

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Marilene Martins da Silva

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS E
SUA IMPLANTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO/RS**

Novo Hamburgo

2012

Marilene Martins da Silva

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS E SUA
IMPLANTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO/RS**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Fabio B. Meira

Novo Hamburgo

2012

Marilene Martins da Silva

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS
E SUA IMPLANTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO/RS**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Conceito final: A

Aprovada em 04 de maio de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Silvia Generali da Costa - UFRGS

Prof. Dr. Paulo Cesar Delayti Motta - UFRGS

AGRADECIMENTOS

Ao Município de Novo Hamburgo na pessoa de seu Prefeito Sr. Tarcisio Zimmerman, por ter propiciado a instalação do Pólo da Universidade Federal na UAB desta cidade, oportunizando a minha qualificação e de outros tantos colegas com este curso.

Ao Secretário Geral de Governo Sr. Roque Werlang e seus funcionários Cristiana Mathias e Carlos Mossmann por terem tão gentilmente fornecido os dados necessários à formulação deste trabalho.

Aos professores da escola de administração da UFRGS que com dedicação e afinho ministraram este curso, que foi tenho certeza um marco no ensino a distancia em nosso estado.

RESUMO

A presente monografia tem como tema “Orçamento Participativo: As Primeiras Experiências e sua Implantação no Município de Novo Hamburgo/RS”. Trata-se de uma análise acerca da gênese, desenvolvimento e afirmação da prática do Orçamento Participativo, iniciado em Porto Alegre em 1989 na primeira gestão da Administração Popular, sob a direção política do Partido dos Trabalhadores (PT). Nessa análise são referidas as formas que se concretizaram a institucionalização e a auto-regulamentação do Orçamento Participativo à luz da teoria contemporânea do Estado e da democracia e das experiências reais de participação cidadã. Discorre também a monografia sobre o conceito constitucional da *democracia participativa* em diversas formas e espaços reais de representação direta e delegada dos cidadãos, em especial, na esfera dos municípios, mas também, em alguns casos, nas esferas dos Estados e da União. Analisou-se a implantação do instituto de participação na cidade de Novo Hamburgo/RS, discorrendo sobre os princípios que norteiam a ferramenta participativa, as instâncias de participação cidadã e as formas de controle e fiscalização popular. Na análise do tema, parece claro que o Orçamento Participativo é uma poderosa ferramenta de construção de espaços de democracia participativa. É uma convocação ao protagonismo popular, instigando os cidadãos a uma caminhada à realização de mudanças profundas na concepção das instâncias decisórias do poder. Cada vez mais é necessário que as administrações democráticas resguardem e promovam espaços autônomos nos movimentos populares. Ressalta o presente trabalho a importância da experiência da participação democrática através do OP, construindo patamares com valores inestimáveis de socialização da política, permitindo que os cidadãos passem de simples coadjuvantes a sujeitos ativos e protagonistas da gestão pública.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Democracia Participativa. Gênese do Orçamento Participativo. Representação Direta. Participação Popular.

ABSTRACT

This monograph has the theme of “Participative Budgeting: First Experiences and its Implementation in the Municipality of Novo Hamburgo/RS”. It is an analysis of the genesis, the development, and the affirmation of the practice of Participative Budgeting, which started in Porto Alegre in 1989 in the first term of the Popular Administration, under the political direction of the Worker’s Party (PT). This analysis refers to the manners that solidified the institutionalization and the self-regulation of the Participative Budgeting, in light of the contemporary theory of the state, the democracy, and the real world experiences of citizenship participation. The monograph also elaborates regarding the constitutional concept of the *participative democracy* in various forms, and about real spaces of direct and delegated representation of the citizens, in the realm of the States and of the Union. The implementation of the participation institute in the city of Novo Hamburgo/RS was analyzed, discoursing about the principles guiding the participatory tool, the instances of citizenship participation, and the types of popular control and audit. In the analysis of the theme, it seems clear the Participative Budgeting is a powerful tool for the construction of participative democracy spaces. It is a call to the popular prominence, instigating the citizens for a walk towards the attainment of profound changes in the conception of the decision-making instances of power. It is increasingly necessary for the democratic administrations to safeguard and promote autonomous spaces in the popular movements. The current work highlights the importance of the experience of democratic participation through the Participative Budgeting, building invaluable levels of socialization in politics, allowing the citizens to move from mere supporting roles to active subjects and protagonists of public management.

Keywords: Participative Budgeting. Participative Democracy. Genesis of Participative Budgeting. Direct Representation. Popular Participation.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- CF - Constituição Federal
- COP - Conselho do Orçamento Participativo
- LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA - Lei Orçamentária Anual
- OP - Orçamento Participativo
- PPA - Plano Plurianual
- PMNH - Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo
- RS - Rio Grande do Sul
- UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Demandas locais.....	45
Tabela 2 - Demandas gerais	46
Tabela 3 - Matriz Orçamentária do OP.....	51
Tabela 4 - A descrição das obras da Região 1	54

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA	12
2.1	TEORIA CLÁSSICA DA DEMOCRACIA	12
2.2	A TEORIA CONTEMPORÂNEA DA DEMOCRACIA OU A DOS ANTIGOS COMPARADA COM A DOS MODERNOS	14
2.3	ATUALIDADE DA QUESTÃO DEMOCRÁTICA	17
2.4	UM CONCEITO MÍNIMO DE DEMOCRACIA.....	18
2.5	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA DIRETA	20
2.6	ESTADO, PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO	21
3	LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	26
3.1	CONCEITO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO	26
3.1.1	A Constituição Federal de 1988	29
3.2	FORMAS DEMOCRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	30
4	GÊNESE DO OP E A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS LOCAIS	32
4.1	A EMERGÊNCIA DA CIDADANIA LOCAL.....	32
5	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO VERSUS CÂMARA DE VEREADORES	36
5.1	FUNDAMENTOS DE UM EQUÍVOCO	36
6	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE NOVO HAMBURGO/RS	38
6.1	SUA IMPLANTAÇÃO.....	38
6.2	CONCEITO E PRINCÍPIOS.....	39
6.2.1	Participação universal	39
6.2.2	Discussão de todo o orçamento com a comunidade	40
6.2.3	Autoregulamentação do processo	40
6.3	PRESTAÇÃO DE CONTAS À POPULAÇÃO	41
6.4	DA REGIONALIZAÇÃO	41
6.5	DAS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO	42

6.5.1	As reuniões preparatórias micro-regionais	43
6.5.2	As assembleias regionais	43
6.5.3	Os fóruns regionais de delegado/as	48
6.5.4	As comissões de obras e serviços	49
6.5.5	O Conselho do orçamento participativo – COP	50
6.5.6	As assembleias municipais de delegados do OP	54
6.6	ANÁLISE DOS DADOS APRESENTADOS.....	54
6.7	FECHAMENTO DAS ETAPAS DO PROCESSO DO OP	56
7	CONCLUSÃO	57
	REFERÊNCIAS	59
	ANEXOS	62
	ANEXO A - Resultados totais - demandas gerais	63
	ANEXO B - Resultados gerais - demandas locais.....	66

1 INTRODUÇÃO

Estão no centro do debate contemporâneo as doutrinas políticas e constitucionais sobre Estado e a democracia e, por conseguinte, a emergência de uma nova concepção. O Estado democrático-participativo da constitucionalmente consagrada designação lingüística democracia participativa para as práticas de administração pública, governo e gestões participativas do povo brasileiro seja mediante a representação direta ou da representação indireta dos cidadãos atua na definição das políticas públicas e nos rumos do Estado e da sociedade.

Bonavides¹ assim coloca:

Ao Estado liberal sucedeu o Estado social; ao Estado social há de suceder, porém, o Estado democrático-participativo que recolhe das duas formas antecedentes de ordenamento o lastro positivo da liberdade e da igualdade. E o faz numa escala de aperfeiçoamento qualitativo da democracia jamais antes alcançada em termos de concretização. [...] O Estado democrático-participativo tem, por conseguinte, sua fórmula política mais acabada na expressão *democracia participativa* [...]. [Grifo do autor].

A presente monografia tem como tema: “Orçamento Participativo”, trata-se de uma análise acerca da gênese, desenvolvimento e afirmação da prática do Orçamento Participativo, com sua primeira aplicação no RS no ano de 1989 em Porto Alegre, na primeira gestão da Administração Popular, sob a direção política do Partido dos Trabalhadores (PT). Neste estudo, objetiva-se apontar as formas que concretizaram a Participação Popular através do Orçamento Participativo à luz da teoria contemporânea do Estado e da democracia e das experiências reais de participação cidadã. A própria legislação tem consagrado o conceito constitucional da democracia participativa em diversas formas e espaços reais de representação direta e delegada dos cidadãos, em especial, na esfera dos municípios, mas também, em alguns casos, nas esferas dos Estados e da União.

A monografia é apresentada em cinco capítulos, sendo que o primeiro capítulo trata da Sociedade contemporânea e representação democrática, onde tratamos sobre o conceito de democracia e a teoria clássica da democracia, discutiremos sobre a teoria contemporânea da democracia ou a dos antigos comparada com a dos modernos, passando pela atualidade da questão

¹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 20.

democrática, pincelando sobre um conceito mínimo de democracia definido por Norberto Bobbio, expondo equívocos existentes no debate entre democracia representativa e democracia direta e por fim tratamos da questão do Estado, a participação e a representação, no segundo capítulo aborda-se a Legitimidade democrática e democracia participativa, inicia-se com o conceito do princípio democrático, como a Constituição Federal de 1988 abordou este tema e as formas de participação popular, na sequência o terceiro capítulo trata da Gênese do OP e a construção de consensos locais, apresenta a emergência da construção da cidadania local com a criação de formas de participação popular em diversas cidades, no quarto capítulo se relata sobre o Orçamento Participativo *versus* Câmara de Vereadores, e finaliza-se o quinto capítulo com o Orçamento Participativo em Novo Hamburgo sua implantação e a participação popular, e por fim, as considerações finais.

Referências indispensáveis são as contribuições de teóricos da ciência política, da sociologia jurídica e das teorias do Estado e das formas de governo, Norberto Bobbio, Hans Kelsen, Paulo Bonavides e Boaventura de Souza Santos, que nos auxiliam a dissipar equívocos conceituais, correntes em nosso meio. Entre estes, podemos, a título introdutório, referir aquele que contrapõe de forma excludente, democracia direta e participativa à democracia representativa. Após discorrer sobre a gênese da Participação Popular no RS, passar-se-á a tecer considerações sobre os dados compilados da Administração de Novo Hamburgo com base na participação nas Assembléias do Orçamento Participativo de 2010 e 2011, para identificar o perfil sócio econômico da população e verificar o nível de participação.

2 SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA

2.1 TEORIA CLÁSSICA DA DEMOCRACIA

Podemos dizer que a questão da democracia é tão antiga quanto clássica, isto porque o conceito “democracia” nos remete, historicamente, à Antigüidade Clássica, mais precisamente à Grécia do Período Clássico, ao tempo de Péricles, mas também de Heródoto, Tucídides, Sócrates, Aristóteles, Platão e tantos outros que vivenciaram a Pólis, a cidade-estado da civilização da Hélade, nos séculos VI e V a.C.²

De acordo com a teoria clássica da democracia, as relações entre os cidadãos são definidas de acordo com a constituição ou regime da cidade, fenômeno que os gregos chamavam de *politeia*. Essa constituição ou regime (a *politeia*), não é um documento formal, mas o conjunto de práticas, valores e instituições que norteiam o exercício do poder na Pólis. É a constituição que determina a essência da vida política em uma determinada cidade, como refere Aristóteles em “A constituição de Atenas”, a *politeia* é a forma de vida da cidade. É a constituição que diz quem governa. A partir de várias constituições ou regimes, Aristóteles classificou sua tipologia dos regimes de governo.

Conforme Aristóteles, o poder em uma determinada sociedade política pode ser exercido por um só, por poucos ou por muitos. E a este critério numérico de classificação dos regimes Aristóteles acrescenta o critério valorativo: há regimes que buscam o bem comum (dos governados e governantes), que são os retos; e regimes que buscam apenas o bem dos que governam, e estes são regimes corrompidos.

Quando compilados os dois critérios, obtém-se a seguinte tipologia dos regimes de governo, a qual se tornou clássica:

- a) a monarquia: governo de um só que busca o bem comum, a tirania: governo de um só exercido em benefício do governante;
- b) a aristocracia: governo de poucos, tendo em vista o bem comum, a oligarquia: governo de poucos exercido em benefício dos governantes;
- c) república (*politeia*): governo de muitos tendo em vista o bem comum, a

² Para o que segue, vide: CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER. **História das idéias políticas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000; BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília/Linha Gráfica Editora, 1991. v. 1 e 2; BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Brasília: UnB, 1988.

democracia: governo de muitos exercido em benefício dos governantes.

Essa tipologia se tornou clássica por ter influenciado todo o pensamento ocidental. De tal forma que, conforme Bobbio³: “Salvo poucas exceções, a tripartição aristotélica foi acolhida em toda a tradição do pensamento ocidental, pelo menos até Hegel [...]”.

Com essa tipologia, ao que tudo indica Aristóteles não pretendeu classificar regimes de governos realmente existentes em sua época, mas sim, esgotar as possibilidades lógicas de um par (número e valor) de critérios de classificação de possíveis regimes de governo. Sendo, em sua concepção, os que objetivam o bem comum de difícil realização na história.

Algumas das confusões com essa tipologia nasceram com freqüência das traduções: “σοτυλπ” (muitos em grego), foi traduzido por uns como “a maioria dos cidadãos” e apareceu segundo outros, como “os mais”. Contudo, o termo “σοτυλπ” significa, ao mesmo tempo:

- a) número, grande número e quantidade;
- b) povo, massa popular;
- c) regime democrático.

Semelhante classificação dos regimes é apresentada por Heródoto⁴, questionando-se sobre se o bom regime é aquele no qual comanda apenas um - a monarquia -, que governa para sua glória e a de seus súditos; ou aquele no qual comanda uma minoria - a oligarquia -, constituída de cidadãos reconhecidos como “superiores” por seu nascimento, sua riqueza, sua competência religiosa ou militar; ou aquele onde comanda a maioria - a democracia -, maioria constituída pela população dos camponeses, dos artesãos, dos comerciantes, dos marinheiros?

Sabe-se que o governo democrático de Atenas, realizou uma série de reformas que estenderam o estatuto de cidadãos aos habitantes masculinos nascidos atenienses, assegurando-lhes assim a igualdade diante da lei (isonomia) e o acesso às magistraturas. Também instituiu uma centena de municipalidades, agrupadas em dez tribos, que são administradas por um conselho que compreende todos os cidadãos nelas englobados. O poder central era exercido pela Assembléia Popular, que reunia todos os cidadãos dez vezes por ano e nas circunstâncias graves; tomando as decisões soberanamente, adotando decretos, elegendo os

³ BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1991, p. 320-1.

⁴ CHÂTELET; DUHAMEL; PISIER-KOUCHNER. 2000, p. 16.

magistrados encarregados do executivo, designando de seu seio os membros das câmaras de justiça; decidindo pelo voto da maioria e tendo todo cidadão direito à palavra. Entre outras características, essa organização da *Pólis*, põe o poder “no meio dos cidadãos e recusa que ele seja apanágio de alguém - visa a conjurar não somente o aparecimento de um tirano, mas também a instalação de uma casta ou de uma classe separada da sociedade e que se aproprie do poder político”.⁵

2.2 A TEORIA CONTEMPORÂNEA DA DEMOCRACIA OU A DOS ANTIGOS COMPARADA COM A DOS MODERNOS

Na teoria contemporânea da democracia confluem três grandes tradições do pensamento político; conforme Norberto Bobbio⁶ tem-se a teoria clássica, que vimos acima, a teoria aristotélica das três formas de governo; a teoria medieval, com origem romana, pois esta apoiada no conceito de soberania popular, na base da qual há a contraposição de uma concepção ascendente a uma concepção descendente da soberania conforme o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior; e a teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de Governo, são essencialmente duas: a monarquia e a república, portanto,

[...] a antiga democracia nada mais é que uma forma de república (a outra [forma] é a aristocracia), onde se origina o intercâmbio característico do período pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais republicanos e o Governo genuinamente popular é chamado em vez de Democracia, de república.⁷

A aplicação do termo democracia para os antigos era entendida como a democracia direta; para os modernos, a representativa. Em nossos dias, quando fala-se da democracia, lembra-se do dia das eleições, quando todos vão às urnas eleger os representantes no poderes Executivo e Legislativo. À eleição de representantes se reduz a democracia contemporânea em um primeiro momento. Quando cai uma ditadura e se instaura um regime democrático, os meios de comunicação de todo o mundo destacam o triunfo da democracia com cidadãos se

⁵ CHÂTELET; DUHAMEL; PISIER-KOUCHNER. 2000, p. 16-7.

⁶ BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1991, p. 319.

⁷ *Ibid.*, p. 319-20.

dirigindo às urnas para votar.

O conceito de democracia era completamente diferente entre os antigos: ao mencionar a democracia, pensavam em uma praça ou em uma assembléia, onde os cidadãos eram chamados para tomar as decisões que lhes correspondiam. “Democracia” significa o que a palavra quer dizer literalmente: poder do *demos*. Ainda que o termo *demos*, entendido genericamente como a “comunidade dos cidadãos”, fosse definido das mais diversas maneiras: a maioria, os muitos, a massa, os pobres contrapostos aos ricos, e, portanto a democracia fosse qualificada como *poder da maioria*, como poder do povo e da massa ou dos pobres, em nada altera o fato de que este poder não era o de eleger quem deveria decidir, mas sim o de decidir eles mesmos.

O sufrágio, que hoje é considerado o fato mais relevante de uma democracia, é o voto dado não para decidir, mas sim para eleger quem deverá decidir. Enquanto que os antigos, na democracia direta, decidiam pelo voto.

Quando apontado o processo de democratização que teve lugar no século XIX, nos diversos países que hoje se chamam democráticos (principalmente na Europa e dos Estados Unidos), faz-se referência à progressiva ampliação, mais rápida ou mais lenta conforme o país, do direito de eleger representantes.

Um dos maiores teóricos da democracia moderna, Kelsen⁸, considera que o elemento essencial da democracia real, pois a ideal não existe em lugar nenhum, é o método ou procedimento de seleção dos dirigentes: as eleições. Durante séculos, os conceitos de democracia e de eleições não convergem na direção de uma idéia unitária, como acontece hoje, pois para os antigos a democracia não se resolve nos procedimentos eleitorais, embora não os exclua; inversamente, os procedimentos eleitorais são perfeitamente conciliáveis com as outras duas formas clássicas de governo, a monarquia e a aristocracia. Por muito tempo se discutiu se era melhor a monarquia hereditária ou a eletiva; ninguém jamais pensou que uma monarquia - pelo fato de ser eletiva - deixasse de ser monarquia.

Locke e Rousseau tinham uma diferença essencial na maneira de conceber o poder legislativo. Para Locke, o poder legislativo deve ser exercido por representantes

⁸ KELSEN, Hans. Essência e valor da democracia. In: **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993a. Também em: *Id.* Fundamentos da democracia. In: **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993b. Ainda, *Id.* **Teoria Pura do Direito**. 7. ed. São Paulo, Martins Fontes, 2009. Da mesma forma, referido por BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 18ss.; E ainda BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1991, p. 326-9.

(corpo político), enquanto que para Rousseau deve ser assumido diretamente pelos cidadãos. Ainda que com concepções diferenciadas em relação à democracia, direta ou representativa, são considerados os pais da democracia moderna.

Rousseau, um admirador das instituições antigas, distingue três formas de aristocracia: a natural, a hereditária e a eletiva, e declara que esta última é a melhor. A aristocracia de Rousseau, à sua época, era constituída por um governo no qual uma “minoria”, forma o corpo dos magistrados por meio de eleição, correspondendo ao que hoje chamaríamos de “elitismo democrático”; logo, por “democracia” entende-se o procedimento de nomeação mediante eleições.

Bobbio⁹ assim coloca:

Em geral, a linha de desenvolvimento da democracia nos regimes representativos pode figurar-se basicamente em duas direções: a) no alargamento gradual do direito do voto, que inicialmente era restrito a uma exígua parte dos cidadãos com base em critérios fundados sobre o censo [o voto censitário], a cultura e o sexo e que depois se foi estendendo, dentro de uma evolução constante, gradual e geral, para todos os cidadãos de ambos os sexos que atingiram um certo limite de idade (sufrágio universal); b) na multiplicação dos órgãos representativos [...] Em uma e em outra direção, o processo de democratização, que consiste no cumprimento cada vez mais pleno do princípio-limite da soberania popular, se insere na estrutura do Estado liberal entendido como Estado, *in primis*, de garantias.

Esta transformação foi mais quantitativa do que qualitativa. Em resumo, nas duas formas de democracia, a dos antigos e a dos modernos, a relação entre participação e eleição se inverte. Enquanto hoje a eleição é a regra e a participação direta é a exceção. Na Grécia antiga, a regra era a participação direta, enquanto a eleição era a exceção. Poder-se-ia dizer o mesmo de outra maneira: a democracia de hoje é representativa, às vezes complementada por formas de participação popular direta; a dos antigos era uma democracia direta, às vezes reforçada pela eleição para algumas magistraturas.

⁹ BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1991,

2.3 ATUALIDADE DA QUESTÃO DEMOCRÁTICA

O termo “democracia”, na interpretação contemporânea, tem uma conotação fortemente positiva. Não há regime, até mesmo o mais autoritário, que não queira denominar-se democrático. De tal forma, que a julgar pela maneira como cada sistema define a si mesmo, já não existem no mundo regimes que não sejam democráticos.¹⁰

Em contrapartida, a época em que se vive, mostra que está em curso uma mudança estrutural na sociedade e nas relações daí decorrentes. O Estado, a representação, a participação e as leis que regem esta sociedade, não poderão ser mais sustentados pelos mesmos conceitos produzidos pela modernidade.

É neste contexto que o Estado, concebido pelos modernos¹¹, encontra grandes limitações para representar, mediar e regular os conflitos introduzidos pelas novas condições materiais e sociais da sociedade contemporânea, criadas a partir de novas formas de organização, de produção, das novas técnicas e novos processos de trabalho. As formas engendradas pelo capitalismo clássico mostram-se, hoje, ainda mais insuficientes do que o foram para reger os conflitos sociais e a exclusão social daí decorrente. Ao mesmo tempo nosso aparato teórico mostra-se, na mesma medida, incapaz de compreender fenômenos como a fragmentação generalizada das consciências e dos sentimentos particulares dos indivíduos, e a própria complexidade do conjunto das relações em sociedade.

A sociedade contemporânea, que alguns denominam pós-moderna, exige novas formas de organização e representação que tenham racionalidade, universalidade, eficácia e representatividade efetivamente democrática. É preciso, portanto, responder à crise de representação do Estado Moderno combinando a

¹⁰ BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, p. 324-5.

¹¹ A respeito da “Concepção Liberal do Estado e sua Crise”, ver (*verbete*) Pierangelo Schiera afirma “Foi exatamente no momento culminante da forma de organização do poder da Idade Moderna, ou seja, no âmbito do Estado absoluto, que se operacionalizou a colocação em crise da legitimação exclusiva do príncipe à titularidade do próprio poder através da tentativa de requalificação política das posições privadas que no período intercalar se vinham mais ou menos conscientemente organizando a nível social. [...] A passagem da esfera da legitimidade para a esfera da legalidade assinalou, dessa forma, uma fase ulterior do Estado moderno, a do Estado de direito, fundado sobre a liberdade política (não apenas privada) e sobre a igualdade de participação (e não apenas pré-estatal) dos cidadãos (não mais súditos) frente ao poder, mas gerenciado pela burguesia como classes dominantes, com os instrumentos científicos fornecidos pelo direito e pela economia na idade triunfal da Revolução Industrial”. (SCHIERA, Pierangelo. *Concepção liberal do estado e sua crise*. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília/Linha Gráfica Editora, 1991. v. 1 e 2, p. 429-430).

democracia representativa com a democracia direta, de participação voluntária, como forma de superar a separação entre representante e representado¹² e a dinâmica burocratizante do Estado.

A idéia da participação direta, combinada com a representação delegada, confere às duas formas políticas um grau de legitimidade que, por si só, não a teriam. Algumas formas de práticas de democracia direta podem permitir o controle quase que cotidiano da atividade política pela sociedade, impedindo, portanto, que o Estado despregue-se do solo social e só volte a prestar contas de suas ações nos momentos eleitorais. A democracia representativa, combinada com a representação direta, por sua vez, significa a possibilidade da universalização de demandas sociais, livrando-as do imediatismo do dia-a-dia, e conferindo-lhes o sentido estratégico próprio de reais políticas públicas.

É da natureza de qualquer sistema de representação que ele tenha alcances e limites. Na sociedade contemporânea, não há outra saída para a construção de possibilidades concretas de adesão de interesses e princípios muitas vezes divergentes, se não a via do debate de conteúdo, sob a forma participativa e argumentativa, criando as condições para construção de consensos majoritários.

Portanto, a crise de representação do Estado Moderno impõe uma necessária e ampla reflexão, com uma visão audaciosa e de responsabilidade humanista, na perspectiva de uma sociedade que possa realmente significar uma nova etapa do processo civilizatório. Reflexão esta que só tem sentido, se sucedida pela ação prática, para que se possa construir um novo espaço público, autônomo e solidário, para cada um e para todos os cidadãos, partindo do local e buscando ir além de nossas fronteiras regionais.

2.4 UM CONCEITO MÍNIMO DE DEMOCRACIA

Norberto Bobbio¹³ propõe uma definição mínima de democracia, entendendo-se “[...] por regime democrático [...] primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e

¹² Sobre as formas históricas de “Representação Política”, ver (*verbete*) (COTTA, Maurício (1986). Representação política (*verbete*). In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Luís Guerreiro P. Cacais, João Ferreira, Gaetano Lo Mônico, et al. Brasília: Editora da UNB/Linha Gráfica Editora, 1991, p. 1101-07).

¹³ BOBBIO, 1986, p. 12.

facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”. Conceito que, obviamente carece de desdobramento, segundo Bobbio¹⁴:

[...] se inclui no conceito geral de democracia a estratégia do compromisso entre as partes através do livre debate para a formação de uma maioria, a definição aqui proposta, reflete melhor a realidade da democracia representativa [...] que a realidade da democracia direta.

Mas, retomando, para que haja democracia, é indispensável uma terceira condição:

É preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados **direitos de liberdade**, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. □ os direitos à base dos quais nasceu o **estado liberal** e foi construída a doutrina do **estado de direito** em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder sub lege, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos '**invioláveis**' do indivíduo.¹⁵ [Grifo nosso].

Esses princípios citados por Bobbio como elementos imprescindíveis de um conceito mínimo de democracia são princípios constitucionais do Estado brasileiro. Tais normas constitucionais são, portanto, regras preliminares que permitem ou possibilitam o “jogo democrático”. Sem elas, não se “entra em campo”, no sentido de jogar democraticamente.

Uma coisa é a democracia ideal e outra a democracia real, bem lembrado pelo próprio Bobbio, pois a doutrina democrática propunha um estado sem os corpos intermediários que caracterizaram a sociedade corporativa das cidades medievais e o estado de camadas ou ordens anterior às monarquias absolutas. E, ao contrário, na democracia real, nas sociedades modernas e contemporâneas, são os grupos e não os indivíduos os protagonistas da vida política.

¹⁴ BOBBIO, 1986, p. 12. Para o autor, pois a democracia direta é um recurso eficaz, para a deliberação na escolha entre dois ou mais princípios (como foi o caso no Brasil, em 1993, quando do Plebiscito realizado para definição de forma e sistema de governo para o Brasil).

¹⁵ *Ibid.*, p. 20. Princípios estes que inexistem e inexistem nas autodenominadas “democracias populares” ou socialistas (do socialismo real).

2.5 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA DIRETA

Conforme Bobbio¹⁶: “O primeiro equívoco do qual devemos nos liberar é o de que ‘democracia representativa’ signifique a mesma coisa que ‘estado parlamentar’”.

A partir da afirmação de Rousseau de que “a soberania não pode ser representada”, Bobbio¹⁷ expõe os equívocos existentes no debate acerca de uma certa exigência atual de que a democracia representativa tenha ao lado ou seja mesmo substituída pela democracia direta. Um primeiro equívoco é confundir-se democracia representativa com democracia parlamentar, pois não há hoje nenhum estado representativo em que se concentre o princípio da representação apenas no parlamento. Em estados representativos, o princípio da representação tem várias sedes além do parlamento. Pois são estados representativos aqueles em que as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, poderíamos citar: vereadores, prefeitos, deputados estaduais, governadores, deputados federais, senadores, presidente da república, ou ainda, nas cidades onde há Orçamento Participativo: delegados e conselheiros.

Para que exista democracia direta, segundo Bobbio¹⁸:

[...] no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa, ele mesmo, nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário. Mesmo se substituível, o delegado é um intermediário [...].

Ora, na experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, por exemplo, somente na primeira rodada de Assembléias e Plenárias locais e/ou regionais e temáticas, é que cada cidadão pode participar sem intermediários da definição direta das prioridades e destinações orçamentárias, em seguida, vêm as etapas em que são delegados e conselheiros que, eleitos para tal, decidem sobre o que vai valer efetivamente na confecção final da peça orçamentária. A propósito, nas palavras de Bobbio¹⁹:

¹⁶ BOBBIO, 1986, p. 43.

¹⁷ *Ibid.*, p. 41ss.

¹⁸ *Ibid.*, p. 51.

¹⁹ *Ibid.*, p. 52.

De qualquer modo, se a representação por mandato não é propriamente a democracia direta, é uma estrada intermediária entre a democracia representativa e a democracia direta. O que me permite repetir que entre a democracia representativa pura e a democracia direta pura não existe, como crêem os fautores da democracia direta, um salto qualitativo, como se entre uma e outra existisse um divisor de águas e como se a paisagem mudasse completamente tão logo passássemos de uma margem à outra.

Além disso, há, pela própria insuficiência da democracia direta (no sentido de possibilitar decisões rápidas e eficazes em processos complexos), uma necessidade de representação delegada para a tomada de decisões, o que, necessariamente, não significa uma redução no caráter democrático. Quando se trata de “democracia representativa”, adjetivo e substantivos são interdependentes, articulados e carecem de um equilíbrio de coexistência de modo indispensável.

Como experiência que conjuga formas históricas de democracia representativa e democracia direta, passamos a entender o Orçamento Participativo como prática contemporânea de democracia participativa, quer dizer, como um instrumento, ou como, diz Tarso Genro, esfera pública não-estatal em que se articulam representação direta e delegada a fim de deliberar de modo democrático sobre o orçamento da cidade.

2.6 ESTADO, PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO

A elaboração teórica do Estado Moderno encontra suporte nas fundamentações de Hobbes na sua forma “absoluta” e Locke na sua face liberal, mas a sua fundamentação mais exemplar, quanto à necessidade da “representação” democrática para legitimá-lo absorvendo e superando a ambos, foi construída com base na necessidade de uma “divisão especializada de trabalho” entre governantes e governados para emprestar racionalidade e permanência a um Estado que já se anunciava como dotado de grande complexidade.

Esta separação da vontade dos governados em relação à ação dos governantes especializados (e da sua burocracia) permite “automizar” as decisões do Estado democrático, que apenas ficticiamente interpreta a vontade geral, por meio da representação. Para Kelsen, por exemplo, a representação é claramente uma ficção, que não contém em absoluto relação representativa. Isto é, aniquilam-se as relações sociais de poder na impessoalidade da soberania da lei, dissolvendo a dimensão decisória da política.

A contradição cada vez mais vigorosa entre a expectativa da representação política e os seus resultados concretos; ou seja, a alienação cada vez maior do representado em relação ao representante, fato que, além de “separar” a política (como desejo abstrato de melhoria do mundo) dos seus resultados na economia em geral e na própria vida familiar, produz uma hostilidade profunda entre o representante e o representado. Este deixa de acreditar na representação sem substituí-la por outras formas de interferência na gestão pública, já que o fracasso histórico da democratização direta desconstituiu o elemento utópico, que é, em parte, fundamento do desejo de progredir e de mudar.²⁰

Trata-se de forjar um novo “contrato social” proposto por Rousseau, que permita a emergência de novas formas para a constituição de maiorias na sociedade, por intermédio de meios diretos de legitimação, e também no Parlamento, por meio da reorganização do espaço da política delegada.²¹

É preciso, a partir daí, tanto pensar num novo processo de produção normativa, inscrito numa teoria geral do Estado, cujo conceito de soberania retome a relação com os “sujeitos-pessoas”, como pensar num novo padrão democrático do Estado atual que se estruture na representação delegada, mas que não se esgote nela.

O objetivo será forjar uma soberania que se redesenhe pela superação daquelas “regras do jogo” definidas por Bobbio, aparentemente “puras” desenhadas por Kelsen, para assumir um “jogo com finalidades”: um Estado com a representação corrigida e orientada por formas diretas de controle público não-estatal. Seu objetivo mínimo seria fazer valer as próprias finalidades do Estado democrático de direito, que normalmente já estão inscritas como normas constitucionais sem nenhuma efetividade

Trata-se de afirmar e superar Kelsen e Bobbio, colocando como fundamento dessa nova concepção a necessidade de regras do jogo com outra teleologia, que obriguem a que todos os interesses abram-se na cena pública para incidir nas decisões do Parlamento²² e do Executivo.

Essa nova etapa democrática poderá ser garantida por meio de instituições de democracia direta, que operem entre um e outro momento eleitoral “delegativo”. Seriam regras de direito público “não-estatal”, abertas por permissivo constitucional,

²⁰ GENRO, Tarso. Crise do Estado e da representação. In: **Rev. Utopia**, Porto Alegre, n° 9, ago/set.1993.

²¹ *Id.* Uma nova cultura de solidariedade. Folha de S. Paulo. **Caderno Mais!** São Paulo, 12 jan.1997.

²² Isso em todos os níveis: municipal (Câmara e Prefeitura), estadual (Assembléia Legislativa e Governo do Estado) e federal (Câmara/Senado e Governo Federal).

cuja validade seria dada dentro de determinados limites previstos na Constituição Federal e cuja eficácia seria processualmente conquistada, dando uma nova dimensão à antiga cidadania formal.

Isso ainda é experimentado em Porto Alegre, na experiência do Orçamento Participativo, que produziu o “Regimento Interno do OP”, como resultado dos 16 Conselhos Populares Regionais da cidade, instrumento esse que regula o processo de participação da população no OP, articulando a representação direta nas Assembléias/Plenárias territoriais (locais) e temáticas e a representação delegada nas demais instâncias e conselhos do OP (a partir da eleição de delegados e conselheiros com mandato determinado e revogável e também com a participação de Associações Comunitárias e mesmo de Organizações Não Governamentais - as ONGs).

Assim, se está produzindo a democracia participativa como práticas democráticas que articulam representação direta e representação delegada com o propósito de produzir deliberações e estratégias governantes que resultem de um processo amplamente legitimado numa democracia que não é mera forma, mas ação cidadã.

Ao contrário do que trata uma política super-tecnificada e burocratizada de redução da democracia à pura formalidade, experimenta-se no processo democrático brasileiro e, especialmente no âmbito local, na administração da cidade de Porto Alegre, um processo de democracia participativa que articula elementos de *representação direta e delegada*.

A partir da criação de um determinado número de instituições ou instâncias do OP, mesmo com um grau bastante reduzido de normatização destas, os poderes Executivos e, muito especialmente, o Legislativo local (Câmara de Vereadores) se vê diante de um conflito de legitimidades rivais. Haveria um cerceamento da competência da Câmara para legislar sobre orçamento municipal, sua aprovação, acompanhamento da execução e fiscalização da aplicação dos recursos? Ou, ao contrário, a existência do OP e de suas instâncias poderia provocar uma redefinição da atuação da Câmara de Vereadores que, como órgão da democracia representativa com competência constitucional (conforme o art. 31 da CF/88) para fiscalizar os atos do poder executivo municipal, passa a reforçar seu papel fiscalizador e legislador em assuntos municipais? Ou ainda, esses dois aspectos correm paralelamente em um cenário das instituições políticas locais redesenhadas

pela participação cidadã? Ficam os questionamentos.

O processo do Orçamento Participativo não se constituiu ao longo da década de 1990, apenas como um instrumento de participação política dos cidadãos de Porto Alegre, mas como uma forma contemporânea de participação nas políticas públicas locais. Incorporaram-se milhares de cidadãos como sujeitos ativos, partícipes, das políticas públicas voltadas ao atendimento de suas demandas, segundo sua própria ótica, e através de práticas de soberania popular na construção do orçamento da cidade, direcionamento de investimentos e financiamento de seu desenvolvimento, com direção política sobre seu sentido, sua direção, projetando no presente seu futuro.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre (OP-POA) ao longo da década de 1990, foi fruto do processo histórico-político em que os movimentos comunitários, sociais e populares atingiram o centro do poder governamental da cidade, o poder Executivo, de forma a democratizá-lo. Como se intitula obra de Boaventura de Sousa Santos²³ trata-se de “Democratizar a democracia”.

Foi percorrido um caminho inverso daquele que nas últimas décadas percorreram muitas das democracias ocidentais. Enquanto estas colocaram todo o peso de sua democracia na representação exercida no Legislativo e no Executivo, fomentaram o debate político como um debate técnico e complexo, distante dos cidadãos, e estes, por sua vez, cada vez mais distantes da esfera política e da administração pública; em Porto Alegre foi experimentando outro percurso, em verdade nada romântico, não imune a conflitos e obstáculos, por vezes atacado pelo ceticismo (especialmente em seus primeiros anos), mas que ampliou de forma até então não praticada a participação direta dos cidadãos das decisões mais caras à vida da cidade.

²³ SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Portanto, se o Estado contemporâneo é um estado democrático²⁴, sua legitimidade é exclusivamente democrática.

²⁴ Sobre a coesão interna entre Estado de direito e democracia: “[...] há ordens jurídicas estatais sem instituições próprias a um Estado de direito, e há Estados de direito sem constituições democráticas. [...] porém, não significam de modo algum que possa haver do ponto de vista normativo um Estado de direito sem democracia”. [Grifo nosso]. (HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002, p. 286).

3 LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

3.1 CONCEITO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

Chauí²⁵ salienta que: “uma ideologia não nasce do nada, nem repousa no vazio, mas exprime, de maneira invertida, dissimulada e imaginária, a práxis social e histórica concretas. Isso se aplica à ideologia democrática”. Em outras palavras, é possível afirmar que existe nas práticas e nas idéias democráticas profundidade e verdade muito maiores do que as correntes de pensamento democrático percebem.

A base do conceito de Estado democrático e, conseqüentemente, a base do conceito de princípio democrático é, conforme dispõe Dallari²⁶, a noção de governo do povo revelado pela própria etimologia do termo democracia - do grego “*demos*”, povo e “*kratos*”, poder -. Examinando como se alcançou à supremacia da preferência pelo governo popular e quais as instituições do Estado geradas pela afirmação desse governo, urge a necessidade de se apresentar a classificação de democracia, nas formas: direta, semidireta e indireta.

A democracia ateniense, como já vimos, era classificada como democracia direta, ou seja, os cidadãos reuniam-se, frequentemente, em assembleias para resolver os assuntos mais importantes do governo da cidade. Em Atenas, berço da democracia direta, o povo reunia-se no *Ágora* para o exercício direto e imediato do poder político; o papel do *Ágora* seria o do parlamento, nos tempos modernos.

Sobre a democracia direta, assim coloca Bobbio²⁷:

Na idade em que se foram formando os grandes Estados territoriais, através da ação centralizadora e unificadora do príncipe, o argumento então tornado clássico contra a democracia consistia em afirmar que o governo democrático apenas era possível nos pequenos Estados. O próprio Rousseau estava convencido de que uma verdadeira democracia jamais existiria, pois exigia entre outras condições um Estado muito pequeno, “no qual ao povo seja fácil reunir-se e cada cidadão possa facilmente conhecer todos os demais.

Entretanto, como vimos no capítulo anterior, o que Rousseau²⁸ chama de democracia, seguindo a tradição dos clássicos, é a democracia direta, e não a

²⁵ CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 1994, p. 430.

²⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 54-60.

²⁷ BOBBIO, 1987, p.149-50.

²⁸ ROUSSEAU (citado por *Ibid.*, 1987).

democracia como forma de governo hoje praticada. Para solucionar o problema da forma de governo nos grandes Estados, realizou-se a transição para a democracia representativa e para a democracia semidireta.

Com a impossibilidade prática, na democracia indireta, de utilização dos processos da democracia direta, bem como as limitações inerentes aos institutos de democracia semidireta, tornaram inevitável o recurso à democracia representativa. Este é o regime comum de governo nos Estados Modernos. Conforme refere Bonavides²⁹, já dizia Montesquieu, a respeito da democracia moderna, “que o povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar. Precisava o povo, portanto, de representantes, que iriam decidir e querer em nome do povo”.

Ressaltando a fina ironia de Montesquieu, física e quantitativamente, havia a impossibilidade do retorno à democracia direta, tinha de haver uma forma de o povo ser soberano, decidir e ter poder, mesmo sendo numeroso e espalhada em um grande território. Optou-se por uma forma representativa de democracia, na qual a vontade do povo seria expressada nos órgão competentes pelos seus representantes. Assim, o remédio para a democracia, fundada e legitimada no consentimento dos cidadãos, tinha que ser através de um regime representativo.

As principais características da democracia indireta ou representativa são, dentre outras: a soberania popular, como fonte de poder legítimo do povo; a vontade geral; o sufrágio universal, com pluralidade partidária e de candidatos; a distinção e a separação dos poderes; o regime presidencialista (no caso do Brasil, ou parlamentarista, como outros); a limitação das prerrogativas do Estado; e a igualdade de todos perante a lei.

A democracia semidireta, segundo Bonavides³⁰, trata-se de uma modalidade em que se alternam as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta, uma vez havendo no Estado moderno a impossibilidade de alcançar-se a democracia direta idealizada e praticada pelos gregos. O berço da democracia semidireta fora na Suíça, onde se realizavam assembleias abertas a todos os cidadãos que tinham o direito de votar, impondo-se a estes o comparecimento como um dever. A experiência suíça irradiou-se, então, para todo o continente europeu. Como no dizer de Bonavides³¹, nesta forma de democracia, a soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual esta soberania é exercitada,

²⁹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 272.

³⁰ *Ibid.*, p. 274.

³¹ BONAVIDES, 1999, p. 275.

pertence por igual ao elemento popular no que diz respeito às matérias mais importantes da vida pública. Existem alguns institutos representativos da democracia semidireta que até hoje são conhecidos e praticados: o *referendum*; o plebiscito; a iniciativa; o veto popular e o *recall*, garantindo ao povo efetiva intervenção e poder de decisão de última instância, definitivo e incontestável.

A aplicação do *referendum*, conforme Azambuja³², “consiste em que todas ou algumas leis depois de elaboradas pelo Parlamento, somente se tornam obrigatórias quando o corpo eleitoral, expressamente convocado as aprova”. O *referendum* pode ser obrigatório ou facultativo: obrigatório se assim determinar a Constituição ou facultativo, se for apenas previsto como uma possibilidade.

Dallari³³ considera o plebiscito uma consulta prévia à opinião popular. Dependendo do resultado do plebiscito serão adotadas providências legislativas. Já Azambuja³⁴ considera o plebiscito um *referendum* consultivo, definindo-o como o momento em que o povo é chamado a pronunciar-se sobre a conveniência ou não de uma lei ser feita pelo Parlamento.

A iniciativa popular é o instituto que confere a um certo número de eleitores o direito de propor uma emenda constitucional ou um projeto de lei. Para Azambuja, essa é a forma que mais se aproxima da democracia direta, subdividindo-a em dois tipos: articulada e não articulada. A primeira corresponde à apresentação de um projeto de lei completo, redigido por artigos; a segunda corresponderia ao ato do povo pedir ao parlamento que legisle sobre determinada matéria.

O fato do veto popular aproximar-se do *referendum*, contudo, prescinde de uma lei já existente, que o povo repudia. Assim, dá-se aos eleitores, após a aprovação de um projeto de lei pelo Legislativo, a oportunidade para formularem a aprovação popular.

Recall, conforme Dallari³⁵ é uma instituição norte-americana que tem aplicação em duas hipóteses diferentes: para revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo, ou para reformar decisão judicial sobre a constitucionalidade de uma lei.

³² AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Globo, 1993, p. 224.

³³ DALLARI, 1998. Como decorreu na vitória do *Presidencialismo*, por ocasião da realização de Plebiscito no Brasil sobre forma e sistema de governo em 1993.

³⁴ AZAMBUJA, *op. cit.*

³⁵ DALLARI, *op. cit.*

3.1.1 A Constituição Federal de 1988

Nesta parte o presente estudo, demonstramos a existência, a função e os objetivos da república democrática brasileira alicerçada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A Constituição de 5 de outubro de 1988 disciplinou de forma clara e inequívoca a República Federativa como regime de governo constituído em um Estado Democrático de Direito.

O Princípio Democrático está disposto na Constituição Federal de 1988 em três situações distintas, quais sejam, no Preâmbulo, no art. 1º e no art. 3º. Cada uma das disposições referidas tem um fundamento específico, tal como veremos a seguir.

O preâmbulo Constitucional assim expressa: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais [...]”.

A finalidade jurídica do preâmbulo é destacar a legitimidade da Constituição, com o objetivo de deixar efetivada sua formação a partir da vontade soberana do povo. Desta forma, as expressões: “Estado Democrático” e “Constituição da República Federativa do Brasil” têm por objetivo identificar os valores políticos e sociais que estão orientando todo conteúdo do texto constitucional.

Os artigos 1º e 3º dispõem sobre os fundamentos e os objetivos constitucionais, respectivamente. O art. 1º assim se expressa:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político;

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.³⁶

Neste artigo encontram-se os fundamentos da República brasileira, caracterizando-a como estado democrático, bem como apresentam-se as bases da política econômica e social adotada pelo texto constitucional.

³⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 fev. 2012.

O art. 3º tem por objeto as metas a serem desenvolvidas pela ação governamental e assim se expressa:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.³⁷

A relevância deste artigo encontra-se na necessidade de classificar os objetivos a ser adotados pela política governamental, no sentido de priorizar as ações do governo.

Cabe salientar, que se infere a presença de alguns dos institutos da democracia semidireta na Constituição Federal de 1988, como disciplina o artigo 17, incisos I, II e III, consecutivamente o *plebiscito*, o *referendum* e a *iniciativa popular*.

3.2 FORMAS DEMOCRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

A participação democrática pode e deve manifestar-se, não somente, por intermédio das ações políticas e jurídicas, mas através do papel da sociedade civil e da esfera pública no cenário político, ou seja, por intermédio de um efetivo exercício de uma democracia participativa, de caráter deliberativo, no que concerne aos interesses difusos do cidadão.

Nesse enfoque, refere Navarro³⁸:

O debate teórico contemporâneo sobre a democracia tem crescentemente propugnado, como uma de suas formulações mais inovadoras, que os modelos societários sejam assentados sob a arquitetura da 'democracia deliberativa'.

Os espaços de esfera pública têm como objetivo alcançar a verdade, a veracidade e a justiça, por intermédio da legitimidade, uma forma de criar o melhor direito com a representatividade da vontade popular ou uma forma de pô-lo em prática.

³⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Acesso em: 12 fev. 2012.

³⁸ NAVARRO, Zander. O "Orçamento Participativo" de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: _____; AVRITZER, L.; (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 100.

No entendimento de Navarro³⁹

A idéia da democracia deliberativa, genericamente definida, seria assentada no eixo central que informa que cidadãos e/ou seus representantes deliberam sobre os problemas e temas públicos sob condições que produzem uma reflexão racional e argumentativa, e assim instituem um processo público de decisão coletiva.

A prática de deliberação democrática com a participação dos cidadãos através do OP é uma dessas experiências no elenco da democracia participativa que, ainda diante das dificuldades oferecidas pela complexidade das administrações, enraíza-se mediante uma rede de relações que segue princípios e regras que passam, ao desenvolver-se historicamente, a constituírem-se como verdadeiras normas de participação democrática, que conforme observa-se, conjugam a deliberação direta e a forma delegada (conselheiros e delegados).

³⁹ NAVARRO, AVRITZER, 2003, p. 100.

4 GÊNESE DO OP E A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS LOCAIS

4.1 A EMERGÊNCIA DA CIDADANIA LOCAL

O Orçamento Participativo de Porto Alegre não foi a primeira nem a única forma de gestão democrática experimentada no âmbito da municipalidade, do poder local.⁴⁰ Sabe-se que ele integra um conjunto de iniciativas que emergiram, em contraponto (mas não só) ao centralismo e autoritarismo do regime militar, desde a segunda metade da década de 1970. Trata-se dos mutirões para a construção de moradias populares e hortas comunitárias em Lages/SC (entre 1976 e 1982), durante um governo do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e outros exemplos posteriores no Rio Grande do Sul. Contudo, a primeira experiência com a denominação de Orçamento Participativo (OP) é a de Porto Alegre, a partir da vitória da Frente Popular, sob a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1988, para a gestão 1989-1992.

O nascimento do OP e seu desenvolvimento foram amplamente estudados por Luciano Fedozzi⁴¹, em “O Poder da Aldeia”: seu contexto sócio-político de gênese, as primeiras ações coletivas dos movimentos comunitários de Porto Alegre, e os primeiros ensaios por iniciativa do poder Executivo com o projeto dos Conselhos Populares na gestão do prefeito Alceu Collares (PDT) e as dificuldades iniciais da Administração Popular (PT) para operar o OP até a superação da crise inicial com as mudanças na estrutura administrativa e na gestão do planejamento participativo que asseguraram o sucesso dessa experiência de democracia participativa em nosso meio.

Nas palavras de Fedozzi⁴²:

[...] embora o OP tenha se tornado o principal meio de efetivar a esfera pública de co-gestão dos recursos públicos, a sua dinâmica de construção deve ser compreendida considerando-se o contexto específico da primeira gestão da AP, bem como a história política, social e cultural que precedeu a vitória da Frente Popular nas eleições de 1988.

⁴⁰ TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 189-215.

⁴¹ FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo editorial, 2000.

⁴² *Ibid.*, p. 15.

De acordo com Teixeira⁴³:

Nesse contexto, sem dúvida, está a entrada em vigor da nova Constituição Federal de outubro de 1988, que não só abriu canais de participação popular como estava referenciada em conceitos democráticos e voltados a soberania popular, direitos humanos e liberdades democráticas. Como exemplo, destaca-se a criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Esse contexto específico é o do avanço em terreno propício de forças sociais e políticas que, em Porto Alegre, resistiram e combateram em variadas frentes o regime antidemocrático que vigorava desde o golpe militar de 1964, mas não só isso, como a ação coletiva e organizada de forças sociais e políticas com profunda inserção popular e comunitária associadas a um novo tipo de organização político-partidária: o Partido dos Trabalhadores (PT), que nesse *momento específico* significava o novo diante das forças políticas conservadoras ou do populismo trabalhista já testado na administração municipal.

Quanto à gênese do Orçamento Participativo em Porto Alegre, Baierle⁴⁴ lembra que:

Ao abrir espaço para a participação direta nas plenárias do OP, a Frente Popular de certa forma ampliava o que já vinha sendo uma bandeira dos movimentos comunitários, a ruptura com o monopólio de representatividade das Associações de Moradores por local de moradia. Em 1989, pelo menos em 3 regiões da cidade, Norte, Cruzeiro e Glória, já havia um novo formato organizativo em expansão: **os conselhos populares** ou união de vilas. [Grifo nosso].

Hoje, consolidado em vários municípios como prática de democracia participativa, o OP é visto como expressão de uma esfera pública não-estatal que se destaca nas experiências democráticas contemporâneas. Para o OP convergem, de um lado, cidadãos e organizações comunitárias (das mais diversas matizes) e, de outro, o poder Executivo municipal, com autonomia mútua. Essa convergência é possível graças a um contrato político que faz dessa autonomia mútua, uma autonomia relativa para ambos. Trata-se, portanto de um modelo de co-gestão, através do qual há efetivamente uma partilha do poder político, mas não sem recorrer a uma rede de instituições democráticas com clara orientação para obter

⁴³ TEIXEIRA, 2003, p. 191.

⁴⁴ BAIERLE, S. OP. ao termidor? In: VERLE, J.; BRUNET, L. (Orgs.). **Construindo um novo mundo**: avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre - Brasil. Porto Alegre: Guayí, 2002, p. 147.

decisões seja por voto (deliberação), consenso ou compromisso.⁴⁵

Santos⁴⁶ também se refere ao OP como “[...] 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”. Como resultado dessa constelação ocorre uma construção de consensos que percorre caminhos de complexidade, tensão, conflito e co-responsabilização entre representantes do Poder Executivo e da sociedade civil. Por vezes há confronto explícito entre os membros do Conselho do Orçamento Participativo COP (cidadãos eleitos pelas comunidades) e representantes da Prefeitura, alguns destes técnicos altamente especializados acostumados à linguagem tecnoburocrática e que somente com a prática passaram, não sem resistência, a ceder à cultura democrática.

Segundo Genro, referindo-se ao período de 1992-1996, foi mais fácil para engenheiros aprender a linguagem e o discurso para se fazer entender pelos cidadãos em plenárias e assembleias, contudo, muito mais difícil foi aprender a ouvir o que a população tinha para dizer-lhes. Saber falar e saber ouvir são condições indispensáveis aos membros do Executivo, para o exercício democrático nas esferas do Orçamento Participativo.

A fim de enfrentar a tecnoburocracia, o Prefeito Raul Pont lançou, em 1997, um programa denominado “Programa de Interiorização do Orçamento Participativo”, ou seja, tratar de democratizar a própria administração municipal, em suas relações internas.⁴⁷ Esta iniciativa, como vimos, ainda não surtiu efeitos administrativo-jurídicos no poder público municipal.

Avritzer⁴⁸ por sua vez, vê nas experiências do Orçamento Participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte um formato de democracia brasileira que, através da mobilização/participação popular, produziu novas expressões culturais e, dessas, geraram-se novas instituições. Portanto, esse processo democrático genuinamente brasileiro não expressa oposição entre ação coletiva e institucionalização, pois, ainda que haja conflitos entre atores do processo, eles não impedem o desenvolvimento eficaz das políticas demandadas mediante o próprio processo de participação democrática dos cidadãos no governo local. Aliás, o que se verifica é a

⁴⁵ SANTOS, 2002, p. 526-7.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 534.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 539-40.

⁴⁸ AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 563-597.

instigação de maior eficácia, transparência e diálogo entre os poderes constituídos da democracia representativa frente à participação cidadã. Processo esse que envolve cotidianamente os poderes Executivo e Legislativo, sendo este último o que se entende mais atingido em suas prerrogativas e constrangido a reagir.

5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO VERSUS CÂMARA DE VEREADORES

5.1 FUNDAMENTOS DE UM EQUÍVOCO

A democracia não se identifica unicamente com um sistema de valores, mas se traduz igualmente em mecanismos e instituições. Quais mecanismos e instituições asseguram finalmente a legitimidade democrática do poder? Não somente quanto à sua origem, mas também quanto ao seu exercício, já que a democracia é não apenas uma forma de chegar ao poder, mas ainda uma forma de exercê-lo.⁴⁹

Um dos ângulos da tensão entre aqueles que defendem o exercício da democracia nos marcos exclusivos da democracia representativa e entre aqueles que preconizam as práticas da democracia participativa foi o debate, no decurso dos últimos anos, sobre a regulamentação⁵⁰ do Orçamento Participativo em legislação ordinária específica. Na sua forma política atual, baseia-se em um contrato político com o Executivo e é regulado apenas por dois instrumentos normativos: seu Regimento Interno e a Lei Orgânica Municipal, os quais se relacionam, evidentemente com princípios e regras já referidos que articulam participação direta e participação delegada.

O processo de “confronto” entre OP e Câmara de Vereadores, apresenta-se em sentido incoerente com o histórico recente de institucionalização da participação cidadã na elaboração orçamentária. Esse confronto travado historicamente no processo de consolidação do OP é descrito por Dias⁵¹, nos capítulos II, III e IV, de “Sob o Signo da Vontade Popular”. Contudo, não nos parece pertinente colocar a

⁴⁹ CARRION, Eduardo Kroeff Machado. **Apontamentos de Direito Constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 82

⁵⁰ “A discussão no Conselho evoluiu no sentido de propor a regulamentação do OP-PoA através de Projeto de Lei de Iniciativa Popular, demonstrando com isso a vontade política das comunidades de consagrar a permanência desse instrumento na gestão dos fundos públicos. Para tal foi previsto o recolhimento da subscrição de no mínimo 5% dos eleitores da capital, cerca de 42 mil pessoas, conforme exigência da Lei Orgânica. Aprovado no Conselho, em julho de 1992, o Projeto passou à fase de coleta de assinaturas [...] tendo alcançado cerca de 12 mil subscrições. Apesar da convicção de uma grande parte das lideranças comunitárias, quanto à importância da regulamentação legal do Conselho, não parece, entretanto, ter havido um movimento efetivo na busca desse objetivo. A nova conjuntura aberta pelo pleito municipal de 1992 acabou centralizando a atenção de todos os atores envolvidos nesse processo. Por fim, com a reeleição da Administração Popular nesse ano, o objetivo da regulamentação legal do OP sofreu um revés. Ocorre que, apesar de a Frente Popular ter defendido em seu programa de governo, durante a campanha eleitoral, a regulamentação legal do OP, a nova gestão do Prefeito Tarso Genro mudou o entendimento a esse respeito, retirando seu apoio à campanha de coleta de assinaturas”. Desta forma, o processo foi paralisado e não mais retomado. (FEDOZZI, 2000, p. 142).

⁵¹ DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

questão em termos de uma reação de um poder constituído do estado democrático de direito a um “cerceamento” de sua competência para legislar ou fiscalizar, ou ainda, como reação de uma maioria histórica de oposição na Câmara de Vereadores. Isso porque o OP é hoje uma realidade que ultrapassa uma imaginária fronteira político-partidária, seja nos marcos do Partido dos Trabalhadores ou de uma “esquerda”, pois, segundo pesquisa realizada:

[...] os resultados [...] mostram decisivamente que o orçamento participativo não constitui, apenas, uma forma de participação nas decisões do orçamento limitada às gestões do Partido dos Trabalhadores. Como demonstra [...] as experiências ligadas ao PT representam exatamente 50% do total de experiências de OP. A pesquisa nos mostra que através de outros partidos ou de alianças envolvendo os vice-prefeitos, o OP abrange a quase totalidade do espectro político brasileiro do PT, do PDT e do PSDB a partidos como o PFL e o PPB. É esse o fenômeno que podemos denominar de nacionalização do OP.⁵² [Grifo nosso].

O orçamento municipal ainda é feito por iniciativa do executivo e aprovado, no fim do processo, pela Câmara que, por sua vez, tem a atribuição constitucional (art. 31 da CF) de ser o agente fiscalizador da execução orçamentária pelo executivo.

Da mesma forma, sabe-se que a soberania da participação popular no processo do OP é uma espécie de soberania relativa, no sentido de que elaborar o orçamento do município é uma prerrogativa constitucional do Executivo que, cedeu à possibilidade de democratizar o processo de elaboração orçamentária trazendo a participação cidadã para o centro de sua política governamental.

Não parece assim que estaria o Executivo temendo a perda de controle sobre o orçamento para a sociedade civil como aponta Márcia Ribeiro Dias.⁵³ Analisando de outra forma, o Executivo não precisa recorrer à institucionalização de uma prática que lhe é essencial para assegurar sua legitimidade democrática. Contudo, se algum ator político tivesse que tomar a iniciativa de institucionalizar o OP, este seria necessariamente o Executivo, na perspectiva de assegurar às gerações futuras a prática da participação popular na elaboração da peça orçamentária independentemente da vontade política do chefe do poder Executivo ou da força política que o governa.

⁵² RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**: período de 1997 a 2000. Petrópolis/RJ: Fórum Nacional de Participação Popular/Vozes, 2003, p. 15.

⁵³ DIAS, 2002, p. 246.

6 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE NOVO HAMBURGO/RS

6.1 SUA IMPLANTAÇÃO

O Orçamento Participativo em Novo Hamburgo teve início no ano de 2010, no segundo ano da atual gestão da administração popular na cidade, com a implantação do seu primeiro ciclo (2010/2011). Desde então, o OP já se encaminha para o terceiro ano consecutivo, onde a partir do mês de fevereiro de 2012, serão realizadas as primeiras reuniões preparatórias micro-regionais, que são a instância inicial do OP e que marcarão o início do ciclo 2012/2013.

Em seu primeiro ciclo, a cidade foi dividida em dez regiões, e hoje, devido à grande quantidade de demandas e à necessidade de uma nova distribuição geopolítica requerida pela própria população, o município foi dividido em doze regiões e trinta e duas sub-regiões.

Neste primeiro ciclo do Orçamento Participativo, 2.529 (dois mil quinhentos e vinte e nove) cidadãos foram credenciados para votar nas assembleias, sendo que 2.174 (dois mil cento e setenta e quatro) exercer efetivamente o seu direito de voto. Foram aprovadas a realização de 38 (trinta e oito) obras, com um custo estimado de R\$ 16.768.785,13 (dezesesseis milhões setecentos e sessenta e oito mil setecentos e oitenta e cinco reais e treze centavos) aos cofres municipais.

Já no ciclo 2011/2012, aproximadamente 2.500 (dois mil e quinhentos votantes) compareceram às assembleias, colaborando para a aprovação de 45 obras, totalizando uma previsão de investimentos de R\$ 6.773.000,00 (seis milhões setecentos e setenta e três mil reais).

O significado da realização das obras aprovadas no plano anual de investimentos vai além do que os números podem mostrar. Elas são a concretização de um dos objetivos mais básicos do Orçamento Participativo, a criação de canais de comunicação entre o povo e o governo para que os cidadãos possam ver atendidas as suas principais necessidades. É a própria inversão das prioridades, é a própria população dizendo o que é mais importante e necessário e não mais os governantes ditando sob a sua ótica as necessidades do povo.

6.2 CONCEITO E PRINCÍPIOS

De acordo com a definição do seu próprio regulamento, em seu Art. 1º:

O Orçamento Participativo de Novo Hamburgo é um processo da administração pública em que a população decide, de forma direta, democrática e transparente, como serão aplicados recursos públicos em obras e serviços a serem executados pelo Governo Municipal.⁵⁴

Este processo é regido basicamente por três princípios fundamentais, previstos também no referido regulamento em seu Art. 2º: da Participação Universal, discussão de todo o orçamento com a comunidade e a auto-regulamentação do processo.

6.2.1 Participação universal

No processo do OP., o cidadão participa diretamente nas decisões atuando no controle do orçamento público e não por representações indiretas através de entidades. A participação da população se efetiva de maneira direta, livre e universal nas assembleias públicas do OP. Este princípio é que faz a diferença do processo deliberativo e de construção da cidadania do OP com outras formas tradicionais de consulta popular. Todo o cidadão, independente de sua organização partidária, associativa e credo religioso tem assegurada sua participação no processo. Isto significa que ninguém tem privilégio no processo de democracia direta e nem lugar assegurado nas formas de representação delegada: delegados e conselheiros do OP. Este princípio universal é que assegurou nas experiências desenvolvidas em centenas de municípios brasileiros e que hoje, assegura na cidade de Novo Hamburgo, que o processo não seja partidarizado e nem dominado por corporações, permitindo que a vontade da sociedade se expressasse de maneira plural e universal.

⁵⁴ NOVO HAMBURGO. Prefeitura Municipal. **Orçamento participativo**. Disponível em: <<http://www.novohamburgo.rs.com.br>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

6.2.2 Discussão de todo o orçamento com a comunidade

Outro princípio fundamental no processo do OP é a discussão de todo o orçamento e das políticas públicas. Os governantes não podem subestimar a capacidade de gestão da população, separando-se apenas uma parte do orçamento para a discussão e deliberação. É preciso abrir todo o orçamento, os investimentos, os gastos com os servidores públicos, a dívida pública, serviços essenciais e atividades fins, projetos de desenvolvimento, saúde e educação. É importante que a população se aproprie dos dados pra poder contribuir nas decisões e definir prioridades. Desta maneira a população vai aos poucos tomando conhecimento dos gastos e das políticas públicas, criando condições para sua participação efetiva na totalidade da gestão pública. Para que isso ocorra os administradores devem disponibilizar para a população todos os dados a respeito da despesa e da receita, bem como desvendar conceitos técnicos, garantindo desse modo que a população tenha condições de analisar, deliberar e controlar o orçamento público.

6.2.3 Autoregulamentação do processo

O processo do OP tem regulamento, critérios distributivos e metodologia de planejamento. Este regramento é elaborado de maneira autônoma pela comunidade, firmado um contrato social entre o governo e a sociedade. Estas regras são mutantes, podem ser alteradas por decisão da maioria e devem atender as necessidades de organização da população. Não é uma obra acabada, perfeita e indiscutível, muito pelo contrario é um processo de construção se faz em conjunto com a população durante o desenrolar do processo. Não permitir que o processo fosse alterado, seria ir à contramão da construção da cidadania, seria um ato de autoritarismo e de negação do processo dialético. Esta constante mutação e superação do novo sobre o velho é o que caracteriza os processos sociais. Com este entendimento e pactuação é que o governo e a sociedade realizam uma avaliação crítica do regramento e do processo do OP. O conselho do OP de maneira autônoma (autoregulamentada), sem a tutela do executivo e legislativo, discute e decide as mudanças que se fazem necessárias. O princípio da autoregulamentação aplicado no OP de Porto Alegre, no OP do Estado do Rio Grande do Sul e hoje, no

OP de Novo Hamburgo tem proporcionado uma constante modernização dos mecanismos democráticos e de planejamento participativo.

6.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS À POPULAÇÃO

Para que o OP não seja meramente consultivo, mas que efetivamente leve a um processo de construção de cidadania, sério e de participação popular é necessário que as decisões tomadas pela população e governo sejam documentadas e publicadas para conhecimento de toda a sociedade. Além disso, é importante que o governo abra espaços dentro da própria administração para que os delegados e conselheiros possam no dia a dia fiscalizar, acessar documentos e acompanhar a execução das decisões.

Utilizando a tecnologia da informação como forma de tornar pública a prestação de contas do município, o Portal da Transparência, *link* que pode ser acessado no *site* oficial do Município (www.novohamburgo.rs.gov.br), dá ao cidadão acesso irrestrito e sem necessidade de cadastro ou senhas. Ali encontra-se disponibilizado de forma clara e organizada todas as informações da execução orçamentária do Município de Novo Hamburgo, com todos os dados de receita e despesa.

Ao acessar o portal, fica-se sabendo de que maneira o dinheiro público está sendo utilizado e conseqüentemente auxilia-se a Administração Pública na fiscalização dos gastos. Este comprometimento é fundamental no processo de participação popular na atual gestão Municipal.

6.4 DA REGIONALIZAÇÃO

O quadro a seguir mostra a divisão da cidade em doze regiões geopolíticas.

Quadro 1 - A divisão das doze regiões geopolíticas

BAIRROS	REGIÕES
1. Canudos Leste	- Eucaliptos
	- Iguaçú/Aeroclube/Alcântara
	- Getúlio Varga/Kipling
	- Santo Antônio/Esmeralda
2. Canudos Oeste	- Mundonovo/Visital/Kunz/Potiguara
	- Canudos tradicional
3. Rondônia/Leopoldo Petry/Vila das Flores	- Leopoldo Petry/Vila das Flores
	- Rondônia
4. Santo Afonso	- Santo Afonso Tradicional
	- Palmeira/Medianeira
	- Vila Kroeff
	- Vila Marte/Vila Odete
5. Ideal/Liberdade/Industrial/Pátria Nova/Ouro Branco	- Liberdade
	- Industrial
	- Ideal
	- Pátria Nova/Ouro Branco
6. Boa Saúde/Rincão Petrópolis/Primavera	- Boa Saúde
	- Rincão/Petrópolis
	- Primavera
7. Kephas/Redentora/Diehl	- Kephas
8. Guarani/Operário/Vila Nova/Alpes do Vale	- Redentora/Diehl
	- Guarani/Alpes do Vale
	- Operário/Rincão Leste
	- Vila Nova
9. Centro/Boa Vista/Rio Branco/Vila Rosa/H. Velho/J. Mauá	- Centro/Boavista/Rio Branco/Vila Rosa
	- Hamburgo Velho/Jardim Mauá
10. Lomba Grande	- Lomba Grande/Quilombo/Morro Dos Bois
	- São Jacó/Santa Maria/São João Do Deserto/Taimbé
	- Integração
11. Roselândia	- Roselândia
12. São José / São Jorge	- São José
	- São Jorge

Fonte: Secretaria Geral de Governo - PMNH (2011).

6.5 DAS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO

O processo do OP é realizado em 6 (seis) diferentes instâncias: as reuniões preparatórias micro-regionais, as assembleias regionais, os fóruns regionais de delegados, as comissões de obras e serviços, o conselho do orçamento participativo - COP e as assembléias municipais de delegados.

6.5.1 As reuniões preparatórias micro-regionais

A prefeitura de Novo Hamburgo dispõe de um agente comunitário para atender a cada uma das 12 (doze) regiões.

Aos agentes comunitários cabe o trabalho de divulgação do processo do OP. É o primeiro contato entre a administração municipal e a população, através do qual os agentes informam a data e local que serão realizadas as Reuniões Preparatórias Micro-Regionais que são a etapa inicial de todo processo do OP.

Nas reuniões do OP são explicados pelos agentes os aspectos que envolvem o processo do Orçamento Participativo, sua conceituação, a forma com que o processo é desenvolvido, suas etapas, os prazos, as formas de cadastro para votação, a eleição dos delegados e conselheiros, a divisão das regiões, os critérios para distribuição de recursos e como são estabelecidos os níveis de prioridade, além do esclarecimento de eventuais dúvidas.

6.5.2 As assembleias regionais

As Assembleias Regionais, que são a segunda instância do processo do OP, poderiam ser consideradas, em tese, a primeira delas, e é uma das mais importantes, como veremos a seguir. Isto porque é nesta etapa que o processo tem início de forma efetiva. É nesta instância que são apresentadas e votadas (separadamente) as demandas gerais e as demandas locais. As primeiras, em geral, apresentadas pela Prefeitura, já as outras, apresentadas nas Assembleias pelos representantes da comunidade local.

Além das demandas de obras e serviços, são discutidas e votadas por meio de voto direto nas assembleias, os temas prioritários da região e os delegados/as regionais, que mais tarde tomarão posse na Assembleia Municipal.

O cadastro dos votantes é feito na hora. Todo cidadão maior de 16 anos, morador da região onde se realiza a assembleia está apto a votar mediante a apresentação da carteira de identidade.

Cada cidadão poderá participar de apenas uma Assembleia Regional, e verificando-se que o cidadão tentou participar de mais de uma Reunião da Assembleia, ele perde o direito de votar e ser votado durante processo do OP no ciclo presente e também no seguinte.

As demandas gerais poderão ser inscritas junto à Secretaria Geral de Governo e Relações com a comunidade. São inscritas em formulários específicos, por pessoas individuais, entidades da sociedade civil, Conselhos Municipais e pelo próprio governo, até 21 dias antes da primeira Assembleia Regional, onde serão votadas. A demanda será relacionada a um tema e assinada por aquele que a apresentou. Além disso, podem ser inscritas também pelo Governo Municipal.

As demandas locais também serão inscritas nas Assembleias Regionais e deverão indicar com precisão o local onde devem ser concretizadas, sendo que no momento da inscrição receberão um número específico e serão relacionadas a um tema, sendo assinadas pela pessoa que as apresentou.

Todas as Demandas serão vinculadas aos seguintes temas, que receberão pontuação de acordo com a votação das demandas a eles relacionadas:

- a) cultura;
- b) desenvolvimento econômico sustentável e geração de renda;
- c) desenvolvimento social;
- d) educação;
- e) esportes e lazer;
- f) habitação;
- g) mobilidade urbana;
- h) saneamento e meio ambiente;
- i) saúde;
- j) segurança pública.

Cada participante das assembleias poderá votar em três Programas de Governo, vinculados a três temas diferentes, indicando seu nível de prioridade.

De acordo com o nível de prioridade em que forem colocados, os votos nos temas serão multiplicados por um indexador, conforme segue:

Prioridade 1	3 pontos
Prioridade 2	2 pontos
Prioridade 3	1 ponto

Em caso de votação em um só tema, o indexador do voto será 1. Em caso de votação em apenas dois temas, os indexadores serão de 2 pontos para prioridade 1 e 1 ponto para prioridade 2. Para exemplificar o sistema de votação, temos os quadros das votações realizadas na Assembleia da Região 1 de Novo Hamburgo (Canudos leste) no ciclo do OP 2010/2011 para as demandas locais e gerais.

Tabela 1 - Demandas locais

Região: 1 - REGIÃO 01				
Escola Municipal Marta Wartemberg - Canudos				
Data: 03/08/2010				
Nº de Votantes: 250				
Nº de Credenciados: 336				
Demandas	1º	2º	3º	Total
1º lugar) Educação	Total Ponderado			395
1) 55 - Ampliação da EMEF sem. Salgado Filho.	44	30	33	07
2) 63 - Construção de prédio novo na EMEF Arnaldo Reinhardt.	2	4	30	36
3) 61 - Construção de refeitório na Escola Marta Wartemberg.	0	9	1	30
4) 57 - Construção de cancha de esporte e pracinha na Escola Marta Wartemberg.	2	6	18	26
5) 53 - Construção de muro ao redor da Escola Municipal João Brizolla.	0	6	17	23
6) 66 - Criação de cursos profissionalizantes nas Escolas Municipais do Bairro Canudos.	2	0	6	8
2º lugar - Qualificação da Infraestrutura Urbana	Total Ponderado			183
1) 54 - Canalização - Infraestrutura do Arroio Pampa.	14	17	11	42
2) 59 - Pavimentação da Rua Helmuth Held.	0	14	7	21
3) 64 - Pavimentação das ruas do Arroio Pampa, ruas 5, Macieira e João Batista de Andrade.	0	18	1	19
4) 56 - Duplicação da Rua Bartolomeu de Gusmão.	1	4	10	15
5) 67 - Pavimentação da Rua Angelo Bassani.	0	0	3	3
3º lugar - Segurança Pública	Total Ponderado			155
1) 60 - Ampliação do número de Guardas Municipais nas escolas.	10	45	35	90
4º lugar - Saúde	Total Ponderado			54
1) 65 - Pintura e reforma da UBS Bairro Canudos.	0	4	46	50
5º lugar - Desenvolvimento Social	Total Ponderado			39
1) 58 - Criação de restaurante comunitário (R\$ 1,00) - Local Arroio Pampa - Canudos.	1	11	14	26
6º lugar - Habitação	Total Ponderado			6
1) 62 - Regularização Fundiária da Vila Getúlio Vargas.	0	0	6	6

Fonte: Secretaria Geral de Governo - PMNH (2011).

Tabela 2 - Demandas gerais

Região: 1 - REGIÃO 01 (DEMANDAS GERAIS)				
Escola Municipal Marta Wartemberg - Canudos				
Data: 03/08/2010				
Nº de Votantes: 263 Nº de Credenciados: 336				
Demandas	1º	2º	3º	Total
1º lugar - Segurança Pública	Total Ponderado			418
1) 38 - Ampliação do número de Guardas Municipais.	110	25	31	166
2) 40 - Aquisição de veículos e equipamentos para a Defesa Civil.	0	2	2	4
3) 39 - Aquisição de equipamentos e viaturas para a Guarda Municipal.	0	0	1	1
2º lugar) Desenvolvimento Social	Total Ponderado			368
1) 13 - Implantação da Fábrica da Cidadania (local e instalações para beneficiar e transformar bens, utensílios e materiais doados, a serem distribuídos à população em situação de pobreza gerando alternativas de geração de trabalho e renda para adultos e formação profissional para adolescentes).	6	58	22	86
2) 24 - Subvenções para entidades assistenciais, tais como ABEFI, ADEFI, ADEVIS, AEVAS, AFAD 21, AMO, ASBEM, Comida Urgente, Lar da Menina, Lar do Idoso São Vicente de Paul LEME entre outros.	7	44	5	56
3) 15 - Implantação de Programa Municipal de Valorização dos Catadores de resíduos Sólidos, articulando a capacitação e organização dos catadores com ação de coleta seletiva e instalação de entrepostos de recepção e separação de resíduos sólidos.	9	17	15	41
4) 23 - Programa de acesso ao trabalho em tecnologia da informação para jovens carentes e com deficiência.	0	1	3	4
5) 18 - Ampliação das ações voltadas às crianças, adolescentes e adultos moradores de rua.	0	0	4	4
6) 16 - Reformas e ampliações nos abrigos municipais para crianças e adolescentes.	0	2	0	2
7) 20 - Programa ProJovem Adolescente, com promoção de cursos de caráter sócio-educativos para jovens com idade dos 15 aos 18 anos incompletos.	0	1	1	2
8) 14 - Desenvolvimento do Projeto Quizomba, com ações de valorização cultural e promoção de cidadania da população negra.	0	0	2	2
9) 21 - Construção de prédio para o Centro de Referência de Atendimento à Mulher, sediando também a Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para a Mulher.	0	1	0	1
10) 19 - Obras de acessibilidade para facilitar a mobilidade de Pessoas com Deficiência.	0	1	0	1
3º lugar) Saúde	Total Ponderado			307
1) 1 - Instalação do Centro Municipal de Saúde Dentária.	17	19	69	105
2) 2 - Implantação de sistema informatizado de controle sobre os Prontuários Médicos, consulta exames.	6	2	22	30
3) 5 - Reformas e melhorias do Hospital Municipal.	4	10	13	27

(continua)

(continuação)

Região: 1 - REGIÃO 01 (DEMANDAS GERAIS)

Escola Municipal Marta Wartemberg - Canudos

Data: 03/08/2010

Nº de Votantes: 263 Nº de Credenciados: 336

Demandas	1º	2º	3º	Total
4) 4 - Compra de equipamentos para o Hospital.	11	1	3	15
5) 6 - Promoção de ações de caráter preventivo ao uso indevido de drogas e fortalecimento da rede de tratamento a usuários de drogas.	0	0	14	14
6) 7 - Programa de prevenção à AIDS - com realização de palestras e atividades culturais visar conscientizar a comunidade sobre a importância da prevenção à AIDS e distribuição de materiais informativos.	1	2	0	3
7) 3 - Aquisição de ambulâncias.	0	0	1	1
4º lugar) Educação	Total Ponderado			95
1) 9 - Programa ProJovem Urbano, com promoção de cursos para jovens dos 18 aos 29 anos de idade, visando elevação da escolaridade.	1	14	13	28
2) 11 - Aquisição de materiais e equipamentos para o Atelier Livre Municipal.	5	9	10	24
3) 12 - Subvenções para entidades educacionais tais como ABEFI, AEVAS, ASBEM, entre outros.	0	1	5	6
4) 10 - Reforma do Centro de Educação Ambiental	0	0	1	1
5º lugar) Habitação	Total Ponderado			39
1) 44 - Aquisição de materiais de construção para fomentar o "Banco de Materiais de Construção para atender famílias em situação de vulnerabilidade social e apoio à política de Regularização Fundiária e Urbana.	1	15	6	22
6º lugar) Desenvolvimento econômico sustentável e geração de renda	Total Ponderado			17
1) 50 - Programa ProJovem Trabalhador, com promoção de cursos profissionalizantes para jovens dos 18 aos 29 anos de idade.	0	2	5	7
2) 46 - Apoio ao micro empreendedor individual através de divulgação de programas de crédito, assistência técnica, atividades de formação e capacitação, apoio a comercialização, promoção de rodadas de negócios entre empreendedores individuais, micro e pequenas empresas.	1	0	1	2
3) 45 - Apoio às pequenas e microempresas através de apoio para participação em feiras comerciais, divulgação de programas de crédito, atividades de capacitação, promoção de rodadas de negócios entre empreendedores individuais, micro e pequenas empresas.	1	0	0	1
4) 51 - Programa de apoio ao desenvolvimento da agricultura urbana, com ações que permitam agregar valor a produtos da agropecuária.	0	0	1	1

(continua)

(continuação)

Região: 1 - REGIÃO 01 (DEMANDAS GERAIS)

Escola Municipal Marta Wartemberg - Canudos

Data: 03/08/2010

Nº de Votantes: 263 Nº de Credenciados: 336

Demandas	1º	2º	3º	Total
7º lugar) Cultura	Total Ponderado			12
1) 33 - Criação do FUNCULTURA (Fundo Municipal para financiar projetos culturais na cidade).	2	0	0	2
2) 26 - Comemoração do aniversário de Novo Hamburgo.	0	0	2	2
3) 25 - Apoio ao desenvolvimento de artistas locais.	0	0	1	1
4) 27 - Natal Sinos.	0	0	1	1
5) 28 - Feira do Livro.	0	0	1	1
6) 32 - reforma do Teatro Paschoal Carlos Magno	0	0	1	1
8º lugar) Esportes	Total Ponderado			5
1) 36 - Promoção de campeonatos municipais de futebol..	1	1	0	2
9º lugar) Qualificação da infraestrutura urbana	Total Ponderado			3
1) 41 - Construção de novo canil municipal (em local amplo, que não cause perturbação ao sossego e possa ser ampliado para receber animais abandonados).	0	0	3	3

Fonte: Secretaria Geral de Governo - PMNH (2011).

Para que seja realizada de forma justa e eficiente, a distribuição de recursos às diferentes regiões deve-se considerar não somente a votação das assembleias, mas também a população de cada região, as carências de ordem social, de infraestrutura e serviços, as necessidades de investimentos, sustentabilidade econômica e ambiental, bem como os dispositivos constitucionais que reservam percentuais da Receita Corrente Líquida para Educação e Saúde.

O resultado das assembleias, portanto, define as prioridades da comunidade local, no entanto, as obras que cada região entende serem prioritárias para sua comunidade não são essencialmente prioridade para o Município como um todo, e antes que possam ser incluídas na Matriz Orçamentária necessitam passar por mais algumas etapas do processo do OP.

6.5.3 Os fóruns regionais de delegado/as

Os delegados/as são representantes da comunidade, eleitos na proporção de um para cada dez participantes credenciados nas assembleias, e suas funções serão exercidas sem remuneração, o mesmo valendo para os integrantes das

Comissões de Obras e Serviços e para os membros do Conselho do Orçamento Participativo.

Já os Fóruns Regionais de Delegados/as são tantos quantas as regiões do OP e reúnem-se ordinariamente no prazo de quinze dias após sua posse na Assembleia Municipal para eleger seus Conselheiros e Comissões de Obras e Serviços, e, após, de 45 em 45 dias, para discutir sobre assuntos orçamentários regionais e de interesse da comunidade e orientar os trabalhos de seus conselheiros junto ao COP e de suas Comissões de Obras e Serviços.

Cabe aos delegados, entre outras atribuições, discutir e deliberar sobre os assuntos orçamentários regionais, acompanhar e fiscalizar o Plano de Investimentos e Serviços, acompanhar as votações referentes as matérias orçamentárias na Câmara dos Vereadores, e zelar pela manutenção do OP em Novo Hamburgo.

6.5.4 As comissões de obras e serviços

As Comissões Regionais de Obras e Serviços serão formadas por delegados regionais na proporção de um integrante para cada dez delegados e com o número mínimo de cinco integrantes titulares e igual número de suplentes. Reúnem-se ordinariamente de 45 em 45 dias, sendo a primeira no prazo de quinze dias após sua eleição, ou extraordinariamente, mediante convocação por um terço de seus integrantes, pelos conselheiros de sua região ou pela Secretaria Geral de Governo e Relações com a Comunidade.

É das Comissões Regionais de Obras e Serviços a atribuição de acompanhar a implementação das obras e serviços de sua região incluídos no Plano de Investimento do Município e acompanhar os serviços públicos de responsabilidade do Município em sua região avaliando-os e discutindo-os com o Governo, com vistas a sua melhoria constante.

Confere também a elas, a análise de qualquer projeto paralelo de interesse público que surja no decorrer do processo e que não tenha sido diretamente votado nas assembleias. Exemplo: após a aprovação de uma obra de construção de quadra poliesportiva em uma escola, verifica-se que a mesma necessitará também de um muro em torno de suas dependências como forma de proteger o patrimônio.

6.5.5 O Conselho do orçamento participativo – COP

Conforme dito anteriormente, antes de ser incluída de forma definitiva na Matriz Orçamentária do ano seguinte, as prioridades de cada região são analisadas em novas etapas. Esta análise se dá de acordo com critérios de viabilidade técnica, legal e financeira pelas secretarias municipais, as quais poderão fazer as adequações cabíveis antes de submetê-las ao Conselho do Orçamento Participativo (COP) para deliberação final.

O Conselho é constituído por dois conselheiros/as titulares e dois suplentes por região do OP, eleitos nos Fóruns Regionais de Delegados/as, e, como representantes do Governo Municipal, o Secretário Geral de Governo e o Secretário de Planejamento, Administração e Gestão ou substitutos indicados pelos mesmos.

O Conselho do Orçamento Participativo de Novo Hamburgo se reúne ordinariamente de 45 em 45 dias, sendo a primeira reunião realizada no prazo de quinze dias após sua posse, ou extraordinariamente sempre que necessário, por convocação por um terço de seus integrantes ou pela Secretaria Geral de Governo e Relações com a Comunidade. As reuniões ocorrem paralelamente aos Fóruns Regionais de delegados/as.

Nas reuniões do COP são deliberadas quais obras escolhidas como prioritárias pelas doze regiões em suas assembleias regionais farão parte da Matriz Orçamentária do Município. Estas deliberações são aprovadas pela maioria simples dos votos dos presentes.

Além disso, o COP também se reúne para discutir, analisar e propor sobre o PPA, LDO e LOA e Plano de Investimentos, sendo necessária a aprovação final pela Assembléia Municipal dos Delegados Regionais.

A seguir apresentamos a tabela da Matriz Orçamentária do OP aprovada no ciclo 2010/2011.

Tabela 3 - Matriz Orçamentária do OP

PLANO DE INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO						
Nº	Demanda	Região	Recursos próprios (R\$)	Contra partida (R\$)	Recursos a serem captados	Total (R\$)
1	Ampliação da EMEF Salgado Filho (com telecentro)	1	490.000,00			490.000,00
2	Ampliação da EMEI Érico Veríssimo	2	120.000,00			120.000,00
3	Quadra coberta na EMEF Castelo Branco	2		14.000,00	121.875,00	135.875,00
4	Ampliação da EMEF Machado de Assis	2	335.000,00			335.000,00
5	Construção da EMEI da Vila das Flores	3		410.000,00	1.200.000,00	1.610.000,00
6	Quadra Poliesportiva ao lado da EMEI João de Barro	3		25.000,00	250.000,00	275.000,00
7	Reforma na EMEF Arnaldo Grin	4	525.000,00			525.000,00
8	Investimentos em Educação na Região 5	5	125.000,00			125.000,00
9	Quadra Poliesportiva na EMEF Boa Saúde	6		30.000,00	250.000,00	280.000,00
10	Quadra Poliesportiva na EMEF Getúlio Vargas	6		27.635,00	243.750,00	271.385,00
11	Muro na Escola Antônio Benfica Filho	6	150.000,00			150.000,00
12	Reforma e manutenção da rede elétrica na EMEF Jacob Kroeff Neto	6	160.000,00			160.000,00
13	Construção de novo prédio para a EMEF Eugênio Nelson Ritzel	7		510.000,00	2.000.000,00	2.510.000,00
14	Construção de duas salas e banheiros na EMEF Cecília Meireles	8	108.000,00			108.000,00
15	Cobertura de quadra poliesportiva na EMEF Cecília Meireles	8	150.000,00			150.000,00
16	Rampa e reforma dos banheiros da EMEF Afonso Pena	8	56.000,00			56.000,00
17	Construção de EMEI no bairro Jardim Mauá	9		300.000,00	1.200.000,00	1.500.000,00

(continua)

(continuação)

PLANO DE INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO

Nº	Demanda	Região	Recursos próprios (R\$)	Contra partida (R\$)	Recursos a serem captados	Total (R\$)
18	Construção de EMEI em Lomba Grande	10		300.000,00	1.200.000,00	1.500.000,00

PLANO DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

19	Canalização e infraestrutura do Arroio Pampa - BID	Obras pendentes de aprovação de empréstimo junto ao BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento				
20	Pavimentação da rua Helmuth Heldt (PAC II)	1		35.700,00	678.300,00	714.000,00
21	Melhorias da praça Alberto Mosmann Filho (com cerca na cancha esportiva e parque de brinquedos)	5	50.000,00			50.000,00
22	Projeto de drenagem entre rua Voluntários da Pátria e Nações Unidas	5	50.000,00			50.000,00
23	Projeto de drenagem no entorno da Rodoviária Nova	5	50.000,00			50.000,00
24	Pavimentação da rua Irineu José Nunes (PAC II)	6		28.434,00	540.246,00	568.680,00
25	Pavimentação da rua Arthur Silveira dos Santos (PAC II)	6		26.460,00	502.740,00	529.200,00
26	Pavimentação da rua Ildefonso Torres Garcia (PAC II)	6		19.110,00	363.090,00	382.200,00
27	Pavimentação da rua Cambará	6		22.050,00	418.950,00	441.000,00
28	Pavimentação da rua Orlando Müller PAC II	6		35.700,00	678.300,00	714.000,00
29	Drenagem e pavimentação da rua Anselmo S. Córdova	6		10.300,50	195.709,50	206.010,00
30	Espaço para práticas esportivas e de lazer no Centro Social Urbano	8	100.000,00			100.000,00
31	Pavimentação em Lomba Grande	10		200.000,00	800.000,00	1.000.000,00
32	Projeto de regularização fundiária da Vila da Terceira Idade	7	100.000,00			100.000,00

(continua)

(continuação)

PLANO DE INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO						
Nº	Demanda	Região	Recursos próprios (R\$)	Contra partida (R\$)	Recursos a serem captados	Total (R\$)
33	Projeto de regularização fundiária do Loteamento Esperança	7	100.000,00			100.000,00
PLANO DE INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO						
34	Projeto de regularização fundiária do Loteamento Nova Esperança	7	100.000,00			100.000,00
PLANO DE INVESTIMENTOS EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL						
35	Realocação do URAD D. Quixote	2	50.000,00			50.000,00
36	Fábrica da Cidadania		437.435,13			437.435,13
37	Instalação do Centro de Saúde Dentária			50.000,00	50.000,00	100.000,00
38	Concurso Público para Guarda Municipal		900.000,00			900.000,00

Fonte: Secretaria Geral de Governo - PMNH (2011).

Se voltarmos ao quadro de votação das demandas locais e regionais, observaremos que foram aprovadas cinquenta e duas demandas na Assembleia Regional (Região 1).

Porém, destas 52 demandas aprovadas, apenas duas foram incluídas na Matriz Orçamentária do ano de 2011, visto que a respectiva região já vinha recebendo por parte do Município diversas obras de infraestrutura. Apesar disto, uma das obras, a ampliação da EMEF Salgado Filho foi aprovada em primeiro lugar entre todas as 38. Isto mostra como os critérios são aplicados de forma equilibrada na escolha e execução dos projetos.

A outra obra aprovada foi a pavimentação da Rua Helmuth Heldt, que apesar de abranger uma área não muita extensa e ser uma obra de custo não muito elevado, beneficia um grande número de pessoas face à importância da sua localização.

Tabela 4 - A descrição das obras da Região 1

Nº	Demanda	Região	Recursos próprios R\$	Contra partida	Recursos a serem captados	Total R\$
1	Ampliação da EMEF Salgado Filho	1	490.000,00			490.000,00
20	Pavimentação da Rua Helmuth Heldt	1	714.000,00			714.000,00

Fonte: Secretaria Geral de Governo - PMNH (2011).

No ciclo 2010/2011 foram realizadas cinco reuniões do COP até que se chegasse a Matriz Orçamentária definitiva.

6.5.6 As assembleias municipais de delegados do OP

A Assembleia Municipal dos Delegados do Orçamento Participativo é constituída pelo conjunto dos delegados eleitos nas Assembleias Regionais e se reúne em três momentos:

- a) para a posse formal dos próprios delegados e dos Conselheiros por eles eleitos, em cerimônia presidida pela Secretaria Geral de Governo e de Relações Comunitárias e para a entrega formal, ao Prefeito Municipal, das prioridades eleitas nas Assembleias Regionais. No ciclo 2010/2011, esta primeira assembleia ocorreu no mês de fevereiro de 2010;
- b) para decisão final sobre o PPA, a LDO, a LOA e o Plano de Investimentos, após discutidos e formatados pelo COP;
- c) para decisão final sobre o Regimento do Orçamento Participativo, após discutido e formatado pelo COP. Esta última reunião, também relativa ao ciclo 2010/2011, ocorreu no mês de outubro de 2010.

6.6 ANÁLISE DOS DADOS APRESENTADOS

Verificou-se nas planilhas apresentadas que faltam dados quanto a qualificação do cidadão que participa do processo. Apesar de não terem sido apontados dados exatos relativos a idade, sexo ou renda dos participantes das assembleias, dos delegados e conselheiros eleitos, demonstram uma não uniformidade quanto a característica dos mesmos.

Desta forma, não há um perfil definido do cidadão que participa do processo do OP. A participação também não tem variação de acordo com o nível econômico das regiões. Bairros que tem níveis econômicos distintos como o Bairro Jardim Mauá e o Bairro Canudos têm um alto nível de participação e de organização.

Aparentemente a participação se define por padrões locais e culturais. Algumas associações de moradores são mais articuladas e mobilizadas do que outras por motivos singulares e inerentes à própria história local.

Percebe-se, no entanto, que as lideranças locais influenciam a participação dos demais, provavelmente pela paridade de interesses.

Verifica-se pelos dados analisados um aspecto interessante por exemplo: a participação feminina se mostra mais ativa do que a masculina não somente no número de delegados mas também no número de conselheiros, haja visto que todas as conselheiras, titulares e suplentes são mulheres por exemplo na Região 3.

Já na Região 1 mostra outra curiosidade: os conselheiros titulares são um homem de 66 anos e uma mulher de 17, o que mostra a diversidade que caracteriza a participação da população no OP.

Enquanto isso, na região 2 vimos uma similaridade quanto ao perfil dos delegados e conselheiros, na sua grande maioria constituída por homens na faixa dos trinta e cinco à quarenta e cinco anos.

Os dados estatísticos apresentam grande diversidade e sugerem desta forma a prática da democracia em relação ao programa do OP, sendo pouco objetiva a coleta de dados e a análise dos mesmos pela administração municipal.

O Quadro Geral de Demandas Gerais (vide Anexo A) apresenta os totais gerais da participação do OP 2010/2011, constando em primeiro lugar no quadro geral das votações das demandas gerais a Saúde, com a demanda da Instalação de um Centro Municipal de Saúde Dentária, mudando um pouco o perfil das preocupações da população que historicamente votam na saúde, mas voltada para a medicina curativa e de diagnósticos. Este dado é importante, pois demonstra a conscientização da população com relação à saúde bucal, ficando à frente inclusive da compra de ambulâncias, que é uma demanda muito disputada na maioria dos municípios do interior do Estado.

Em segundo lugar ficou a demanda ligada ao Desenvolvimento Social, que é a Implantação da Fábrica da Cidadania, uma demanda pontual da Economia Solidária que mobilizou a população que participa do projeto e fez uma votação

expressiva, mas não necessariamente é uma preocupação latente na população, tanto que nas demandas locais o Desenvolvimento Social ficou em sexto lugar e o Desenvolvimento Econômico Sustentável ficou em nono lugar.

A Segurança Pública ficou em terceiro lugar, tanto nas demandas gerais como nas demandas locais (vide Anexo B), apesar de Novo Hamburgo ser uma cidade de médio porte onde este tema é bastante preocupante.

Enquanto nas demandas gerais a infraestrutura aparece em último lugar já nas demandas locais aparece em segundo lugar, pois a população ainda vota principalmente naquilo que está mais próximo e visível no seu bairro. A movimentação da população se dá por demandas pontuais e objetivas de obras e infra-estrutura ligadas a melhorias na sua comunidade. Cabe salientar que as melhorias/demandas locais são as levadas pela população, aquilo que é mais imediato para ser feito na ótica do cidadão. A mobilização da população ainda se dá muito com base em demandas próximas ao seu *habitat* e pouco com vista a melhorias gerais para a cidade como um todo.

Novo Hamburgo está apenas iniciando uma caminhada visando implantar a democracia participativa, foram dados passos importantes para democratizar o Poder Público, permitindo que os cidadãos e cidadãs, de simples coadjuvantes da política tradicional, passem a ser sujeitos ativos da gestão pública.

6.7 FECHAMENTO DAS ETAPAS DO PROCESSO DO OP

Realizadas todas as etapas que definem a Matriz Orçamentária, ela será remetida para a Câmara dos Vereadores. Lá será analisada e submetida a aprovação, que normalmente ocorre entre os meses de novembro e dezembro. Uma vez aprovada, ela é encaminhada ao executivo para que este finalmente a sancione, e a partir do início do ano seguinte é iniciado o processo de execução das obras, restando assim concretizada a democracia participativa.

Esta etapa também é importante para dar uma publicidade ainda maior as demandas aprovadas do Orçamento Participativo, possibilitando que também o Poder Legislativo seja um agente fiscalizador e de acompanhamento das obras decididas pela população.

7 CONCLUSÃO

A democracia representativa tem um importante instrumento que possibilita que o cidadão discuta e defina os rumos de sua cidade.

O Orçamento Participativo é uma ferramenta que vem sendo implantada e aprimorada em diversos lugares, não só nos municípios brasileiros, mas também em muitas cidades fora do Brasil como Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá) e Bruxelas (Bélgica); mas ainda é uma metodologia pouco utilizada pelos governantes.

Nele, a população tem a possibilidade de decidir as principais demandas de investimentos em obras e serviços para ser executados na sua cidade ou Estado a cada ano. Tem sido um meio para consolidar a democracia implantada neste país.

A democracia participativa à luz da teoria contemporânea do Estado tem representado um avanço para a construção da cidadania, sendo um convite ao protagonismo popular, ao resgate da autonomia e a mudanças de paradigmas e concepções. É um estímulo ao exercício da cidadania na gestão da cidade.

Se de um lado temos uma ferramenta importante, vemos por outro lado que ainda é muito incipiente a participação popular, o percentual da população que se mobiliza para participar das instancias do OP ainda é muito pequeno. Vemos que as demandas locais ainda são o motivo principal da mobilização das comunidades. Não há ainda uma consciência da população para demandas que atinjam a cidade como um todo.

É importante repensar a participação popular em um contexto informatizado, certamente se pensarmos em instituir mecanismos de consulta popular mais diretos e ágeis em que o cidadão possa opinar e expressar a sua vontade diretamente de sua casa ou trabalho, com o número de seu título de eleitor e uma senha, teríamos uma participação mais massiva e bem mais consistente.

Está na hora de os governantes avançarem para uma participação direta, que atinja um numero considerável de cidadão na tomada de decisões sobre os rumos da cidade com um montante orçamentário bem maior do que hoje é oferecido para decisão popular.

Neste sentido a cidade de Belo Horizonte já inaugurou uma nova forma de participação popular, unindo a inclusão social e a tecnologia. Submeteu à votação pela internet a escolha das obras a serem executadas na cidade. Não só uma

ferramenta de votação, mas também de discussão de temas relevantes para a comunidade.

Diante do exposto, chega-se à conclusão que o OP precisa de um constante aprimoramento e adequação à realidade de seu tempo e lugar. É necessário que trabalhem a participação com metodologias mais flexíveis que ao mesmo tempo sejam mais ágeis, simples e executáveis, com isso atingindo um percentual maior não só em quantitativos mas em qualitativos de cidadania.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 563-597.

_____; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Globo, 1993.

BAIERLE, S. OP. ao termidor? In: VERLE, J.; BRUNET, L. (Orgs.). **Construindo um novo mundo**: avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre - Brasil. Porto Alegre: Guayí, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Brasília: UnB, 1988.

_____. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília/Linha Gráfica Editora, 1991. v.1 e 2.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 fev. 2012.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 1994.

CARRION, Eduardo Kroeff Machado. **Apontamentos de Direito Constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER. **História das idéias políticas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

CONSTITUIÇÃO DE ATENAS, Aristóteles, 384-322 a.C. São Paulo: Hucitec, 1995.

COTTA, Maurício (1986). Representação política (*verbete*). In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Diccionario de política**. Trad. Luís Guerreiro P. Cacaís, João Ferreira, Gaetano Lo Mônaco, et al. Brasília: Editora da UNB/Linha Gráfica Editora, 1991, p. 1101-1107.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre.** Belo Horizonte: UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

FEDOZZI, Luciano. **O Poder da Aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo editorial, 2000.

GENRO, Tarso. Crise do Estado e da representação. **Utopia**, nº 9, ago/set.1993.

_____. **Reforma do Estado e Reforma Constitucional**, 1995. In: Revista FEE. Disponível em: <<http://www.revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/994/1303>>. Acesso em:

_____. Uma nova cultura de solidariedade. Folha de S. Paulo. **Caderno Mais!** 12 jan.1997.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política.** São Paulo: Loyola, 2002.

KELSEN, Hans. Essência e valor da democracia. In: **A democracia.** São Paulo: Martins Fontes, 1993a.

_____. Fundamentos da democracia. In: **A democracia.** São Paulo: Martins Fontes, 1993b.

_____. **Teoria Pura do Direito.** 7. ed. São Paulo, Martins Fontes, 2009.

_____. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** Tradução de Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 413.

NAVARRO, Zander. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: Um conciso comentário crítico (1989 - 2002).**

NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: _____; AVRITZER, L.; (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2003, p. 100.

NOVO HAMBURGO. Prefeitura Municipal. **Regimento interno do orçamento participativo.** Disponível em: <<http://op.novohamburgo.rs.gov.br/index.php>>. Acesso em: 23 jan. 2012.

_____. Prefeitura Municipal. **Orçamento Participativo.** Disponível em: <<http://www.novohamburgo.rs.com.br>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

PMNH. Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo. **Secretaria geral de governo.** Novo Hamburgo, 2010.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: Período de 1997 a 2000.** Petrópolis/RJ: Fórum Nacional de Participação Popular/Vozes, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHIERA, Pierangelo. Concepção liberal do estado e sua crise. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília/Linha Gráfica Editora, 1991. v. 1 e 2, p. 429-430.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003, p. 189-215.

VERLE, J.; BRUNET, L. (Orgs.). **Construindo um novo mundo**: avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. Porto Alegre: Guayí, 2002.

ANEXOS

ANEXO A - Resultados totais - demandas gerais

Resultado de Assembléia Temática		Demandas Gerais			Resultado Final
NOVO HAMBURGO					
Região: ASSEMBLEIA GERAL NOVO HAMBURGO					
TOTAIS GERAIS					
Data:		25/08/2010			
Nº de Votantes:		2.174			
Nº de Credenciados:		2.529			
Ordem	Programa	Votos			Total
		1º lugar	2º lugar	3º lugar	
1º Lugar SAÚDE		Total Ponderado:			2.998
1	Instalação de Centro Municipal de Saúde Dentária.	247	372	293	912
5	Reformas e melhorias no Hospital Municipal.	112	89	90	291
6	Promoção de ações de caráter preventivo ao uso indevido de drogas e fortalecimento da rede de tratamento a usuários de drogas.	68	23	35	126
2	Implantação de sistema informatizado de controle sobre os Prontuários Médicos, consultas e exames.	15	11	56	82
4	Compra de equipamentos para o Hospital	19	15	17	51
3	Aquisição de ambulâncias.	8	11	15	34
8	Inclusão, na estrutura de saúde do município, de sistemas, rotinas e equipamentos de diagnóstico e tratamento para doenças específicas da população negra.	0	6	7	13
7	Programa de prevenção à AIDS – com realização de palestras e atividades culturais visando conscientizar a comunidade sobre a importância da prevenção à AIDS e distribuição de materiais informativos.	4	5	2	11
2º Lugar DESENVOLVIMENTO SOCIAL		Total Ponderado:			2.997
13	Implantação da Fábrica da Cidadania (local e instalações para beneficiar e transformar bens, utensílios e materiais doados, a serem distribuídos à população em situação de pobreza, gerando alternativas de geração de trabalho e renda para adultos e formação profissional para adolescentes).	314	206	238	758
24	Subvenções para entidades assistenciais, tais como ABEFI, ADEFI, ADEVIS, AEVAS, AFAD 21, AMO, ASBEM, Comida Urgente, Lar da Menina, Lar do Idoso São Vicente de Paula, LEME, entre outros.	72	128	54	254
15	Implantação de Programa Municipal de Valorização dos Catadores de Resíduos Sólidos, articulando a capacitação e organização dos catadores com ações de coleta seletiva e instalação de entrepostos de recepção e separação de resíduos sólidos.	54	74	40	168
14	Desenvolvimento do Projeto Quizomba, com ações de valorização cultural e promoção da cidadania da população negra.	15	67	27	109
16	Reformas e ampliações nos abrigos municipais para crianças e adolescentes.	5	10	29	44
21	Construção de prédio para o Centro de Referência de Atendimento à Mulher, sediando também a Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para a Mulher.	3	19	22	44
18	Ampliação das ações voltadas às crianças, adolescentes e adultos moradores de rua.	10	11	16	37
20	Programa ProJovem Adolescente, com promoção de cursos de caráter sócio-educativos para jovens com idade dos 15 aos 18 anos incompletos.	2	8	21	31
19	Obras de acessibilidade para facilitar a mobilidade de Pessoas com Deficiências	2	11	7	20
22	Instalação de Centro-Dia de Referência de Atendimento ao Idoso, em prédio locado para realização de oficinas, palestras e atividades de integração.	1	6	3	10
23	Programa de acesso ao trabalho em tecnologia da informação para jovens carentes e com deficiências.	0	3	7	10
17	Reformas e ampliação de vagas no albergue para moradores de rua	0	1	9	10
3º Lugar SEGURANÇA PÚBLICA		Total Ponderado:			2.306
38	Ampliação do número de Guardas Municipais.	346	362	439	1.147
39	Aquisição de equipamentos e viaturas para a guarda municipal.	3	24	21	48
Comissão de Apuração		Data			

Resultado de Assembléia Temática		Demandas Gerais			Resultado Final
NOVO HAMBURGO					
Região: ASSEMBLEIA GERAL NOVO HAMBURGO					
TOTAIS GERAIS					
Data:		25/08/2010			
Nº de Votantes:		2.174			
Nº de Credenciados:		2.529			
		Votos			
Ordem	Programa	1º lugar	2º lugar	3º lugar	Total
40	Aquisição de veículos e equipamentos para a Defesa Civil.	1	7	10	18
4º Lugar EDUCAÇÃO		Total Ponderado:			780
	11 - Aquisição de materiais e equipamentos para o Atelier Livre Municipal.	57	39	38	134
	9 - Programa ProJovem Urbano, com promoção de cursos para jovens dos 18 aos 29 anos de idade, visando elevação da escolaridade.	16	47	57	120
	12 - Subvenções para entidades educacionais, tais como ABEFI, AEVAS, ASBEM, entre outros.	36	42	32	110
	10 - Reforma do Centro de Educação Ambiental.	1	24	19	44
5º Lugar CULTURA		Total Ponderado:			724
	34 - Subvenções para entidades culturais, tais como APRATA (orquestra de sopro), AARPA (coral), ATNH (Teatro), Associação Carnavalesca, Fundação Scheffel, entre outros.	83	26	29	138
	32 - Reforma do Teatro Paschoal Carlos Magno.	5	31	30	66
	25 - Apoio ao desenvolvimento de artistas locais.	6	18	23	47
	33 - Criação do FUNCULTURA (Fundo Municipal para financiar projetos culturais na cidade).	22	8	10	40
	31 - Reforma da SEMEC II	8	15	5	28
	29 - Projeto "É Música" - Valorização de músicos da cidade e da região através de show semanal na Praça do Imigrante.	2	0	13	15
	28 - Feira do Livro.	0	2	8	10
	30 - Festival de Música de Novo Hamburgo (para estimular a produção musical da cidade e valorizar compositores e intérpretes da cidade e da região).	1	2	4	7
	27 - Natal Sinos.	1	4	1	6
	26 - Comemoração do aniversário de Novo Hamburgo.	0	0	4	4
6º Lugar ESPORTES		Total Ponderado:			437
	37 - Subvenções para entidades esportivas, tais como UJR, On Line, Colégio Santa Catarina, clubes de futebol de várzea, entre outros.	50	35	62	147
	35 - Reformas no Ginásio da Fenac e Agostinho Cavasoto.	14	37	18	69
	36 - .Promoção de campeonatos municipais de futebol.	1	4	9	14
7º Lugar HABITAÇÃO		Total Ponderado:			423
	44 - Aquisição de materiais de construção para fomentar o "Banco de Materiais de Construção", para atender famílias em situação de vulnerabilidade social e apoio à política de Regularização Fundiária e Urbana.	59	70	106	235
8º Lugar DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL E GERAÇÃO DE RENDA		Total Ponderado:			415
	48 - Centro Público de Economia Solidária, com espaço permanente para comercialização de produtos e capacitação gerencial e profissional.	26	37	36	99
	45 - Apoio às pequenas e microempresas através de apoio para participação em feiras comerciais, divulgação de programas de crédito, atividades de capacitação, promoção de rodadas de negócios entre empreendedores individuais, micro e pequenas empresas.	4	25	15	44
Comissão de Apuração		Data			

Resultado de Assembléia Temática		Demandas Gerais			Resultado Final
NOVO HAMBURGO					
Região: ASSEMBLEIA GERAL NOVO HAMBURGO					
TOTAIS GERAIS					
Data:	25/08/2010				
Nº de Votantes:	2.174				
Nº de Credenciados:	2.529				
Ordem	Programa	Votos			Total
		1º lugar	2º lugar	3º lugar	
49	Viabilização do Parque Tecnológico "HamburgTech".	3	6	18	27
50	Programa ProJovem Trabalhador, com promoção de cursos profissionalizantes para jovens dos 18 aos 29 anos de idade.	3	5	16	24
52	Programa de estímulo ao turismo.	4	4	9	17
46	Apoio ao micro empreendedor individual através de divulgação de programas de crédito, assistência técnica, atividades de formação e capacitação, apoio à comercialização, promoção de rodadas de negócios entre empreendedores individuais, micro e pequenas empresas.	1	5	11	17
51	Programa de apoio ao desenvolvimento da agricultura urbana, com ações que permitam agregar valor a produtos da agropecuária.	0	6	4	10
47	Incubadora popular, com infraestrutura compartilhada para criação de novos empreendimentos.	1	0	4	5
9º Lugar QUALIFICAÇÃO DA INFRAESTRUTURA URBANA		Total Ponderado:			180
41	Construção de novo canil municipal (em local mais amplo, onde não cause perturbação do sossego e possa ser ampliado para receber animais abandonados de maior porte).	13	28	61	102
42	Aquisição de equipamento picador de poda (para produzir resíduos utilizáveis como adubo orgânico e fonte de energia, ampliando as possibilidades de geração de renda para cooperativas de catadores).	0	2	11	13
43	Ampliação e qualificação do Cemitério Municipal.	1	1	5	7

ANEXO B - Resultados gerais - demandas locais

				Resultado Final
Resultado de Assembléia Municipal - Demandas Locais				
NOVO HAMBURGO				
Região: 11 - TOTAL DEMANDAS LOCAIS				
Data: 26/08/2010				
Nº de Votantes: 2.138				
Nº de Credenciados: 2.529				
Demandas	Nº de Votos			Total
	1º Lugar	2º Lugar	3º de Votos	
1º lugar) Educação	Total Ponderado:			3.683
1º) 755 - construção de uma nova escola em substituição da Eugenio N. ritzel em função da precariedade do atual prédio	42	129	19	190
2º) 654 - Construção de quadra poliesportiva coberta na EMEF Boa Saúde	29	67	42	138
3º) 467 - Reforma completa da Escola e Ginásio da EMEF Arnaldo Grim	7	87	26	120
4º) 155 - Ampliação da EMEF Senador Salgado Filho	44	30	33	107
5º) 265 - Construção de sala para o tele Centro na Escola Salgado Filho	67	18	8	93
6º) 766 - AMPLIAÇÃO DA ESOLA MARIA QUITERIA	26	11	49	86
7º) 956 - SEDE PRÓPRIO PARA ATELIER LIVRE MUNICIPAL	35	27	13	75
8º) 761 - construção de 2 salas de aula em substituição já existentes em estado precário escola prudente de morais	38	22	4	64
9º) 468 - Ampliação da EMEI Aldo Pohlmann	16	8	18	42
10º) 354 - Creche na Vila das Flores	29	2	9	40
11º) 257 - Ampliação da EMEI Érico Veríssimo.	17	20	3	40
12º) 263 - construção de EMEI no bairro São Jorge	12	18	10	40
13º) 656 - Cobertura da quadra quadra poliesportiva da EMEF Getúlio Vargas	30	2	6	38
14º) 163 - Construção de prédio novo na EMEF Arnaldo Reinhardt	2	4	30	36
15º) 861 - Construção de uma sala na EMEF Cecilia Meireles	23	5	4	32
16º) 564 - cconstrução de uma escola infantil no bairro Ouro Branco	3	14	14	31
17º) 667 - Muro na Escola Antonio Benfioca Filho	15	9	6	30
18º) 161 - Construção de refeitório na Escola Marta Wartemberg	0	19	11	30
19º) 961 - CONSTRUÇÃO DE ESCOLA INFANTIL - EMEI	20	4	5	29
20º) 255 - Ampliação da EMEF Machado de Assis.	17	7	2	26

Comissão de Apuração	/ / DATA
----------------------	-------------

Página 1 de 11

Resultado Final

Resultado de Assembléia Municipal - Demandas Locais

NOVO HAMBURGO

Região: 11 - TOTAL DEMANDAS LOCAIS

Data: 26/08/2010
 Nº de Votantes: 2.138
 Nº de Credenciados: 2.529

Demandas	Nº de Votos			Total
	1º Lugar	2º Lugar	3º de Votos	
1º lugar) Educação	Total Ponderado:			3.683
21º) 157 - Construção de cancha de esporte e pracinha - Escola Marta Wartemberg	2	6	18	26
22º) 453 - Reforma do Ginásio de Esportes da EMEF Harry Roth	6	15	3	24
23º) 672 - Reforma e manutenção da rede elétrica da EMEF Jacob Kroeff Neto	17	6	0	23
24º) 461 - Construção de escola infantil no bairro Santo Afonso	1	16	6	23
25º) 153 - Construção de muro ao redor da Escola Municipal João Brizolla	0	6	17	23
26º) 953 - COBERTURA DA QUADRA POLIESPORTIVA DA EMEF ANA NERI	11	8	2	21
27º) 69 - Quadra poliesportiva Coberta	1	19	1	21
28º) 271 - Construção de salas de aula na escola Samuel Dietrich	16	3	0	19
29º) 767 - CONSTRUÇÃO DE REFEITORIO E DISPENSA	10	9	0	19
30º) 459 - Substituição da Rede elétrica da EMEF Olavo Bilac	3	2	13	18
31º) 57 - Construção de uma EMEI ao lado da escola Bento Gonçalves (terreno da Prefeitura)	2	14	2	18
32º) 469 - Construção de EMEI no bairro Liberdade	0	16	2	18
33º) 763 - reforma de parte da escola com ampliação escola presidente rodrigues alves	10	1	6	17
34º) 359 - Construção de sede propria do EMEF A BELA ADORMECIDA.	10	2	4	16
35º) 266 - Reforma da EMEF Floriano Peixoto (cozinha nova, banheiros, nova área coberta, secretaria)	2	4	10	16
36º) 460 - Ampliação de vagas para educação integral nas escolas municipais da região	3	8	3	14
37º) 663 - Ampliação da EMEF Irmão Nilo	3	0	11	14
38º) 71 - Creche na vila Marisa e Caetano pela demanda ser grande	1	10	3	14
39º) 658 - Ampliação de salas de aula na EMEF João Goulart	5	5	3	13

Comissão de Apuração

/ /
DATA

Página 2 de 11

Resultado Final

Resultado de Assembléia Municipal - Demandas Locais

NOVO HAMBURGO

Região: 11 - TOTAL DEMANDAS LOCAIS

Data: 26/08/2010
 Nº de Votantes: 2.138
 Nº de Credenciados: 2.529

Demandas	Nº de Votos			Total
	1º Lugar	2º Lugar	3º de Votos	
1º lugar) Educação	Total Ponderado:			3.683
40º) 566 - construção escola infantil bairro liberdade	4	2	7	13
41º) 558 - inserção do movimento de escoteiros nas escolas municipais da região	7	1	3	11
42º) 464 - Construção de nova EMEF com a retirada da existente localizada próxima as torres de alta tensão	7	0	4	11
43º) 53 - Implantação de telecentro com acesso a internet na Escola Municipal Jose de Anchieta São João do Deserto	5	2	3	10
44º) 671 - Manutenção do portão, muro e calhas da EMEF José Bonifacio	6	3	0	9
45º) 465 - Ampliação de duas salas para biblioteca e informática respectivamente na EMEF Caldas Júnior	4	4	1	9
46º) 272 - quadra coberta poliesportiva na EMEF Castelo Branco	6	0	2	8
47º) 65 - Aumento de vagas e novo prédio da EMEI Lápis Mágico	4	1	3	8
48º) 864 - Ampliação da EMEI ZOZINA no bairro Vila NOva	3	0	5	8
49º) 166 - Criação de Cursos Profissionalizantes nas Escolas municipais do Bairro Canudos	2	0	6	8
50º) 859 - Construção de rampa de acesso e reforma de banheiros na EMEF Afonso Penna	3	3	0	6
51º) 764 - continuidade do projeto de judo na escola Eugenio Nelson Ritzel	3	2	0	5
52º) 58 - Ampliação da Escola bento Gonçalves Municipal.	0	1	0	1
53º) 955 - CONSTRUÇÃO DE DUAS SALAS E BANHEIROS NA EMEF ANA NERI	0	0	1	1
54º) 954 - PINTURA EXTERNA DA EMEF ANA NERI	0	0	0	0
55º) 675 - Reforma da calçada em torno da EMEF Jacob K. Neto	0	0	0	0
56º) 660 - Ampliação das salas de aula da EMEF Boa Saúde	0	0	0	0
57º) 863 - Manutenção e reposição de cerca na EMEF Cecília Meireles	0	0	0	0

Comissão de Apuração

/ /
DATA

Página 3 de 11

Resultado Final

Resultado de Assembléia Municipal - Demandas Locais

NOVO HAMBURGO	
Região:	11 - TOTAL DEMANDAS LOCAIS
Data:	26/08/2010
Nº de Votantes:	2.138
Nº de Credenciados:	2.529

Demandas	Nº de Votos			Total
	1º Lugar	2º Lugar	3º de Votos	
2º lugar) Qualificação da Infraestrutura Urbana	Total Ponderado:			1.751
1º) 759 - pavimentação, esgoto e água no loteamento são José	17	42	19	78
2º) 653 - Pavimentação da Rua Irineu José Nunes	20	40	6	66
3º) 666 - Revitalização do Parque do Trabalhador no Bairro Rincão	4	28	27	59
4º) 957 - LIMPEZA DOS TRECHOS ENTUPIDOS DA REDE DE ESGOTOS PLUVIAIS DAS RUAS BENJAMIN CONSTANT, TUPI, AIMORÉ E FREDERICO LINK	7	19	22	48
5º) 659 - Pavimentação da Rua Artur Silveira dos Santosentre as ruas 22 de Outubro e o arroio Cerquinha	21	20	5	46
6º) 154 - Canalização - Infraestrutura do Arroio Pampa	14	17	11	42
7º) 253 - Pavimentação das ruas de acesso na Vila Grins.	31	4	5	40
8º) 657 - Recuperação do Arroio Sanga Funda entre as Ruas Finlândia e BR 116	1	29	5	35
9º) 466 - Canalização de esgoto na Rua Planalto	2	12	18	32
10º) 963 - ABERTURA DE 380 METROS DA RUA CHINA, NO QUARTEIRÃO FORMADO PELAS RUAS JAPÃO, DINAMARCA, NEPAL E 24 DE MAIO (NA ALTURA DO Nº 158)	8	6	17	31
11º) 563 - melhorias na praça Alberto Mosmann	0	9	21	30
12º) 64 - Pavimentação e asfalto na estrada Horto das Tranqueiras 190	19	3	4	26
13º) 360 - Pavimentação das vias publicas loteamento Coomoveis.	0	20	3	23
14º) 556 - drenagem de canal entre as ruas voluntario da patria ate nicolau becker	13	5	3	21
15º) 159 - Pavimentação da Rua Helmuth Held	0	14	7	21
16º) 471 - Pavimentação da Rua Humanidade e Jacuí	0	5	15	20
17º) 72 - Saneamento na Vila Marisa e Caetano	1	4	14	19
18º) 164 - Pavimentação das ruas do Arroio Pampa, ruas 5, Macieira e João Batista de Andrade	0	18	1	19

Comissão de Apuração	/ / DATA
----------------------	-------------

Resultado Final

Resultado de Assembléia Municipal - Demandas Locais

NOVO HAMBURGO

Região: 11 - TOTAL DEMANDAS LOCAIS

Data: 26/08/2010

Nº de Votantes: 2.138

Nº de Credenciados: 2.529

Demandas	Nº de Votos			Total
	1º Lugar	2º Lugar	3º de Votos	
1º lugar) Educação	Total Ponderado:			3.683
21ª) 157 - Construção de cancha de esporte e pracinha - Escola Marta Wartemberg	2	6	18	26
22ª) 453 - Reforma do Ginásio de Esportes da EMEF Harry Roth	6	15	3	24
23ª) 672 - Reforma e manutenção da rede elétrica da EMEF Jacob Kroeff Neto	17	6	0	23
24ª) 461 - Construção de escola infantil no bairro Santo Afonso	1	16	6	23
25ª) 153 - Construção de muro ao redor da Escola Municipal João Brizolla	0	6	17	23
26ª) 953 - COBERTURA DA QUADRA POLIESPORTIVA DA EMEF ANA NERI	11	8	2	21
27ª) 69 - Quadra poliesportiva Coberta	1	19	1	21
28ª) 271 - Construção de salas de aula na escola Samuel Dietrich	16	3	0	19
29ª) 767 - CONSTRUÇÃO DE REFEITORIO E DISPENSA	10	9	0	19
30ª) 459 - Substituição da Rede elétrica da EMEF Olavo Bilac	3	2	13	18
31ª) 57 - Construção de uma EMEI ao lado da escola Bento Gonçalves (terreno da Prefeitura)	2	14	2	18
32ª) 469 - Construção de EMEI no bairro Liberdade	0	16	2	18
33ª) 763 - reforma de parte da escola com ampliação escola presidente rodrigues alves	10	1	6	17
34ª) 359 - Construção de sede propria do EMEF A BELA ADORMECIDA.	10	2	4	16
35ª) 266 - Reforma da EMEF Floriano Peixoto (cozinha nova, banheiros, nova área coberta, secretaria)	2	4	10	16
36ª) 460 - Ampliação de vagas para educação integral nas escolas municipais da região	3	8	3	14
37ª) 663 - Ampliação da EMEF Irmão Nilo	3	0	11	14
38ª) 71 - Creche na vila Marisa e Caetano pela demanda ser grande	1	10	3	14
39ª) 658 - Ampliação de salas de aula na EMEF João Goulart	5	5	3	13

Comissão de Apuração

/ /
DATA

Página 2 de 11

Resultado Final

Resultado de Assembléia Municipal - Demandas Locais

NOVO HAMBURGO

Região: 11 - TOTAL DEMANDAS LOCAIS

Data: 26/08/2010

Nº de Votantes: 2.138

Nº de Credenciados: 2.529

Demandas	Nº de Votos			Total
	1º Lugar	2º Lugar	3º de Votos	
2º lugar) Qualificação da Infraestrutura Urbana	Total Ponderado:			1.751
57º) 59 - canalização do esgoto que está sendo liberado na rua pelos moradores	0	0	0	0
58º) 454 - Pavimentação das Ruas Haiti, La Habana e Guatemala	0	0	0	0
59º) 760 - construção de área de laser na rua João Soares Bairro KEPHAS	0	0	0	0
60º) 673 - Construção de praça pública próxima ao posto de saúde no Jardim Liberato.	0	0	0	0
3º lugar) Segurança Pública	Total Ponderado:			1.550
1º) 258 - Guarda nas escolas.	17	79	117	213
2º) 455 - Guardas Municipais nas escolas do bairro.	20	36	124	180
3º) 758 - implantação de camera de vigilancia nas escolas municipais da região alarmes	0	20	135	155
4º) 160 - Ampliação do número de guardas municipais nas escolas	10	45	35	90
5º) 773 - GUARDA MUNICIPAL NAS ESCOLAS	1	14	75	90
6º) 674 - Guardas Municipais nas escolas da região	3	16	58	77
7º) 353 - Guarda municipal nas escolas, ampliação de guardas nas escolas.	14	29	5	48
8º) 856 - Aquisição e instalação de controladores de velocidade e cameras de video monitoramento entre as Ruas Bento Gonçalves e Araújo Viana	7	20	15	42
9º) 966 - SINALEIRA PARA PEDESTRES NAS RUAS FREDERICO MENTZ COM DALTRO FILHO	13	7	17	37
10º) 560 - guarda municipais nas escolas municipais da região	9	19	6	34
11º) 61 - Melhoria na segurança de Lomba Grande	5	4	18	27
12º) 555 - aquisição e instalação de câmeras de vides e monitoramento na esquinas das ruas paraiba com pedro adams filho	3	6	8	17
13º) 964 - AQUISIÇÃO E INSTALAÇÃO DE NOVAS CÂMERAS DE VÍDEO-MONITORAMENTO(RUAS 25 DE JULHO, 24 DE MAIO E BORGES DE MEDEIROS)	2	9	4	15

Comissão de Apuração

/ /
DATA

Página 7 de 11

Resultado Final

Resultado de Assembléia Municipal - Demandas Locais

NOVO HAMBURGO	
Região: 11 - TOTAL DEMANDAS LOCAIS	
Data:	26/08/2010
Nº de Votantes:	2.138
Nº de Credenciados:	2.529

Demandas	Nº de Votos			Total
	1º Lugar	2º Lugar	3º de Votos	
3º lugar) Segurança Pública	Total Ponderado:			1.550
14º) 565 - guarda municipais no parque floresta imperial	2	0	1	3
15º) 968 - INSTALAÇÃO DE SINALEIRAS PARA VEÍCULOS ENTRE AS RUAS SANTOS PEDROSO E GAL. OSÓRIO	0	1	1	2
16º) 860 - Guardas Municipais nas EMEFs da região	0	1	0	1
17º) 456 - Iluminação Pública próxima as Escolas	0	0	0	0
18º) 557 - faixas de segurança em frente ao supermercado Bourbon	0	0	0	0
4º lugar) Saúde	Total Ponderado:			943
1º) 268 - mais profissionais (médicos) na UBS do bairro Kraemer	11	17	39	67
2º) 768 - AMPLIAR O ESPAÇO E O NUMERO DE ESPECIALISTAS	10	18	39	67
3º) 457 - Ampliação e qualificação do Posto de Saúde na Santo Afonso	4	21	42	67
4º) 959 - CONSTRUÇÃO DE CAPS-3, COM FUNCIONAMENTO NAS 24 HORAS NO BAIRRO CENTRO	8	24	23	55
5º) 865 - Instalação de Centro de Saúde Dentária no Centro Social Urbano	7	21	23	51
6º) 165 - Pintura e reforma da UBS Bairro Canudos	0	4	46	50
7º) 561 - construção de uma unidade basica de saude no bairro ouro branco	25	7	9	41
8º) 262 - Pintura e reparos gerais do Posto de Saúde de Canudos.	7	2	29	38
9º) 559 - construção de 1 unidade basica de saude junta a associação dos amigos do bairro ideal	12	19	5	36
10º) 458 - Ampliação do horário de atendimento médico da UBS Santo Afonso	8	10	12	30
11º) 356 - Coleta de materias para exame laboratoriais nos postos de saúde no bairro Rondonia.	8	4	17	29
12º) 54 - Posto de saúde para atender até ás 10h da noite	3	12	8	23
13º) 662 - Farmácia Popular no Bairro Boa Saúde	3	3	9	15

Comissão de Apuração	/ / DATA
----------------------	-------------

Resultado Final

Resultado de Assembléia Municipal - Demandas Locais

NOVO HAMBURGO

Região: 11 - TOTAL DEMANDAS LOCAIS

Data: 26/08/2010
 Nº de Votantes: 2.138
 Nº de Credenciados: 2.529

Demandas	Nº de Votos			Total
	1º Lugar	2º Lugar	3º de Votos	
2º lugar) Qualificação da Infraestrutura Urbana	Total Ponderado:			1.751
19º) 862 - Canalização do arroio entre as ruas Alberto Linden e Alberto Dresbach que termina no Centro Social Urbano	9	2	6	17
20º) 665 - Conclusão da Rua Rincão	3	11	3	17
21º) 681 - Construção de um centro de lazer na esquina das ruas Floresta e Pedro Quaresma Da Silva	0	12	4	16
22º) 462 - Esgoto, meio-fio e colocação de brita na Divisa com Travessa Eldorado	3	5	7	15
23º) 562 - drenagem de arroios valas e canais no entorno da rodoviária nova	1	6	8	15
24º) 156 - Duplicação da Rua Bartolomeu de Gusmão	1	4	10	15
25º) 554 - substituição de canos da rede de esgotos pluviais da Marquês de Alegrete em direção ao arroio Luiz Rau	5	4	5	14
26º) 256 - Revitalização da Praça próxima a EMEF Castelo Branco.	1	4	9	14
27º) 357 - Canalização do esgoto na rua Everaldo Marques da Silva.	0	2	12	14
28º) 669 - Pavimentação da Rua Idelfonso Torres Garcia	7	5	1	13
29º) 668 - Pavimentação da Rua Orlando Muller	5	4	3	12
30º) 261 - Ampliação do sistema de iluminação pública.	4	1	7	12
31º) 259 - Pavimentação da rua Sílvio Gilberto Christmann. Trecho entre nº 228 e 600.	2	1	6	9
32º) 73 - Ampliação da casa mortuária	2	4	2	8
33º) 770 - DRENAGEM DE VALA E ESGOTO EM TORNO DA ESCOLA ADOLFINA STENDERFAIER	1	2	5	8
34º) 60 - Quebra molas em frente a escola Jose de Anchieta	0	3	5	8
35º) 463 - Pavimentação da Rua Eldorado	1	4	2	7
36º) 62 - Transporte, condução para os doentes até Porto Alegre	2	3	1	6
37º) 958 - CRIAÇÃO DE CICLOVIA ENTRE OS BAIROS DE NOVO HAMBURGO, ESTACIONAMENTO PARA BICICLETAS NO CENTRO	1	1	4	6

Comissão de Apuração

/ /
DATA

Página 5 de 11

Resultado de Assembléia Municipal - Demandas Locais				Resultado Final
NOVO HAMBURGO				
Região: 11 - TOTAL DEMANDAS LOCAIS				
Data:	26/08/2010			
Nº de Votantes:	2.138			
Nº de Credenciados:	2.529			
Demandas	Nº de Votos			Total
	1º Lugar	2º Lugar	3º de Votos	
6º lugar) Desenvolvimento Social	Total Ponderado:			598
7º) 676 - Subvenção para Projeto "Ruas de Lazer"	0	2	4	6
7º lugar) Cultura	Total Ponderado:			379
1º) 655 - Área para CTG Raízes da Querência	23	7	66	96
2º) 857 - Criação de espaço cultural e de lazer para idosos	4	13	11	28
3º) 358 - Criação de espaços para cultura para o bairro Rondonia.	5	8	9	22
4º) 67 - Apoio a Associação dos Amigos Carreiro de Lomba Grande	5	0	17	22
5º) 260 - Criação de espaço cultural no bairro São Jorge	2	8	10	20
6º) 567 - valorização dos artistas da região	5	5	9	19
7º) 68 - Espaço físico para atender crianças do projeto Cantalomba com oficinas de coro, canto e violão	2	5	1	8
8º) 63 - Levam às crianças do bairro a tradição gaúcha- Aprendizado da cultura gaúcha	2	2	4	8
9º) 362 - Implantação de uma biblioteca, brinquedoteca e sala de informática na escola de samba Protegidos.	0	4	4	8
8º lugar) Esportes	Total Ponderado:			276
1º) 853 - construção de espaço de lazer e esporte dentro do centro social urbano	20	22	19	61
2º) 553 - instalação de quadras esportivas, com cancha de areia no canteiro central da avenida primeiro de março, entre a rua paraíba e 3 de outubro	4	15	15	34
3º) 355 - Construção de uma cancha coberta ao lado da EMEF João de Barro fundos Ambro.	11	13	9	33
4º) 965 - INSTALAÇÃO DE QUADRA ESPORTIVA, COM CANCHA DE AREIA	1	3	9	13
5º) 866 - pavimentação com cimento na cancha de futebol de salão e manutenção da cerca localizada na praça em frente a escola Pedro Adams Filho	1	2	3	6
Comissão de Apuração			/ /	DATA
				Página 10 de 11

Resultado Final

Resultado de Assembléia Municipal - Demandas Locais

NOVO HAMBURGO	
Região:	11 - TOTAL DEMANDAS LOCAIS
Data:	26/08/2010
Nº de Votantes:	2.138
Nº de Credenciados:	2.529

Demandas	Nº de Votos			Total
	1º Lugar	2º Lugar	3º de Votos	
9º lugar) Desenvolvimento Econômico Sustentável e Geração de Renda	Total Ponderado:			72
1º) 70 - estímulo ao turismo rural e ambiental na Lomba Grande com investimento e divulgação	7	6	7	20
2º) 470 - Espaço físico e estrutura para o brechó da cidadania	5	5	7	17

Comissão de Apuração	/ /
DATA	