); 17,85% de três até cinco salários mínimos; e 34,08% mais do que cinco; 8,52% não responderam ou não possuem renda (um salário mínimo = U\$ 100,00). Ao mesmo tempo, 53,87% têm instrução até o primeiro grau completo, incluindo-se 5,47% sem instrução e 36,5% com o primeiro grau incompleto; 30,71% possuem o segundo grau (incompleto e completo) e 13,99% têm curso superior. Os dados sobre o associativismo dos integrantes do OP indica o papel destacado das Associações de Moradores de Bairros, uma vez que, entre o total dos participantes, 50,48% declarou participar desse tipo de entidade (Cf. Fedozzi et. alli, 1995).

⁷ A dimensão republicana das democracias contemporâneas está demarcada pelas idéias de *accountability* e de representação, assim como pela distinção entre as esferas pública e privada. A *accountability*, segundo O'Donnell (1988 e 1991), compreende dois aspectos principais: a) a obrigação do governante e do funcionário de sujeitar seus atos à lei; b) a obrigação do governante de prestar contas dos seus atos, com suficiente transparência para que a cidadania possa avaliar sua gestão e, mediante procedimentos democráticos, ratificá-la ou rechaçá-la. Para uma problematização sobre as limitações da noção de *accountability* nas chamadas “democracias delegativas”, ou seja, democracias com baixa densidade institucional, ver O'Donnell, 1991, p. 93. A aplicação desse conceito para a análise do modelo do Orçamento Participativo de Porto Alegre, pode ser encontrada em Fedozzi, 1997, p. 93 e 168-173.

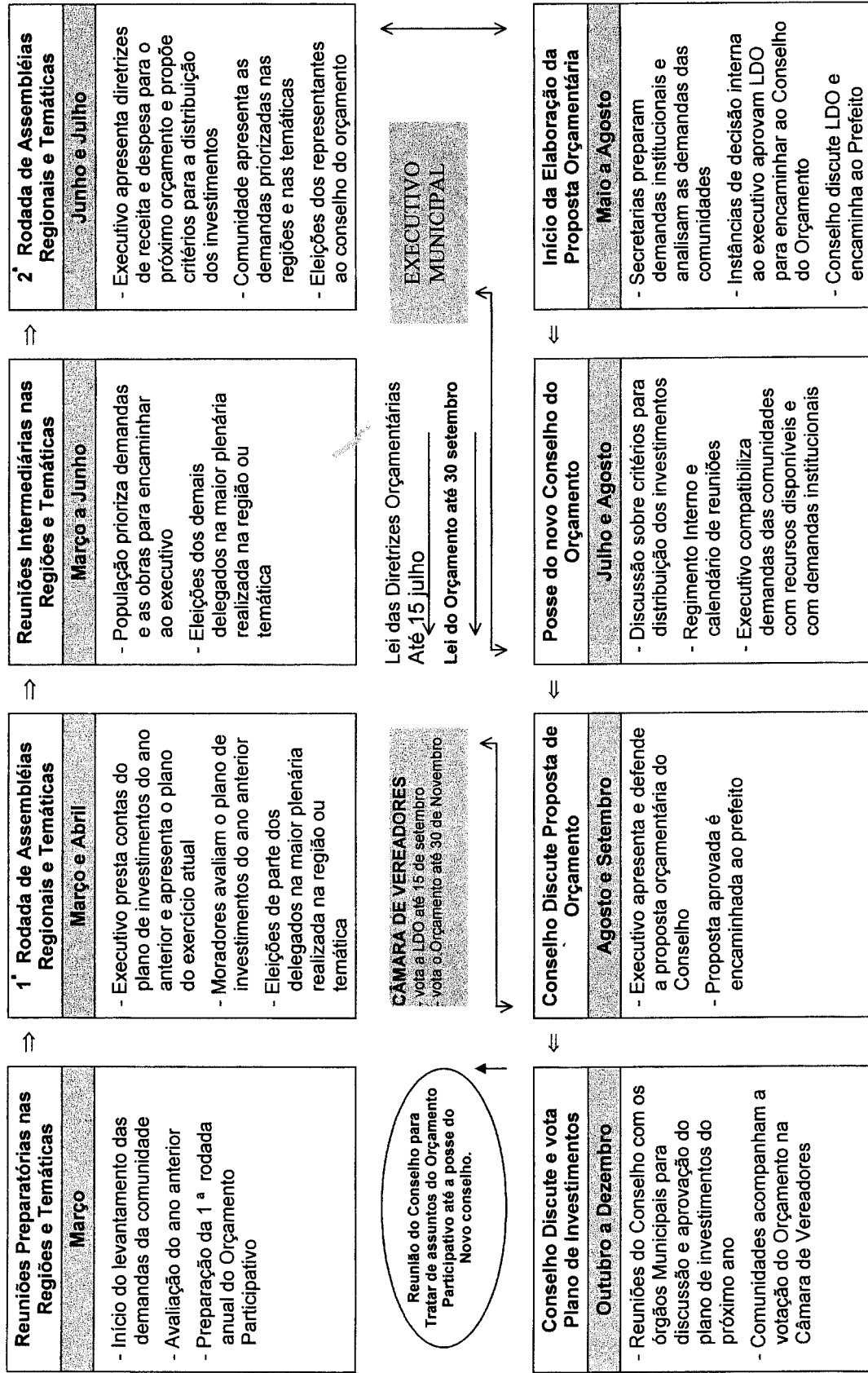
Tabela 7

Prefeitura Municipal de Porto Alegre / RS. Fac-símile da aplicação do método de distribuição dos investimentos em pavimentação para o ano de 1992.

| PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE - ADMINISTRAÇÃO POPULAR - Gabinete de Planejamento (GAPLAN) Planilha 1 | | TOTAL RECURSOS | | TOTAL RECURSOS | |
|--|--|--|--|--------------------|--|
| | | COMPROMETIMENTOS | | COMPROMETIMENTOS | |
| | | | | 1,602,300,000 | |
| | | | | 1,602,300,002 | |
| | | | | 21,000 metros | |
| | | | | Valor a distribuir | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,334,45 | |
| | | | | 1,896,32 | |
| | | | | 1,474,92 | |
| | | | | 1,685,62 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,193,98 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 561,97 | |
| | | | | 100,00 | |
| | | | | 21,000,00 m | |
| PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE - ADMINISTRAÇÃO POPULAR - Gabinete de Planejamento (GAPLAN) Planilha 1 | | Cálculo da Pontuação Total da Microrregião no Setor Pavimentação | | TOTAL RECURSOS | |
| | | | | COMPROMETIMENTOS | |
| | | | | 1,602,300,000 | |
| | | | | 1,602,300,002 | |
| | | | | 21,000 metros | |
| | | | | Valor a distribuir | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,334,45 | |
| | | | | 1,896,32 | |
| | | | | 1,474,92 | |
| | | | | 1,685,62 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,193,98 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 561,97 | |
| | | | | 100,00 | |
| | | | | 21,000,00 m | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,334,45 | |
| | | | | 1,896,32 | |
| | | | | 1,474,92 | |
| | | | | 1,685,62 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,193,98 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 561,97 | |
| | | | | 100,00 | |
| | | | | 21,000,00 m | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,334,45 | |
| | | | | 1,896,32 | |
| | | | | 1,474,92 | |
| | | | | 1,685,62 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,193,98 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 561,97 | |
| | | | | 100,00 | |
| | | | | 21,000,00 m | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,334,45 | |
| | | | | 1,896,32 | |
| | | | | 1,474,92 | |
| | | | | 1,685,62 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,193,98 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 561,97 | |
| | | | | 100,00 | |
| | | | | 21,000,00 m | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,334,45 | |
| | | | | 1,896,32 | |
| | | | | 1,474,92 | |
| | | | | 1,685,62 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,193,98 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 561,97 | |
| | | | | 100,00 | |
| | | | | 21,000,00 m | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,334,45 | |
| | | | | 1,896,32 | |
| | | | | 1,474,92 | |
| | | | | 1,685,62 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,193,98 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 561,97 | |
| | | | | 100,00 | |
| | | | | 21,000,00 m | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,334,45 | |
| | | | | 1,896,32 | |
| | | | | 1,474,92 | |
| | | | | 1,685,62 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,193,98 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 561,97 | |
| | | | | 100,00 | |
| | | | | 21,000,00 m | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,334,45 | |
| | | | | 1,896,32 | |
| | | | | 1,474,92 | |
| | | | | 1,685,62 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,193,98 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 561,97 | |
| | | | | 100,00 | |
| | | | | 21,000,00 m | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,334,45 | |
| | | | | 1,896,32 | |
| | | | | 1,474,92 | |
| | | | | 1,685,62 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,193,98 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 561,97 | |
| | | | | 100,00 | |
| | | | | 21,000,00 m | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,334,45 | |
| | | | | 1,896,32 | |
| | | | | 1,474,92 | |
| | | | | 1,685,62 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,193,98 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 561,97 | |
| | | | | 100,00 | |
| | | | | 21,000,00 m | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,334,45 | |
| | | | | 1,896,32 | |
| | | | | 1,474,92 | |
| | | | | 1,685,62 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,193,98 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 561,97 | |
| | | | | 100,00 | |
| | | | | 21,000,00 m | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,334,45 | |
| | | | | 1,896,32 | |
| | | | | 1,474,92 | |
| | | | | 1,685,62 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,193,98 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 561,97 | |
| | | | | 100,00 | |
| | | | | 21,000,00 m | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,334,45 | |
| | | | | 1,896,32 | |
| | | | | 1,474,92 | |
| | | | | 1,685,62 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,193,98 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 561,97 | |
| | | | | 100,00 | |
| | | | | 21,000,00 m | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,334,45 | |
| | | | | 1,896,32 | |
| | | | | 1,474,92 | |
| | | | | 1,685,62 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,193,98 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 561,97 | |
| | | | | 100,00 | |
| | | | | 21,000,00 m | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,334,45 | |
| | | | | 1,896,32 | |
| | | | | 1,474,92 | |
| | | | | 1,685,62 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,193,98 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 913,04 | |
| | | | | 561,97 | |
| | | | | 100,00 | |
| | | | | 21,000,00 m | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 772,58 | |
| | | | | 1,755,85 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,404,68 | |
| | | | | 1,334,45 | |
| | | | | 1,896,32 | |
| | | </ | | | |

Figura 2

Ciclo anual do Orçamento Participativo de Porto Alegre



porque, na prática do OP-PoA, a legitimidade dos pleitos da “sociedade civil” é constituída pela mediação de critérios transparentes *de justiça distributiva* que tendem, no confronto entre as demandas particulares entre si e entre essas e as de sentido mais universal, a preservar os interesses públicos enquanto *conteúdo* da gestão sócio-estatal e princípio delimitador da *res publica*.

Pode-se concluir, portanto, que o modelo operacional do OP-PoA, vem até o presente momento e em seus aspectos essenciais, promovendo condições institucionais favoráveis à emergência da forma-cidadania. Mas esse processo assemelha-se mais ao tipo de legitimidade complexa, representada *pelo teste do consenso político* (Cf. Offe, 1984), pois a legitimidade advém, em primeira instância, não de uma racionalidade formal-legal instituída exclusivamente (e de forma heterônoma) pelas agências representativas do Estado, mas sim de uma esfera pública compartilhada, constituída *simultaneamente* por *procedimentos* e *valores substancializados*. No caso do OP-PoA, essa esfera é representada, por um lado, pela estrutura de participação segundo regras de natureza impessoal e universal, e, por outro, pelos critérios de justiça distributiva na alocação dos recursos.

Esse processo, que pode ser sinteticamente definido como a instituição de uma ***esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal***, expressa-se através de um sistema de *partilha do poder*, onde as regras de participação e as regras de distribuição dos recursos de investimentos são pactuadas entre o Executivo e as comunidades e apoiadas em critérios previsíveis, objetivos, impessoais e universais. A sua dinâmica operacional baseada em um processo de *regramento compartilhado*⁸ instaura, assim, uma lógica contratual favorável à solidariedade social e promotora da diferenciação entre o “público” e o “privado”, relações sociais contrárias, portanto, às práticas clientelistas que caracterizam o exercício patrimonialista do poder.

⁸ A interpretação do Executivo que entende conceitualmente o OP como sendo uma “esfera pública não-estatal”, pois “autônoma do Estado e auto-regrada pelos próprios sujeitos populares”, é potencialmente mitificadora da experiência real que se desenvolve na discussão do orçamento público em Porto Alegre. Uma discussão a esse respeito pode ser encontrada em GENRO, Tarso (1995). Com efeito não se trata aqui de discutir a potência teórica do conceito de “esfera pública não-estatal”, que aliás pode ser encontrado originalmente nas reflexões de H. Arendt e Habermas, por exemplo. Questiona-se, sim, a aplicação analítica do conceito diante da realidade empírica do OP-PoA. Nesse sentido, não se sustentam interpretações oficiais de membros do Executivo, como a que segue, por exemplo: “O Orçamento Participativo, embora tenha surgido a partir de uma iniciativa governamental, é uma **estrutura autônoma e auto-regulada**. Suas normas de funcionamento foram definidas pela **própria comunidade**, através do já mencionado conselho [do orçamento], e com **independência seja do Executivo seja do Legislativo**” (grifos meus). (UTZIG, J.E. Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. In: Novos Estudos. *CEBRAP*. nº 45, p. 215, 1996). Essa interpretação corrente do Executivo é potencialmente mitificadora da experiência real do OP-PoA, uma vez que ela superestima os componentes autônomos da ação coletiva dos atores populares em relação do Estado. Para uma discussão crítica mais ampla a esse respeito ver Fedozzi, 1997, pp. 182-185.

Conclusões

A experiência do OP-PoA favorece o entendimento do poder local como um “território” de disputa que pode tanto reproduzir as práticas tradicionais de dominação legítima, como romper com essas práticas. Quando a descentralização está associada à formas reais de *compartilhamento do poder* sobre a distribuição dos recursos e definição de políticas públicas e sobre as regras do jogo que definem o modelo de interação entre governantes e governados - tal qual ocorre no caso do OP-PoA -, a descentralização pode traduzir-se num movimento de racionalização democrática do Estado e mudança dos valores ético-políticos da democracia. Essas mudanças, requerem, entretanto, o fortalecimento e o respeito à autonomia político-organizativa e à pluralidade dos atores sociais (coletivos e individuais), bem como a criação de novas instituições de solidariedade social, enquanto condições para a emergência efetiva das dimensões política, civil e social da cidadania.

Mesmo com uma série de limites e equívocos políticos - que escapam ao exíguo espaço do presente artigo -, é possível afirmar que a experiência do OP-PoA parece caminhar nessa segunda direção. É essa qualidade da inovação na forma de gerir a “coisa pública” que vem tornando a experiência de Porto Alegre num poderoso “efeito-demonstração” das possibilidades reais de invenção democrática, através da criação de esferas públicas que promovam a cidadania ativa e responsável.

BIBLIOGRAFIA

- ANDREATTA, Humberto. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Orçamento Participativo: voce é quem faz uma cidade verdade*. Porto Alegre: Unidade, 1995.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1958.
- FEDOZZI, Luciano J. *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1997.
- FEDOZZI, Luciano J. et. alii. *Orçamento Participativo. Pesquisa sobre a população que participou da segunda rodada de Assembléias do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre. 42 p. mimeo. set. 1995.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.
- O'DONNELL, Guillermo. “Hiatos, instituições e perspectivas democráticas.” In: REIS, O'DONEELL. *A democracia no Brasil dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

- O'DONNELL, Guillermo. *Democracia Delegativa? Novos Estudos*. São Paulo. CEBRAP. nº 31. outubro, 1991.
- OFFE, Claus. *Crítérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Gabinete de Planejamento e Coordenação de Relações com a Comunidade. *Orçamento Participativo 1992: Modificações na metodologia para a distribuição dos recursos de investimentos*. Porto Alegre, s.d. 4p.
- SANTOS, Boaventura Sousa. "Quando o local é global e vice-versa." In: GENRO, Tarso (coord.). *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997, p. 174-178.
- SCHWARTZMAN, Simon. *As bases autoritárias do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- WEBER, Max. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1992.

ANEXO

Memória Fotográfica



Foto 1: Orçamento Participativo - controle popular sobre os recursos públicos

Fonte: Arquivo Fotográfico - Prefeitura Municipal de Porto Alegre

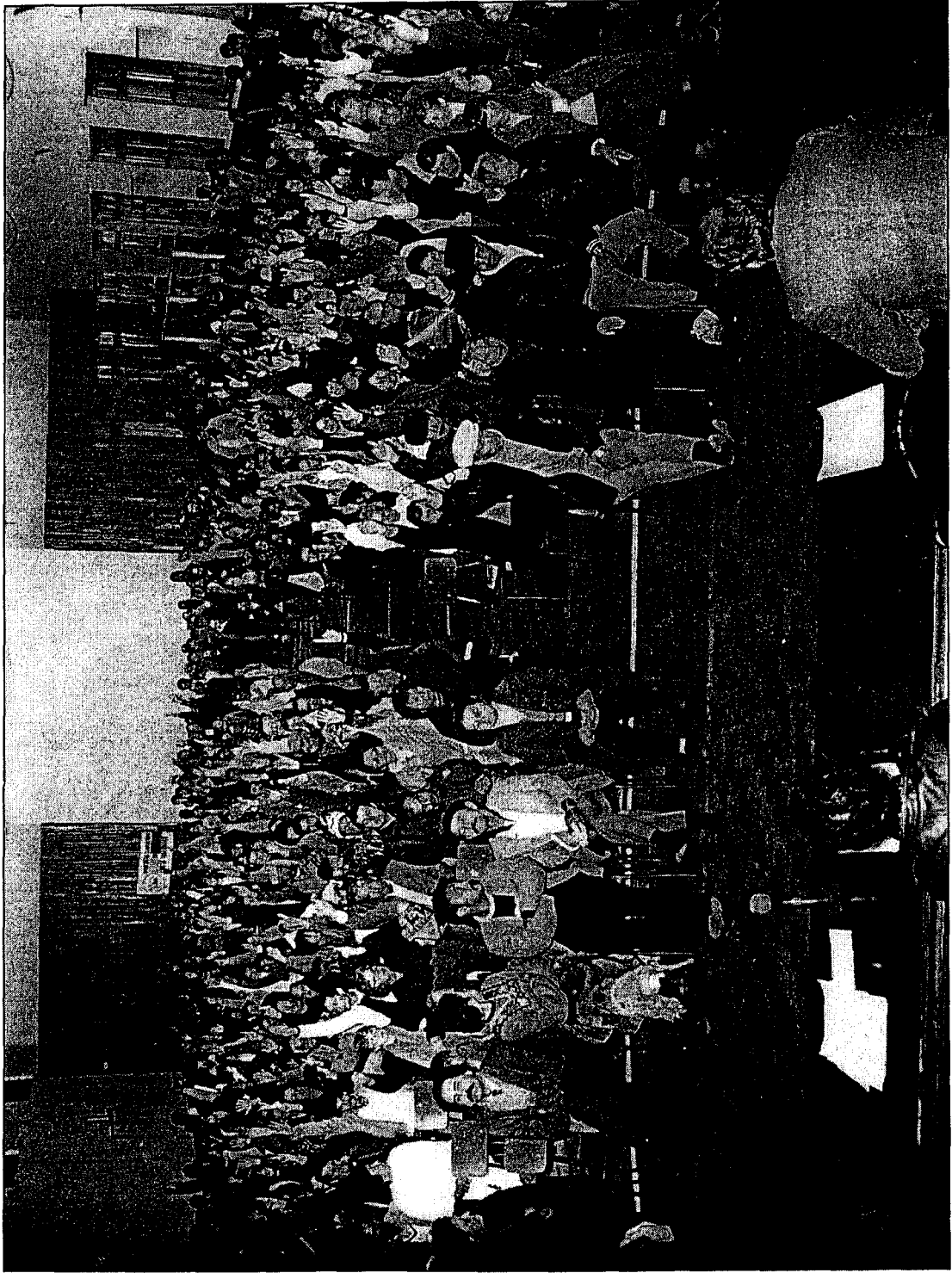


Foto 2: As Assembléias Regionais são a base da dinâmica do Orçamento Participativo de Porto Alegre.



Foto 3: As Assembléias ocorrem em espaços conhecidos pela população, como essa realizada no Salão da Igreja Bom Jesus, Região Leste. 1992.



Foto 4: Representantes da população são eleitos em cada Região e Plenária Temática para formar o Conselho do Orçamento e os Fóruns de Delegados.

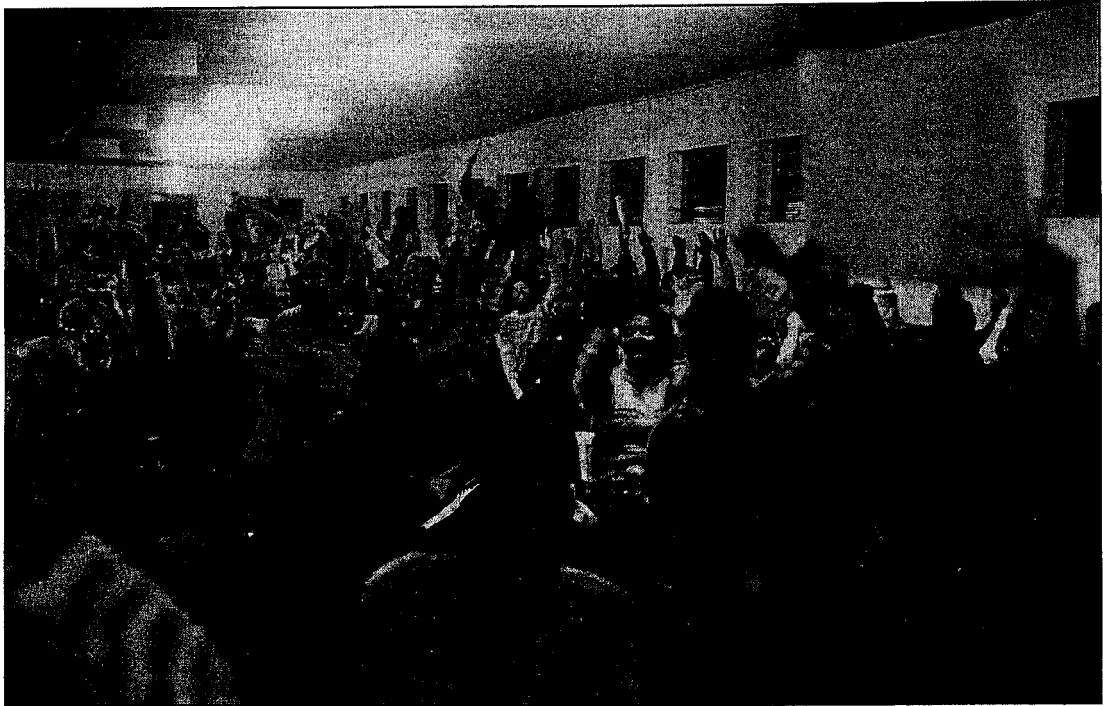


Foto 5: As eleições para os representantes da comunidade no Orçamento Participativo são bastante disputadas.



Foto 6: A população de cada Região ou Plenária Temática indica os temas e as obras que devem ser priorizadas nos investimentos do orçamento municipal.



Foto 7: Inscrições dos presentes maiores de 16 anos nas
Assembléias Regionais do Orçamento Participativo.

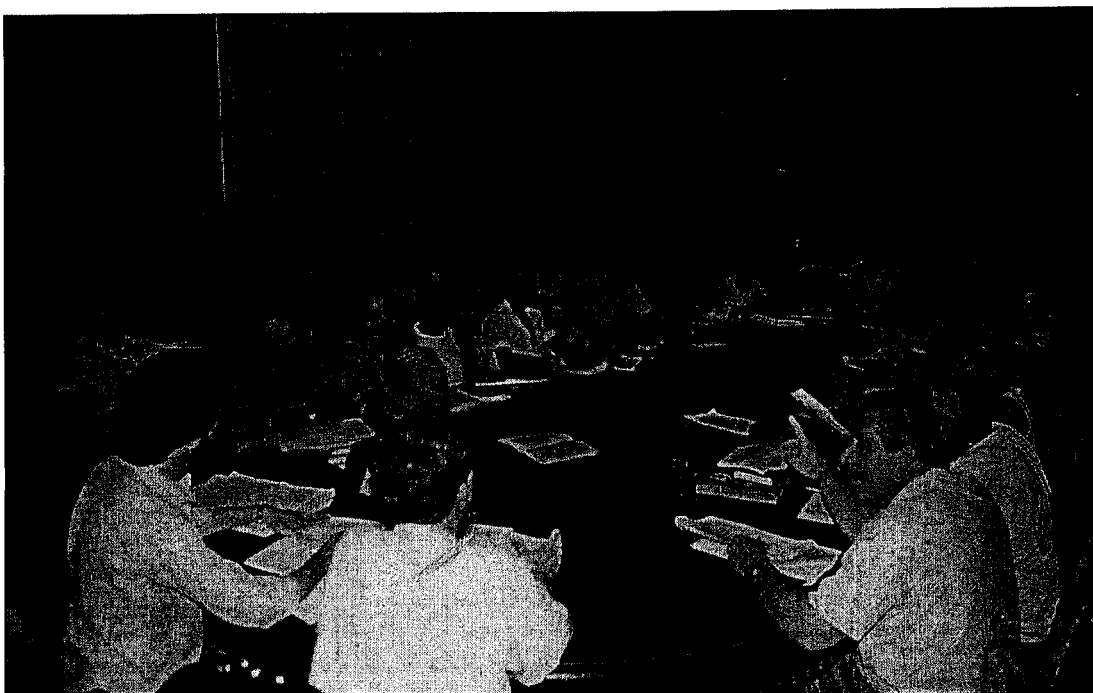


Foto 8: As sessões do Conselho do Orçamento são realizadas no Salão Nobre da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e são abertas ao público em geral.



Foto 9: Na 1ª Rodada de Assembléias do ano o Governo Municipal presta contas do Plano de Investimentos do ano anterior.



Foto 10: Na 2ª Rodada de Assembléias do ano os representantes comunitários apresentam e defendem as demandas priorizadas pela Região.



Foto 11: Nas regiões mais organizadas os Conselhos Populares - que são espaços autônomos da população - articulam a participação comunitária.

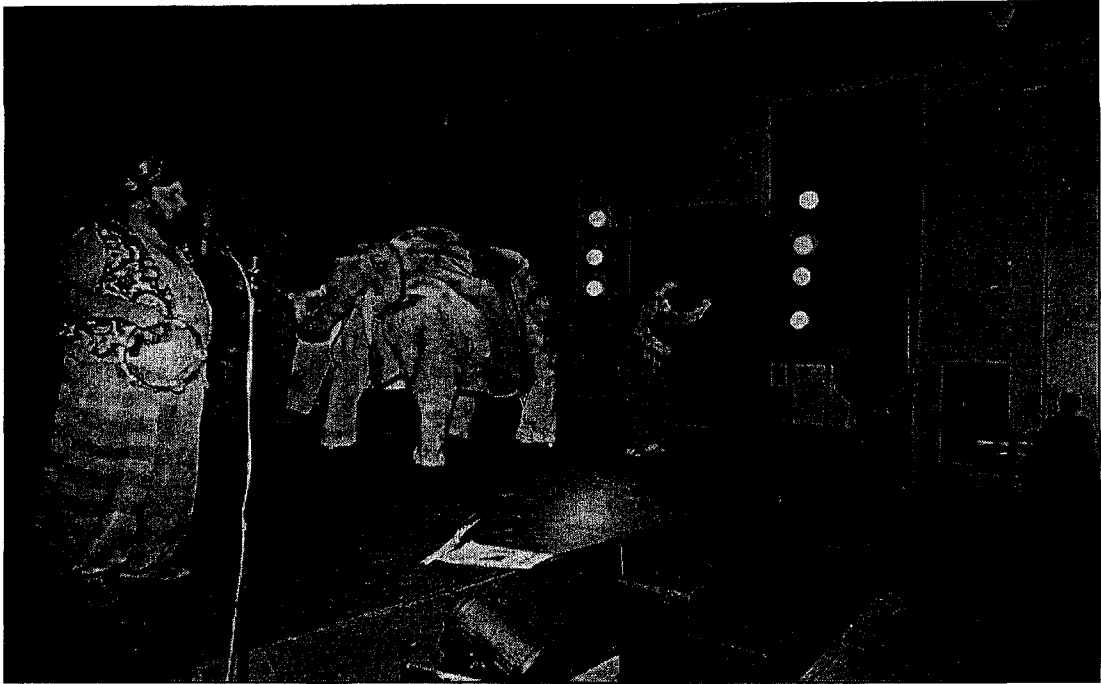


Foto 12: A partir de 1994 as Assembléias do Orçamento Participativo passaram a contar com a exibição de grupos teatrais.



Foto 13: Famílias inteiras comparecem às Assembléias do Orçamento Participativo.



Foto 14: Grupos de trabalho específicos discutem nas Plenárias Temáticas do Orçamento Participativo criadas em 1994.



Foto 15: A presença feminina é paritária à masculina nas instâncias comunitárias de base, mas a proporção não se mantém nas instâncias de decisão, tais como o Conselho do Orçamento.



Foto 16: Da direita para a esquerda, o segundo sentado à mesa é o filósofo greco-francês Cornelius Castoriadis, presente na Assembléia Regional do Orçamento Participativo da Região Leste em 1992.

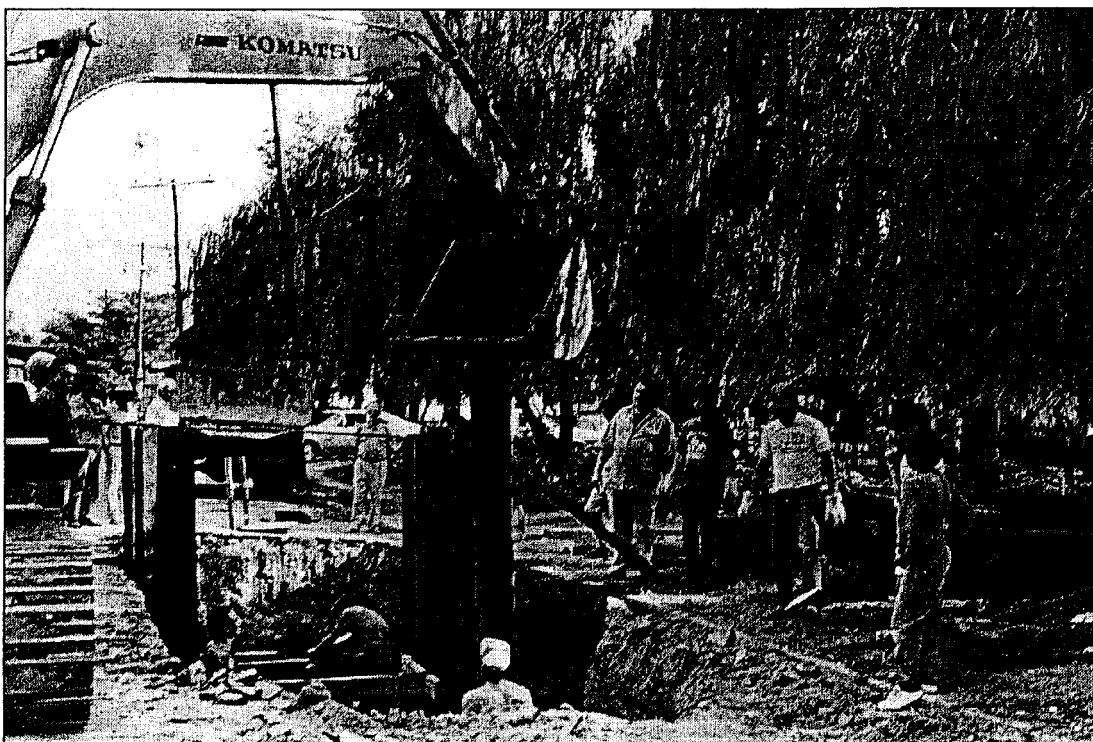


Foto 17: O método do Orçamento Participativo permite inverter os investimentos municipais para as áreas urbanas mais carentes de infra-estrutura e serviços.