

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Para definir o que é o Orçamento Participativo: uma
leitura a partir dos elementos centrais de sua estrutura
e dinâmica de funcionamento em Porto Alegre de 1989
a 2004**

ANDRÉ PASSOS CORDEIRO

Porto Alegre, 2010

ANDRÉ PASSOS CORDEIRO

Para definir o que é o Orçamento Participativo: uma leitura a partir dos elementos centrais de sua estrutura e dinâmica de funcionamento em Porto Alegre de 1989 a 2004

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de mestre

Porto Alegre, 2010

ANDRÉ PASSOS CORDEIRO

Para definir o que é o Orçamento Participativo: uma leitura a partir dos elementos centrais de sua estrutura e dinâmica de funcionamento em Porto Alegre de 1989 a 2004

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de mestre

BANCA EXAMINADORA REALIZADA EM 29/06/2010

Prof. Dra. Mercedes Maria Loguercio Cánepa
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Departamento de
Ciências Políticas (Presidente – Orientadora)

Prof. Dra. Maria Izabel Noll
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Departamento de
Ciências Políticas

Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Departamento de
Ciências Políticas

José Vicente Tavares dos Santos
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Departamento de
Sociologia

PORTO ALEGRE

No plural: aos porto-alegenses construtores de utopias. No singular: Angela e Isabela, pela paciência. E ao João, feito entre palavras.

Agradecimentos

Durante os 11 anos em que participei do Orçamento Participativo, desfrutei da companhia de milhares de porto-alegrenses - no governo municipal e nas comunidades -, apaixonados pela obra coletiva que estavam a construir. De 1995 a 2004, dias e noites de troca de idéias, de experiências, de compartilhamento. Conversas duras, às vezes, mas honestas e com interesse público. Com elas aprendi o sentido prático das palavras República e Democracia. Sem estes verdadeiros operários da vida justa nem uma linha desta dissertação existiria.

Um agradecimento especial aos colegas do Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Muito suor, discussões, conclusões, dúvidas, mas acima de tudo bons resultados e recordações melhores ainda.

Esta dissertação é uma tentativa, modesta e muito limitada, de contribuir para evitar o mau uso do que construímos, todos.

À Angela, que me deu Isabela e me dará João: as verdadeiras aventuras da vida são vocês, como diz um amigo. Obrigado por tudo que me deram, dão e darão. E, sobretudo, obrigado pela paciência com meus momentos de impaciência - e com o tempo tomado de vocês - durante o parto deste trabalho.

RESUMO

A presente dissertação procura conceituar, com o máximo possível de precisão, o que é o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Esta experiência espalhou-se pelo Brasil e pelo mundo, recomendada, inclusive, por organismos financiadores multilaterais, como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento. Tornou-se sinônimo de boa gestão dos recursos públicos: onde há OP, referenciado como baseado no “OP de Porto Alegre”, haveria fumaça de bom governo. Mas será que é isto mesmo?

A primeira tarefa para responder esta pergunta é definir com clareza o que é o OP de Porto Alegre. É a isto que nos propomos nesta dissertação. Nossa hipótese é de que esta definição deve ser baseada, inicialmente e necessariamente, em elementos que podem ser encontrados nas regras do OP, uma vez que estas seriam o registro de uma sucessão de acordos políticos que deram sentido ao OP. Para encontrar estes elementos centrais, fazemos uma análise destas regras, da estrutura e da dinâmica da experiência de Porto Alegre, e, depois, procuramos identificar seu contexto de surgimento. Mas a simples listagem de elementos centrais não é suficiente para, automaticamente, criarmos um conceito. Para isto é preciso reflexão, exercício teórico.

Muitos autores, usando diferentes estratégias de aproximação teórica com a experiência, refletiram sobre a experiência, procurando criar ou testar conceitos. Nossa reflexão, sempre ancorada nos elementos centrais obtidos da análise das regras e da história do OP, escolheu focar nos estudos de Sérgio Baierle, Tarso Genro, Celina Souza e Leonardo Avritzer. Os primeiros foram os precursores da procura por uma definição do OP, e talvez os que por mais tempo estejam a estudá-lo. Praticamente todos os estudos posteriores debatem com os seus conceitos. Souza e Avritzer, por sua vez, apresentam-nos um bom

resumo das escolas interpretativas do OP e, ao mesmo tempo, procuram conceitos mais amplos do que cada uma delas em particular. Apesar das várias tentativas empreendidas na literatura, ao final de nossa jornada bibliográfica concluímos pela necessidade de construir um conceito mais completo do que os apresentados. Isto porque nenhuma das definições encontradas incorpora todos os elementos que entendemos fundamentais para definir o OP de Porto Alegre.

No entanto estas definições não se perdem totalmente. Com algumas modificações nas definições de Sérgio Baierle e Tarso Genro - a partir, especialmente, das críticas de Leonardo Avritzer - e com a incorporação total dos elementos centrais identificados na análise das regras da experiência chegamos a um bom conceito.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, Mudança Social, Executivo Municipal, Instituições Políticas.

ABSTRACT

The present thesis aims to conceptualize, with the maximum possible accuracy, what the Participatory Budget in Porto Alegre is. This experience has been spread throughout Brazil and the world, and it has been especially recommended by multilateral funding agencies like the World Bank and the Inter-American Development Bank. It has become synonymous with good management of public resources; wherever there is PB (Participatory Budget) referred to as based upon the "PB in Porto Alegre", there is sign of good government. But is it true?

The first step to answer this question is to clearly define what the PB in Porto Alegre is. This is what we propose on this thesis. Our hypothesis is that this definition should be based, initially, and necessarily, on the elements that can be found in the rules of the PB, since they would be a record of a succession of political agreements that gave the PB its significance. In order to meet these core elements, we analyze the rules, structure and dynamics of the experience of Porto Alegre, and then try to identify their context of emergence. But the simple listing of key elements is not sufficient to automatically create a concept. To do so, reflection and theoretical exercise are needed.

Many authors, using different strategies of theoretical approach to the experience, have reflected on the experience, seeking to create or test concepts. Our thinking has always been anchored in the core elements obtained from the analysis of the rules and history of the PB focusing on the studies of Sergio Baierle, Tarso Genro, Celina Souza and Leonardo Avritzer. The first have been precursors of the search for a definition to the PB, and perhaps the ones who have longer been studying it. Virtually all the subsequent studies debate their concepts. Souza and Avritzer, in turn, offer a good summary of the PB's interpretive schools, while seeking broader concepts than each of them in particular. Despite

several attempts undertaken in the literature, at the end of our bibliographic journey we end up by the need to build a more complete concept than those presented. That's because none of the definitions found incorporates all the elements that we believe essential to define the PB in Porto Alegre.

Yet these definitions do not get totally lost. With some modifications in the definitions of Sergio Baierle and Tarson Genro – and from, especially the criticism of Leonardo Avritzer - and with the full incorporation of the core elements identified in the analysis of the rules of the experiment we have reached a good concept.

Key-words: Participatory Budget, Social Change, Municipal Executive, Political Institutions.

LISTA DAS ABREVIATURAS UTILIZADAS

AP – Administração Popular
ASSEPLA – Assessoria de Planejamento
CM – Câmara Municipal de Vereadores
COP – Conselho do Orçamento Participativo
CRC – Coordenação de Relações com a Comunidade
CROP – Coordenador Regional do Orçamento Participativo
CT – Coordenador Temático do Orçamento Participativo
DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação
DEP – Departamento Municipal de Esgotos Pluviais
DMAE – Departamento Municipal de Águas e Esgotos
EGM – Encargos Gerais do Município
FASC – Fundação de Assistência Social e Comunitária
FASCOM – Fórum das Assessorias Comunitárias
GAPLAN – Gabinete de Planejamento
GP – Gabinete do Prefeito
ONG – Organização Não Governamental
OP – Orçamento Participativo
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PGM – Procuradoria Geral do Município
PI – Plano de Investimentos e Serviços do Orçamento Participativo
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PREVIMPA - Previdência Municipal de Porto Alegre
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
RC – Reserva de Contigência
RI – Regimento Interno do Orçamento Participativo
SECAR – Secretaria Municipal de Captação de Recursos
SGM – Secretaria de Governo Municipal
SIMPA – Sindicato dos Municípios de Porto Alegre
SMA – Secretaria Municipal de Administração
SMAM – Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SMC – Secretaria Municipal da Cultura
SMDHSU – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana
SME – Secretaria Municipal de Esportes
SMED – Secretaria Municipal de Educação
SMF – Secretaria Municipal da Fazenda
SMIC – Secretaria Municipal de Indústria e Comércio
SMOV – Secretaria Municipal de Obras e Viação

SMS – Secretaria Municipal de Saúde
SMT – Secretaria Municipal de Transportes
SPM – Secretaria de Planejamento Municipal
UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

LISTA DAS FIGURAS E TABELAS

Figuras

Figura 1 – Divisão regional da cidade.....	9
Figura 2 - Divisão temática da cidade.....	10
Figura 3 - Ciclo do Orçamento Participativo.....	23

Quadros

Quadro 1 – Critério de Eleição de Conselheiros.....	12
Quadro 2 – Movimentos Reivindicativos em Porto Alegre – 1978-84.....	43
Quadro 3 – Distribuição de autores por abordagem do OP segundo Celina Souza.....	95
Quadro 4 – Distribuição de autores por abordagem do OP segundo Leonardo Avritzer.....	96
Quadro 5 – Cruzamento qualificações de Souza e Avritzer e elementos centrais do OP.....	100

Gráficos

Gráfico 1 - Participação no OP de Porto Alegre – 1990/2004 – Rodada de maior participação.....	57
------------------------------------------------------------------------------------------------	----

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	2
2. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, DESCRIÇÃO E PRINCIPAIS ASPECTOS.....	6
2.1. Estrutura e processo.....	8
2.2. Caracterizando o Orçamento Participativo: seus principais elementos constitutivos.....	24
3. UMA BREVE HISTÓRIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A GÊNESE DE SEUS PRINCIPAIS ASPECTOS.....	31
4. AS REFLEXÕES SOBRE O SIGNIFICADO/CONTRIBUIÇÃO DA EXPERIÊNCIA.....	64
4.1. Começando a construir conceitos sobre o que a experiência: as reflexões de Baierle e Genro.....	69
4.2. Celina de Souza e Leonardo Avritzer: a procura de uma síntese crítica das interpretações sobre o que é o OP.....	81
4.3. CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	94
5. CONCLUSÃO.....	102
BIBLIOGRAFIA.....	112
ANEXOS.....	124

1 Introdução

Em 1989 venceu as eleições municipais em Porto Alegre uma coligação partidária intitulada Frente Popular, liderada pelo recém fundado (1981) Partido dos Trabalhadores (PT) e composta também pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB) e pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB). A vitória se deu sob regras eleitorais que só previam um turno, o que levou, sob as condições de competição partidária à época, a uma vitória com somente 34% dos votos e, também, a minoria parlamentar. Juntos PT, PCB e PSB elegeram apenas 11 dos 33 vereadores. Além disso, as condições políticas à época (e de certa forma até hoje) dificultavam a costura, pela Frente Popular, de alianças perenes na Câmara Municipal (Dias, 2000). Para completar o quadro, além da já referida base eleitoral restrita, as finanças municipais estavam deterioradas e havia um cerco da imprensa e base social, (Baierle, 2007). Como, neste cenário, sem recursos financeiros, sem apoio social amplo e sem sustentação nas instituições políticas tradicionais, realizar o desejado projeto de mudança social radical presente no programa de governo proposto pela Frente Popular? A resposta latejou no próprio programa da Frente Popular: com a participação direta da população. Surgia o Orçamento Participativo (OP), mecanismo que seria, reconhecidamente, o principal espaço de sustentação das políticas públicas redistributivas desenvolvidas pela Administração Popular (nome dado ao governo da Frente Popular) de 1989 a 2004 e, segundo alguns autores, responsável direto por boa parte dos resultados eleitorais municipais neste período.

Mas o OP desenvolvido em Porto Alegre de 1989 a 2004 não foi somente a solução pragmática para a realização de uma recuperação fiscal da Prefeitura Municipal, nem somente um instrumento de redistribuição de riquezas e socialização da política para os grupos excluídos social e politicamente. Consolidou-se, também, como uma referência mundial de caminho alternativo para a democracia e a mudança social. Um exemplo a ser seguido, mesmo que com adaptações. Instituições internacionais

multilaterais fixaram-no como uma das melhores práticas mundiais de gestão pública (Organização das Nações Unidas) e recomendaram-no como um instrumento a ser adotado por governos locais interessados em aumentar a eficácia, a eficiência e reduzir o desvio na aplicação dos recursos públicos (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento). Movimentos sociais anti-globalização viram nele o coração do que chamaram “espírito de Porto Alegre” (Fórum Social Mundial). Inúmeros governos procuraram conhecê-lo e implantá-lo. Aqui, precisamente, reside a maior justificativa para nosso estudo: a força da experiência de Porto Alegre levou centenas de governos mundo a fora a implantar um processo de participação na discussão do orçamento público, mas será que podemos chamá-las de Orçamento Participativo, de acordo com o que se propunha com o que foi feito na capital gaúcha?

Não pretendemos analisar empiricamente cada uma das experiências existentes auto-denominadas Orçamento Participativo, nem mesmo uma amostra delas. Nossa pretensão é estabelecer uma definição do que seria o OP numa definição mais dura, ortodoxa. Nosso estudo é uma análise da experiência de Porto Alegre, a principal referência de OP no mundo, para dar um primeiro passo na definição de um conceito que possa ser operacional a ponto de separar o “joio do trigo”. A partir dele, outros estudos poderão verificar como podem ser classificadas as experiências implantadas fora de Porto Alegre.

Acreditamos ser possível extrair das regras do OP os elementos essenciais para defini-lo. E acreditamos, também, poder mostrar que estes elementos o definem justamente por serem o resultado de um processo histórico, desenrolado principalmente entre os anos finais da década de 80 e os primeiros da década de 90 do século passado, de construção de um acordo político para a construção de uma relação orgânica, de mútua sustentação, entre movimentos populares e o governo municipal da Frente Popular, eleito em 1989 para governar Porto Alegre. O objetivo desta

relação orgânica foi a materialização de legitimidade política para um desejo de mudança social. Veremos que este acordo foi, dadas as referências ideológicas e pragmáticas da força política eleita para governar a Prefeitura Municipal, a situação do movimento popular e as condições de contexto políticas (oposição na Câmara Municipal, vitória eleitoral sem maioria absoluta, oposição dos meios de comunicação, etc.), uma alternativa quase irresistível dentro da estrutura de oportunidades existente à época. A força empírica destas regras, para a identificação dos elementos centrais do OP reside, supomos aqui, em grande parte no fato de estas serem o registro de um forte acordo político. Identificar estes elementos a partir das regras do OP é o objetivo do Capítulo 2. Contar a história do OP com foco nestes elementos permanentes do processo, na sua forma de constituição e na avaliação das mudanças ocorridas, isto é, fixar a historicidade do núcleo básico do conceito de OP que queremos construir, é o objetivo do Capítulo 3.

Identificadas as características que sustentaram uma definição do que foi o OP de Porto Alegre, no período em que se tornou uma referência mundial, passamos, no Capítulo 4 a discutir as definições correntes na literatura produzida dentro e fora da academia. A literatura é vasta, mas pouparemos o leitor de uma extensa sucessão de referências. É possível agrupá-la. Fora da academia, focamos, especialmente, nos textos seminais de Baierle (1992) e Genro (1994). Suas abordagens, com certeza, refletem com precisão o *mainstream* daqueles que ao mesmo tempo praticaram e estudaram o processo. Quanto à literatura produzida na academia, nos valem das precisas leituras e classificações que fizeram Souza (2001) e Avritzer (2003), abrangendo praticamente toda a literatura que importa sobre o tema. Através destas leituras tentamos demonstrar que a literatura contém poucas qualificações abrangentes do OP e nenhuma que incorpore todos os elementos que julgamos necessários para uma definição precisa e clara da experiência. Isto vale, também, por razões específicas e diferentes

entre eles, tanto para as tentativas de síntese de Souza (2001) e Avritzer (2003) quanto para os textos de Baierle (1992) e Genro (1994).

Assim, as definições correntes sobre o OP são como procuraremos demonstrar, insuficientes para separar o “joio do trigo”. Podem levar a entender como OP, com todas as possibilidades e resultados esperados do caso de Porto Alegre, experiências que pouco tem a ver com ele. As leituras feitas no Capítulo 3 e a análise do OP feita no Capítulo 2, remetem-nos para a necessidade de construção de uma nova definição. Nossa hipótese é de que ela pode ser obtida com a síntese crítica das definições de Leonardo Avritzer e Tarso Genro e com a incorporação dos elementos característicos do OP ausentes destas. Isto será desenvolvido ao final do Capítulo 3 e na Conclusão.

2 O Orçamento Participativo, descrição e principais aspectos

Em geral, no Brasil, a elaboração e a discussão do Orçamento Público Municipal¹ são restritas aos Prefeitos e seus secretários e as Câmaras Municipais de Vereadores. Os primeiros tendo a função de elaborar a proposta de Orçamento Público e os segundos de apreciá-la, podendo alterá-la, ou não, no todo ou em parte.

Em Porto Alegre decidiu-se, em 1989, ampliar o número de atores envolvidos neste processo. Para tanto, através da criação de diversas estruturas e processos, que descreveremos adiante, incluiu-se a população como ator com poderes deliberativos² na fase de elaboração da proposta de Orçamento a ser enviada ao poder legislativo municipal. O Orçamento Participativo de Porto Alegre é o nome dado a estes processos e estruturas.

Este capítulo tem o objetivo de visualizar os principais aspectos políticos desta experiência. A identificação destes aspectos servirá para, no próximo capítulo e na conclusão, testar as definições correntes sobre o OP e, eventualmente, construir uma nova.

Neste sentido, a primeira tarefa que se impõe é a da descrição do Orçamento Participativo, de sua estrutura e procedimentos. Conhecer como funciona o OP é o objetivo da primeira parte deste capítulo. Nesta primeira parte mostraremos os espaços definidos no Orçamento Participativo para a participação da população, sua composição, atribuições e o processo que as

1 O Orçamento Público Municipal é a Lei que estima as receitas e autoriza as despesas que a Administração Municipal pode realizar. Diferente das demais, esta Lei tem obrigatoriamente validade restrita a um ano.

2 Para se começar a ter uma idéia mais precisa do significado e da extensão deste poder que se põe em partilha em primeiro lugar é preciso identificar a importância do Orçamento na gestão pública. Como bem lembra Fedozzi (1997; p.106), além de ser um instrumento de planejamento, pois é a expressão do programa de governo para um ano específico, o Orçamento Público é, sobretudo, "o principal instrumento que pode possibilitar um determinado controle das atividades públicas". Já Santos (2002; p.465) lembra que o "orçamento é o instrumento básico do contrato político que subjaz a essas relações [entre o Estado e os cidadãos], bem como das interações entre os diferentes organismos estatais encarregados de executar tal contrato. Ao definir os fundos públicos, mediante a fixação de impostos ou outros meios, o orçamento transforma-se no mecanismo central de controle público sobre o Estado. As decisões orçamentárias são, pois, decisões políticas fundamentais."

organiza, entre outras coisas. Para tanto, tomou-se a estrutura do Orçamento Participativo tal qual estava em 2004, último ano de gestão da Administração Popular. Consideramos o processo de 2004, em certa medida, como a resultante histórica de tudo o que aconteceu desde a criação do OP em 1989. Adotamos este ano como referência porque o coração da experiência, seus principais aspectos, o que define o que é o Orçamento Participativo, permanece inalterado ao longo do período aqui considerado – 1989 a 2004. Como o objetivo deste estudo é exatamente este, defini-lo, entender a engenharia do OP em 2004 é suficiente para a tarefa de compreensão sobre o que é a experiência. Nesta primeira parte veremos que o Orçamento Participativo tem três estruturas básicas, que funcionam em períodos específicos do ano, onde a participação da população é direta: as Reuniões Preparatórias, as Assembléias Regionais e Temáticas e as reuniões de hierarquização de demandas. Delas derivam duas outras estruturas, estas representativas, que funcionam durante o ano todo: os Fóruns de Delegados e o Conselho do Orçamento. Descrevendo o que são, e seu funcionamento, estaremos mostrando como opera o Orçamento participativo.

Na seqüência, na segunda seção deste Capítulo, mostraremos que toda a engenharia descrita na primeira seção resultou em uma experiência política com nove aspectos principais: combinação entre instancias diretas e indiretas de deliberação; autonomia limitada da representação; previsão de compartilhamento de poder (governo/população) com inclinação mais intensa para a população; presença de fortes incentivos à participação e de um forte componente redistributivo; a racionalidade tecnodemocrática; o foco na distribuição de recursos mais do que na discussão do modelo e do volume de arrecadação de recursos; o elemento de controle social (prestação de contas) e a maleabilidade das regras. Em síntese, mostramos onde, no desenho e procedimentos que constituem o OP, podem ser visualizados estes aspectos.

2.1 Estrutura e processo

No Orçamento Participativo criado pela Administração Popular, a população participa diretamente da discussão anual do Orçamento Público de Porto Alegre em reuniões públicas realizadas na região onde mora, em espaços de discussão por tema, em uma reunião geral unificada de todos os espaços de participação e pela Internet.

Quanto à divisão regional, a cidade foi dividida, desde 1989, em 16 regiões (Figura 1) considerando afinidade política e cultural entre a população em uma determinada extensão territorial. Nesta base espacial, a população reúne-se, especialmente, para determinar prioridades³ e hierarquizar demandas⁴ de obras e serviços de caráter regional e eleger representantes (Conselheiros e Delegados) regionais do OP.

Quanto aos espaços de discussão por tema, a cidade foi dividida, desde 1994, em seis eixos (Figura 2): Transporte e Circulação; Saúde e Assistência Social; Educação, Esporte e Lazer; Cultura; Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo; e Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano. Nesta base temática são identificadas as prioridades e demandas de obras e serviços de caráter global da cidade e aprofundada a discussão de diretrizes políticas setoriais e são eleitos representantes (Conselheiros e Delegados) temáticos do OP.

Tanto na base regional como na temática foram criadas, para viabilizar a participação da população, associada ou não em organizações comunitárias, três estruturas institucionais: 1) as Reuniões Preparatórias; 2) as Assembléias da Rodada Única e 3) as Reuniões de hierarquização de demandas. **Nelas a participação é aberta, com direito a voz e voto, a todo cidadão maior de 16 anos** (para participar nas regiões este deve comprovar ser residente na mesma).

³ Prioridade é como são chamadas as opções de políticas públicas entre as quais a população que participa do OP escolhe as mais importantes.

⁴ Demanda é como é chamada o serviço ou a obra que o cidadão/comunidade requer que o poder público execute.

Figura 1 – Divisão regional da cidade



Figura 2 – Divisão temática da cidade

Plenária Temática	Secretarias
Transporte e Circulação	Secretaria Municipal de Obras e Viação Secretaria Municipal de Transportes Secretaria de Planejamento Municipal
Saúde e Assistência Social	Secretaria Municipal da Saúde Fundação de Educação Social e Comunitária
Educação, Esporte e Lazer	Secretaria Municipal da Educação Secretaria Municipal de Esportes Fundação de Educação Social e Comunitária
Cultura	Secretaria Municipal da Cultura
Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo	Secretaria Municipal de Produção Indústria e Comércio Secretaria Municipal da Fazenda Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos
Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano	Departamento Municipal de Habitação Secretaria de Planejamento Municipal Departamento de Esgotos Pluviais Departamento Municipal de Água e Esgoto Departamento Municipal de Limpeza Urbana Secretaria Municipal do Meio Ambiente

1) Reuniões Preparatórias. Nelas o governo apresenta dois documentos: o Plano de Investimentos do ano corrente e o Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais. Também neste momento, presta contas do Plano de Investimentos do ano anterior. A Prestação de Contas é apresentada e entregue aos participantes, permitindo à

comunidade esclarecer dúvidas e efetuar manifestações. Essa fase ocorre nos meses de março e abril.⁵

Também durante o período das Reuniões preparatórias, a população pode sugerir prioridades e demandas pela Internet. **Estas demandas têm caráter indicativo** e serão, posteriormente, submetidas ao crivo das Assembléias da Rodada Única e dos Fóruns de Delegados. A participação pela Internet não tem, portanto, caráter deliberativo.

2) Rodada Única de Assembléias Regionais e Temáticas. Esta acontece a partir da 2ª quinzena de abril a maio. Nesta rodada é feita uma assembléia aberta a toda população em cada região e eixo temático. Estas assembléias têm a finalidade principal de definir: a) o Conselho do Orçamento Participativo e b) os Fóruns de Delegados - duas estruturas permanentes do Orçamento Participativo - e c) as prioridades regionais e temáticas.

A) O que é Conselho do Orçamento Participativo? O COP é a instância representativa de todas as regiões no processo do OP. Seu principal papel é representar a população que participa no OP frente ao governo, quando esta não está reunida em Assembléias. Suas principais funções são: a) apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte as propostas de Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual a serem enviados a Câmara Municipal de Vereadores, e o Plano de Investimentos anual; b) fiscalizar o andamento do Plano Plurianual, Orçamento Anual e Plano de Investimentos; c) apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte e propor aspectos parciais ou totais da política tributária e de arrecadação do poder público municipal e d) opinar e decidir em conjunto com o executivo a metodologia utilizada para discussão do Orçamento Municipal e do Plano de Investimentos.

⁵ Mais adiante veremos o que são os dois documentos mencionados aqui.

A população elege, diretamente, na Rodada Única, seus representantes no Conselho do Orçamento Participativo (COP). São dois conselheiros titulares e dois suplentes para cada uma das 16 regiões e 06 temáticas. Para ser candidato basta ser morador da região, no caso da base regional, ou interessado no tema, no caso dos espaços temáticos. A candidatura não tem nenhum aspecto corporativo, os candidatos não são escolhidos por associações de qualquer natureza, a candidatura é ato individual. O mandato destes conselheiros é de 1 ano, só sendo permitida, uma reeleição consecutiva. Este mandato pode ser revogado a qualquer momento pelo Fórum de Delegados.

A eleição dos Conselheiros Regionais e Temáticos é organizada em chapas. Havendo mais de uma chapa a mais votada elegerá um conselheiro a cada 25% dos votos, iniciando pelo titulares, seguindo os próximos pela chapa que tiver as maiores frações em ordem crescente, conforme dispõe o Regimento Interno do OP.

Quadro 1 – Critério de Eleição de Conselheiros

Percentual de Votos obtidos pela chapa	Nº. de Conselheiros Titulares	Nº. de Conselheiros Suplentes
Até 24,9%	Nenhum	Nenhum
De 25% a 37,5%	Nenhum	1
De 37,6% a 44,9%	Nenhum	2
De 45% a 55%	1	1
De 55,1% a 62,5%	2	Nenhum
De 62,6% a 75%	2	1
Mais de 75,1%	2	2

Também integram o COP um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) e do Sindicato dos Servidores Públicos de Porto Alegre (SIMPA).

O Executivo Municipal está representado no Conselho do OP através dos coordenadores do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), dois órgãos do governo municipal, com direito a voz, mas sem direito a voto.⁶

É importante registrar que o mandato dos Conselheiros do Orçamento Participativo pode ser revogado a qualquer momento, pelo Fórum de Delegados (que será descrito a seguir), e não há possibilidade de mais do que uma reeleição.

O COP faz duas reuniões semanais durante o ano todo, todas as terças e quintas. Estas reuniões são conduzidas por uma coordenação composta por 08 Conselheiros e 04 membros do Governo.

Em síntese, o COP é composto por 32 conselheiros regionais e 12 temáticos, escolhidos sem caráter corporativo em eleições abertas feitas em assembléias. A estes somam-se os representantes corporativos da UAMPA e do SIMPA, estes sim simplesmente indicados por suas organizações. Por fim, também compõe o COP, com direito restrito ao exercício da voz, os representantes do governo (GAPLAN e da CRC).

⁶ O governo municipal criou uma estrutura interna, sua, específica para organizar sua participação e atribuições no Orçamento Participativo. São "as unidades administrativas encarregadas de gerir o debate orçamental com os cidadãos: Gabinete de Planejamento (Gaplan), Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), Fórum das Assessorias de Planejamento (Asseplas), Fórum das Assessorias Comunitárias (Fascom), Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs) e Coordenadores Temáticos (CTs). Deste conjunto de instituições, as duas mais importantes são a CRC e o Gaplan. A CRC, quer diretamente, quer através dos seus coordenadores regionais e temáticos (CROPs e CTs), é um organismo mediador que estabelece a ligação do governo municipal com os dirigentes comunitários e suas associações. Tem igualmente um papel central na coordenação das assembléias e reuniões do COP. O Gaplan, que partilha com a CRC as funções de coordenação, está encarregado de traduzir as exigências dos cidadãos em ações municipais, técnica e economicamente viáveis, submetendo essas exigências a critérios gerais e técnicos." (Santos, 2002, p.469)

B) O que são os Fóruns de Delegados? São instâncias representativas existentes em cada região e espaço temático. Em cada região e temática existe um fórum. Suas principais funções são: a) fiscalizar o desempenho dos conselheiros de suas regiões, podendo revogar o mandato destes por motivo justificado; b) recolher e hierarquizar as demandas regionais e temáticas para o Plano de Investimentos; c) fiscalizar o andamento das obras e serviços do Plano de Investimentos na região e temática específica do fórum.

A definição da composição dos fóruns de delegados começa nas Assembléias da Rodada Única. Nestas é definido, obrigatoriamente, o número de Delegados que terá a região ou temática, pela proporção de 1 para 10 participantes na Assembléia. Ao contrário dos conselheiros, os delegados não são eleitos na própria Plenária; seus nomes são definidos posteriormente. Eles são nomeados após a Plenária, pelas diversos grupos que se mobilizam para a Plenária. Para que isto seja possível - e para manter a legitimidade da representação; na Assembléia o participante, identifica seu pertencimento ou não a algum grupo (associação, comunidade, bairro, etc.). Os grupos terão o direito de nomearem delegados na proporção do número de participantes na Assembléia identificados a si. Assim a Assembléia da Rodada Única serve, neste aspecto, apenas para definir o tamanho que cada grupo social terá no Fórum de Delegados. Os delegados em cada região compõem os Fóruns de Delegados Regional e, em de cada temática, os Fóruns de Delegados Temáticos.

C) Como são definidas as prioridades? As prioridades, assim como os Conselheiros e Delegados, também são escolhidas na Rodada Única, diretamente pela população. Esta votação tem seu resultado apurado e divulgado na própria plenária.

Cada indivíduo presente nas Plenárias Regionais da Rodada Única elege, em cédula de votação, 4 prioridades temáticas entre 13 disponíveis

para votação (ver Anexo 1) . As 4 mais votadas serão as prioridades eleitas pela Plenária. O resultado é registrado em formulário específico (Anexo 2), com valor de ata.

Cada indivíduo presente nas Plenárias Temáticas da Rodada Única, elege 4 eixos temáticos prioritários dentro do rol de eixos disponíveis para cada temática (ver Anexo 3). O resultado é registrado em formulário específico (Anexo 4).

3) Reuniões de hierarquização de demandas. Após a Rodada Única, em maio, junho e julho são realizadas diversas reuniões pela comunidade, de maneira autônoma, por bairros, vilas, ruas, região ou temática. O número e a forma das reuniões são definidos pela própria comunidade de acordo com as suas características políticas, geográficas, culturais, etc.. Nestas reuniões a comunidade identifica e hierarquiza suas demandas de obras e serviços e escolhe, na reunião de maior quorum, mais delegados segundo os mesmos critérios das Assembléias da Rodada Única. Neste momento, o governo, através de seus órgãos, presta informações técnicas para instruir a discussão, identificando quais são os critérios técnicos para a realização de obras e serviços, bem como apresenta propostas para discussão. Estas demandas são encaminhadas aos Fóruns de Delegados para sistematização e hierarquização final. Para tanto, os delegados usam do recurso da visita dos delegados as demandas solicitadas. Observe-se, no entanto, que os delegados não criam nem alteram demandas, eles são a expressão delas e sua tarefa é defendê-las no Fórum de Delegados⁷.

As demandas são registradas em formulário específico (Anexos 5 e 6).

⁷ A hierarquia das demandas é, em última instância, produto do voto no Fórum de Delegados. A comunidade que tiver maior número de delegados tenderá a ter suas demandas mais bem posicionadas. Há regiões que, no entanto, adotam outros critérios além da maioria para definir a hierarquia, como carência ou tamanho da população beneficiada, por exemplo.

Outra estrutura do OP é a Assembléia Municipal. Uma reunião geral unificada, com participação direta, meta-regional e meta-temática que foi criada para possibilitar um momento de reunião entre os espaços regional e temático.⁸ A regra de participação é a mesma das Assembléias Regionais e Temáticas, com a diferença de que não é um momento de decisão ou de escolha de representantes, mas tão somente de debate.

A Assembléia Municipal é realizada em julho, após todo o processo de reuniões nas regiões e espaços temáticos, nela ocorre a posse dos Conselheiros do Orçamento Participativo, a entrega ao governo da hierarquização das obras e serviços realizada pelos Fóruns de Delegados Regionais e Temáticos e a discussão de um tema de caráter geral da cidade. Nesta assembléia, o governo, por intermédio da Secretaria Municipal da Fazenda e do Gabinete de Planejamento, apresenta os grandes agregados da despesa (gastos com pessoal, consumo, serviços de terceiros, investimentos e outros) e a estimativa da receita para o ano seguinte.

Após decididas as prioridades, eleitos os conselheiros e delegados e hierarquizadas as demandas passa-se a confecção dos dois principais documentos do Orçamento Participativo relacionados à alocação dos recursos públicos: a) a Matriz Orçamentária e b) o Plano de Investimentos. Eles serão os registros finais das decisões e os instrumentos para fiscalização de seu cumprimento.

A confecção destes documentos é feita a “três” mãos: Governo, Conselho do Orçamento Participativo e Fóruns de Delegados. No período de Julho/Setembro o governo passa a realizar a análise técnica e financeira das

⁸ Além destes espaços existem estruturas complementares para fiscalização e controle da execução das decisões, como os fóruns de serviços e comissões de obras. Também foram criadas estruturas/comissões paritárias e tripartites. As duas de mais destaque, por sua natureza geral, foram a Comissão Paritária responsável pela coordenação do COP e a Comissão Tripartite para decidir sobre despesas de pessoal. Estes espaços funcionam o ano todo.

demandas e a montagem da proposta de matriz orçamentária, que será discutida e votada (agosto/setembro) conjuntamente com a proposta de distribuição de recursos para as regiões e temáticas no Conselho do Orçamento Participativo. Após, o governo procede a Apresentação e votação do Plano de Investimentos e Serviços (PI) nos Fóruns de Delegados regionais e temáticos. Importante destacar, que a proposta é apresentada com antecedência, permitindo a ampliação do debate na região e a construção de propostas e posições para a deliberação.

A) O que é a Matriz Orçamentária? A Matriz Orçamentária apresenta a despesa distribuída por órgão da Prefeitura e por tipo de despesa (Pessoal, Material de Consumo, Serviços de Terceiros, Dívida, Investimento, Despesas com fundos e transferências a entidades sociais, Transferências às Autarquias e Reserva de Contingência). Na Matriz Orçamentária já é possível identificar a distribuição de recursos por tema prioritário escolhido no OP em suas instâncias deliberativas regionais e temáticas: as Assembléias da Rodada única (ver Anexo 7).

Para montar a Matriz Orçamentária o Governo⁹ considera três indicadores: 1) as prioridades das regiões; 2) as prioridades das temáticas e projetos e obras estruturais, de caráter plurianual, em andamento; 3) as necessidades de governo para manter os níveis de serviços prestados a população e para atender a obras de caráter emergencial.

Para a construção da Matriz, o Governo necessita transformar as prioridades das regiões em prioridades regionais de toda a cidade. Para proceder esta soma, o governo aplica uma nota para cada uma das quatro prioridades escolhidas em cada região:

⁹ O órgão do Governo que prepara a proposta de Matriz Orçamentária a ser apresentada ao Conselho do Orçamento Participativo é o Gabinete de Planejamento.

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

Somando-se as notas de todas as regiões chega-se a seqüência de prioridades que identifica as prioridades da cidade (ver Anexo 9).

Este indicador serve para ordenar o volume de recursos alocados na Matriz Orçamentária em cada prioridade regional, sendo este, obrigatoriamente, decrescente da mais pontuada para a menos pontuada (ver Anexo 10).

Para as quatro prioridades de cada temática não existe um sistema de pontuação ou uma consolidação. No entanto, a alocação deve obedecer ao ordenamento estabelecido em cada temática. Já as obras e serviços estruturais em andamento, com duração plurianual, outro elemento que compõe o segundo indicador, são identificadas a partir do sistema de gerenciamento de projetos coordenado pelo Gabinete de Planejamento.

O terceiro indicador, necessidades do governo para manter o nível de serviços, é aquela parcela da receita comprometida com os serviços de educação, saúde, água tratada, coleta lixo e outros. Estas despesas são rígidas, só podendo ser reduzidas a médio e longo prazo. Muitas delas, inclusive, derivaram de decisões passadas do Orçamento participativo, como o gasto de pessoal resultante da construção de uma nova escola ou posto de saúde. Faz parte deste indicador, também, a necessidade de recursos para obras emergenciais.

Então, com base nestes três indicadores, o Governo elabora uma proposta de Matriz Orçamentária dentro dos limites de uma estimativa de receita elaborada pela sua Secretaria Municipal da Fazenda.

Os órgãos da prefeitura discutem a matriz nos meses de julho e agosto e elaboram as suas propostas orçamentárias. Ainda no mês de agosto, o

Gabinete de Planejamento recebe as propostas dos órgãos da prefeitura e as compatibiliza, novamente, com as prioridades das regiões e temáticas estabelecidas em âmbito regional e nas definições temáticas.

Após a aprovação final no governo, a matriz orçamentária é discutida, no mês de setembro, no COP. Nesta discussão são detalhados os programas de serviços e os investimentos previstos em cada órgão do Governo. O COP tem poder para tomar decisões quanto à alteração de destinação de recursos, se entender que assim serão melhor atendidas as prioridades definidas pela população. Estas alterações podem ser vetadas pelo Governo, mas o veto pode ser derrubado, em momento final, por 2/3 do COP.

Aprovada a Matriz Orçamentária pela COP, o Gabinete de Planejamento faz a redação final da proposta orçamentária que será entregue para discussão e votação na Câmara de Vereadores a partir de 01 de outubro e até 30 de novembro.

Entregue a proposta na Câmara, inicia-se no COP o processo de discussão e deliberação sobre o Plano de Investimentos.

B) O que é o Plano de Investimentos? O Plano de Investimentos é o documento que registra as demandas das comunidades que resultarão em obras e ações a serem executadas pela Prefeitura em cada Região e Temática (ver Anexo 8). Isto é, enquanto na Matriz Orçamentária, documento anterior ao Plano de Investimentos, está somente identificada a distribuição de recursos por tema, no Plano de Investimentos os recursos são apresentados detalhados em cada região e temática e, dentro de cada uma destas, identificadas as demandas atendidas.

Para montar este Plano é necessária a divisão dos recursos, ordenados por tema na Matriz Orçamentária, entre cada uma das 16 regiões e 06 temáticas do Orçamento Participativo. Ato contínuo é preciso proceder identificar quais demandas são financeira e tecnicamente passíveis de atendimento, portanto de registro no Plano de Investimentos.

Para fazer a divisão de recursos, parte-se do volume de recursos para cada tema prioritário escolhido pela população, registrado na Proposta Orçamentária entregue na Câmara de Vereadores e aplicam-se, sobre estes, critérios de distribuição de recursos, a seguir descritos. Para identificar as demandas, parte-se da hierarquia feita pela população em cada uma das 16 regiões e 06 temáticas e procede-se uma análise técnica, legal e financeira destas.

Os critérios gerais de distribuição de recursos por região, que estabelecem o "quantum" de recursos em termos de investimentos ou serviços que caberá a cada região no que tange as três primeiras prioridades, são:

CRITÉRIOS GERAIS

CARÊNCIA DO SERVIÇO OU INFRA-ESTRUTURA DA REGIÃO

PESO 4

DE 0,01% A 14,99%.....nota 1

DE 15% A 50,99%.....nota 2

DE 51% A 75,99%.....nota 3

DE 76% em diante.....nota 4

Fonte: Prefeitura Municipal

POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO

PESO 2

Até 25.000 habitantes.....nota 1

De 25.001 a 45.000 habitantes.....nota 2

De 45.001 a 90.000 habitantes.....nota 3

Acima de 90.001 habitantes.....nota 4

Fonte de dados para o tamanho da população: IBGE

PRIORIDADE TEMÁTICA DA REGIÃO

PESO 4

Quarta prioridadenota 1

Terceira prioridade.....nota 2

Segunda Prioridade.....nota 3

Primeira Prioridade.....nota 4

No Anexo 11 pode-se ver um exemplo de aplicação dos critérios gerais para as três principais prioridades regionais da cidade.

Da quarta prioridade em diante é adotado outro critério: é priorizado a atendimento em primeiro lugar das demandas de regiões que as tenham escolhido entre as suas quatro primeiras prioridades temáticas.

Para as 06 temáticas não há critério fixado para distribuição de recursos. O volume de recursos de cada uma é estabelecido quando da discussão da Matriz Orçamentária no Conselho do Orçamento Participativo.

Resulta, assim, da divisão de recursos por estes critérios, o valor orçamentário que cada uma das 16 regiões e 06 temáticas do Orçamento Participativo terá disponível para realização de suas demandas.

O passo seguinte é a identificação das demandas que serão registradas no Plano de Investimentos com estes recursos. Para tanto, para cada demanda hierarquizada pela comunidade é estimado um custo de realização e avaliada a possibilidade técnica de realização. A análise técnica deve ser feita, pelos órgãos do governo, de acordo com os critérios técnicos do Orçamento Participativo (ver Anexo 12). Caso uma demanda priorizada pela comunidade não possa ser atendida, por razões financeiras ou técnicas, deve-se atender a próxima na hierarquia e assim sucessivamente. Isto é, a seqüência ordinal fixada pela comunidade deve ser respeitada.

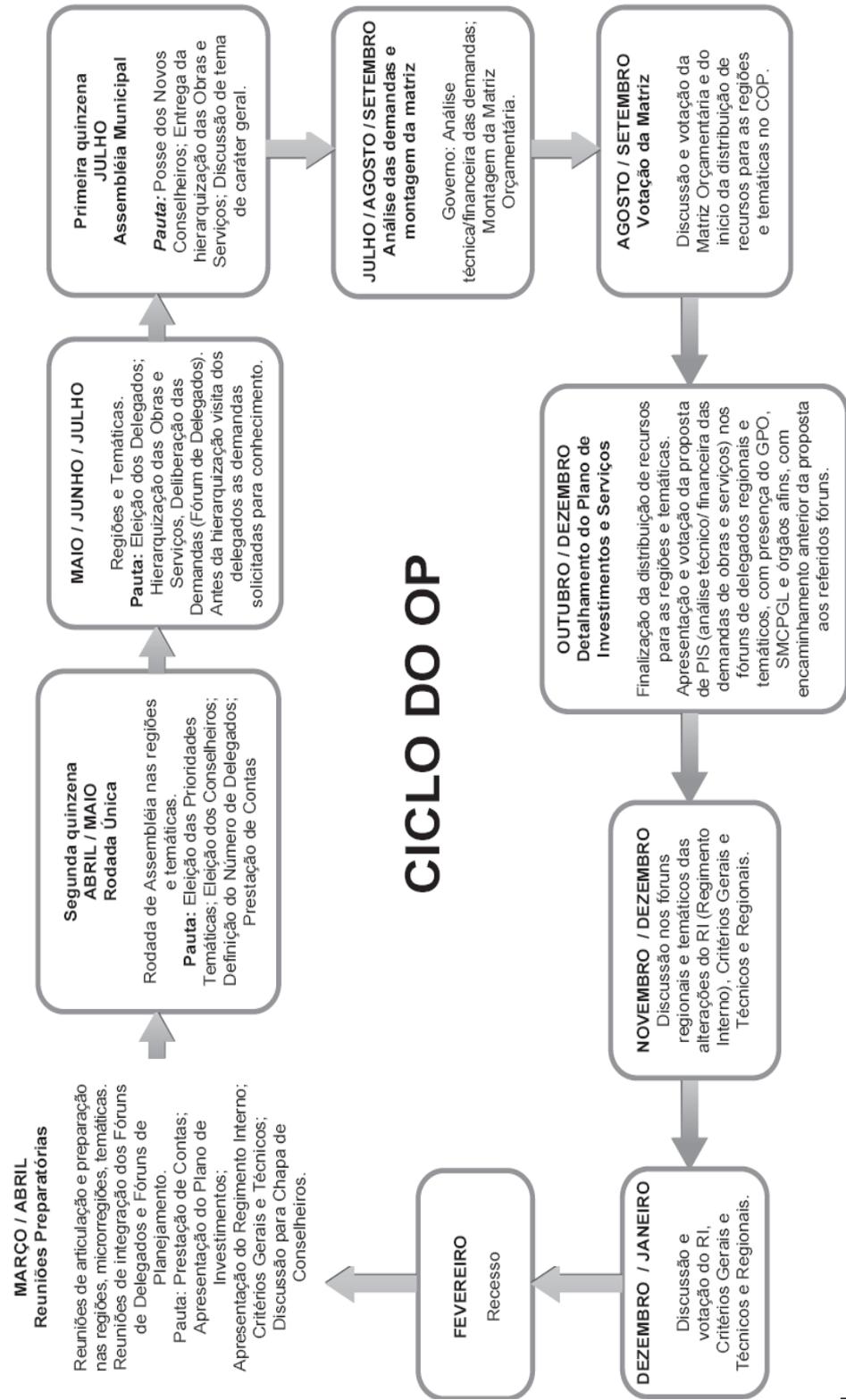
O Plano de Investimentos deve ser, obrigatoriamente, apresentado e votado em cada Fórum de Delegados Regional e Temático, após o que será submetido à aprovação final no Conselho do Orçamento Participativo.

Com a elaboração e a aprovação pelo Conselho do OP do Plano de Investimentos termina o processo de discussão da elaboração do Orçamento Público através do OP que será, a seguir, executado sob o acompanhamento das diversas instâncias permanentes do OP.¹⁰

Por fim, também todo o ano, iniciando em novembro e estendendo-se até janeiro ocorre um dos momentos mais importantes do processo anual do Orçamento Participativo: a definição geral de todas as suas regras. Todas as regras que organizam estrutura e processo do Orçamento participativo são postas, neste momento, em discussão. A discussão e elaboração de propostas deve ser feita, pelo menos, nos Fóruns Regionais e Temáticos e finalizada no Conselho do Orçamento Participativo. Uma vez que este tem, entre suas atribuições, a função de aprovar ou não as regras e estruturas do Orçamento Participativo. O resultado final desta discussão é o documento intitulado **Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais**.

¹⁰ Algumas destas instâncias foram mencionadas na nota 4.

Figura 3. Ciclo do Orçamento Participativo



2.2 Caracterizando o Orçamento Participativo: seus principais elementos constitutivos

Em síntese, o Orçamento Participativo possui na sua base quatro estruturas de participação aberta a toda a população, organizadas em âmbito regional ou temático: as Reuniões Preparatórias, a Rodada Única de Assembléias, as Reuniões de hierarquização de demandas e a Assembléia Municipal. Como podemos ver pelas atribuições descritas, estes espaços têm uma dupla função: nelas são decididas, pelo voto direto de todo cidadão de Porto Alegre que deseje participar, pelo menos uma vez ao ano, todas as ações que os recursos públicos financiarão e, ao mesmo tempo, eleitos os representantes da comunidade frente ao governo para a formatação final do Orçamento Público. Também tem a importante - e central - função de servir de espaço de fiscalização do cumprimento (pelo governo especialmente) das decisões. As decisões tomadas nestas instâncias abertas são a base vinculante de todas as construções posteriores: o Orçamento, o Plano de Investimentos e o Regimento do Orçamento Participativo. Do voto direto na Assembléia, por sua vez, nascem duas outras estruturas institucionais, de caráter representativo: os Fóruns de Delegados Regionais e Temáticos e o Conselho do Orçamento Participativo. Elas são as estruturas que operacionalizam as decisões tomadas nas reuniões e assembléias mais amplas.

Da descrição anterior destacaremos nove elementos que consideramos centrais para a definição do que é o Orçamento Participativo. O que os torna centrais é o fato de que são a base comum de praticamente todos os procedimentos previstos no OP. Neste Capítulo veremos quais são.

Analisando a descrição de estrutura e processo do **Orçamento Participativo** pode-se perceber, em primeiro lugar, uma clara **combinação entre instâncias diretas e indiretas de deliberação**. Nas Assembléias e reuniões preparatórias e de hierarquização os cidadãos exercem **diretamente** o poder de decidir. No funcionamento destas, organizações ou

indivíduos constituídos por delegação não são os atores que votam (embora importantes, as Associações de Moradores, por exemplo, não tem prerrogativa especial de qualquer natureza); nelas votam os indivíduos na condição de cidadãos. O voto, na Assembléia, para qualquer das escolhas previstas, é individual. Já os Fóruns de Delegados e o Conselho do Orçamento Participativo são **expressão de delegação** deste poder. Nestas instâncias decidem, votam, exclusivamente os representantes eleitos pela população que participa do OP. Elas são, portanto, espaços representativos. Há, em particular no Fórum de Delegados, certo componente híbrido quanto à base que representam, que mistura grupos sociais e "indivíduos-cidadãos", uma vez que define os nomes dos delegados são os grupos, mas o que determina o número de delegados a que tem direito cada grupo é número de indivíduos que liga-se a cada grupo no ato de cadastramento que ocorre nas Assembléias.

A segunda característica do Orçamento Participativo, é que a delegação, a representação, prevista em seu processo tem autonomia altamente limitada. Decisões centrais do processo, prioridades da cidade e hierarquização de demandas são decididas, no Orçamento Participativo, diretamente pela comunidade em reuniões abertas e não por representantes. **A representação nasce junto com a prioridade (conselheiro) e com a demanda (delegado) e estas não podem ser modificadas por aqueles.** Não resta, neste campo, muita margem de manobra para o representante. A função do representante, neste aspecto, é bem delimitada: não lhe é delegada a autoridade para escolher prioridades e hierarquizar, isoladamente, a portas fechadas, as demandas de suas comunidades, mas lhe é atribuída, principalmente, a função de garantir que a distribuição final de recursos (proposta de Orçamento Público a ser encaminhada a Câmara de Vereadores) respeite as escolhas pretéritas feitas em momentos obrigatoriamente públicos. É, portanto, nos espaços públicos que se conformam as mais importantes decisões do Orçamento Participativo e deles

emana uma representação altamente vinculada a estas. **O mandato dos representantes é, portanto, imperativo.**

Um terceiro importante elemento que conforma o Orçamento Participativo é que sua modelagem prevê o compartilhamento de poder, entre duas partes: governo e cidadãos (diretamente ou indiretamente, através de suas entidades comunitárias, delegados e conselheiros) de proposição, deliberação e coordenação do processo. O governo tem as prerrogativas de proposição e veto (desde demandas até regras) e a população tem as de proposição, voto (escolha entre alternativas), derrubada de veto e controle do cumprimento das decisões (através do mecanismo de prestação de contas). **Assim, o modelo prevê, neste aspecto, um compartilhamento de poder com inclinação mais intensa para a população, uma vez que o governo não tem poder de voto no processo e seu veto pode ser derrubado em definitivo (ressalte-se que nunca houve veto do governo a decisões do OP até 2004).** A decisão final é sempre da população, nas Assembléias, Fóruns de Delegados ou no COP.

Um quarto elemento a destacar é a presença de incentivos a participação em vários mecanismos do processo. Observe-se, por exemplo, que nos critérios de distribuição de recursos há a previsão de mais recursos para a prioridade mais votada nas regiões. E quanto mais recurso recebe a prioridade dentro da qual se encaixa uma determinada demanda, mais chances de esta tem de ser atendida. Raciocínio semelhante pode ser feito para o procedimento de escolha de demandas.

Um quinto aspecto é o fato de o Orçamento Participativo ter, em seu modelo, uma forte preocupação com o componente redistributivo. A idéia de igualdade inscrita nos mecanismos e estruturas deste modelo não é apenas formal – o que se pode verificar na plena equivalência de direitos políticos entre indivíduos nas Assembléias, por exemplo; mas também substantiva: o reconhecimento da desigualdade de acesso, entre as comunidades regionais,

aos bens públicos e da necessidade de reduzi-la está presente, por exemplo, no critério que submete a distribuição de recursos entre regiões à carência de infra-estrutura ou serviços desta. Neste aspecto, o Orçamento Participativo revela-se, explicitamente, um processo em que parte do resultado final está inscrito *ex-ante*, no próprio mecanismo que processa as decisões: a redução de desigualdade social. Este aspecto está presente, sobretudo, nos critérios que estabelecem a distribuição dos recursos orçamentários: em particular no critério de carência de infra-estrutura ou serviço. Este critério inclina a distribuição para as zonas de renda mais baixa da cidade.

Há, ainda, outro aspecto relacionado à marca impressa no Orçamento Participativo pela presença de critérios de distribuição de recursos e critérios técnicos para atendimento de demandas no processo definidos pelos participantes do OP. Ambos os conjuntos de critérios indicam a preocupação de conferir ao processo uma racionalidade não tecnoburocrática e não patrimonialista-clientelista. Isto porque, entre outras razões, a discussão e fixação destes critérios é feita a partir de princípios opostos aos tradicionais (razão de estado, segredo, superioridade do conhecimento do corpo técnico do Estado), isto é, por princípios como transparência, visibilidade e controle social. Assim, corpo técnico e representação política perdem a predominância, que em certos momentos aproximou-se da exclusividade, na definição do saber técnico e político apropriado a identificação de qual o problema legítimo e a produção de soluções, pois esta é feita diretamente pela população no processo de definição pública dos critérios técnicos e de distribuição de recursos. Não que os corpos técnico e político do governo percam importância, em verdade eles assumem papéis, como se pode perceber na descrição feita anteriormente do Orçamento Participativo, propositivos e de veto (não definitivo) em algumas circunstâncias. No entanto, não mais tem a função de substituir ou submeter a sociedade civil a conhecimentos aos quais não tenha acesso.

Um sétimo aspecto diz respeito ao objeto do Orçamento Participativo. Embora o Orçamento Público tenha dois “lados”, receita e despesa, apenas para o segundo foi criado um processo estruturado e contínuo de discussão. É bem verdade que houve, em algum momento, como se verá adiante no histórico da experiência, a discussão das regras (legislação) de arrecadação tributária, mas esta foi feita esporadicamente e sem um método profundamente estruturado. A discussão da forma e intensidade de extração, pelo poder público, de parte do excedente social via tributação tem um papel secundário no modelo de Orçamento Participativo aqui analisado. **O foco do Orçamento Participativo foi, portanto, a distribuição do excedente capturado pelo poder público.**

Um oitavo elemento do Orçamento Participativo que merece particular destaque é a previsão de um momento anual de prestação de contas das ações previstas em Planos de Investimentos. Esta previsão permite um processo de permanente controle, responsabilização e incremento de responsividade da administração municipal.

Por fim, como nono elemento, aparece a preocupação de inscrever, no interior do processo do Orçamento Participativo, uma marca de institucionalidade maleável a novas práticas dos movimentos sociais. Esta marca está evidente na previsão de um momento anual de revisão de regras. Esta previsão é, também, como dissemos acima, fonte da possibilidade que tem o processo de gerar uma racionalidade alternativa a tradicionalmente aplicada nas atividades de planejamento e execução da ação do Estado.

Como dissemos no início desta seção, estes nove elementos são os centrais porque são os mais importantes procedimentos do OP. Em particular isto pode ser visto claramente no tronco central deste processo, que vai da escolha de prioridades até a confecção da matriz orçamentária e do Plano de Investimentos, com a posterior fiscalização do cumprimento das decisões registradas nestes dois documentos. Neste procedimento:

- 1) Prioridades e demandas são definidas em um processo que combina espaços diretos e indiretos de participação - assembléias (prioridades) e fóruns de delegados (demandas);
- 2) As decisões essenciais para a montagem da matriz orçamentária e do Plano de Investimentos – quais são as prioridades, qual é a hierarquia das demandas, quais são os critérios para distribuir recursos – são tomadas antes ou consoante à escolha dos representantes populares eleitos para executá-la e tem caráter imperativo;
- 3) Governo e população podem levantar demandas e prioridades, podem sugerir critérios de distribuição de recursos, podem participar do debate que monta os dois principais documentos do processo, mas só a população pode decidir, votar. Há um claro compartilhamento de poder previsto, com mais poder atribuído à população, nas regras do procedimento de montagem dos principais documento do OP;
- 4) As regras, em especial, como já mencionamos, a que estabelece mais recursos na Matriz Orçamentária para as quatro prioridades escolhidas em Assembléia, denota a preocupação com mecanismos de incentivo a participação neste procedimento central do OP;
- 5) A regra de distribuição de recursos, essencial a montagem destes dois documentos, ao estabelecer que maiores carência e população resultem em mais recursos, conduz a um forte cenário redistributivo. (Marquetti, 2000);
- 6) As regras, ao preverem que os critérios tanto para definição da distribuição de recursos quanto para a viabilidade técnica de atendimento de demandas sejam definidos pela população. Sendo estes dois elementos fundamentais para a confecção da matriz e do Plano, abre-se a porta, no centro da experiência, para a inclusão de saberes não tecnocráticos e não clientelistas na relação entre Estado e sociedade;

- 7) Embora haja a previsão de apresentação dos grandes agregados da receita, só há método, sistemática, regras detalhadas para a discussão da despesa;
- 8) Está inscrita a regra de um momento de prestação de contas sobre o Plano de Investimentos nas Assembléias e Fóruns de Delegados, o que abre a janela para o controle do Estado pela população;
- 9) Existe a previsão de uma revisão anual das regras do processo, o que faz do OP uma institucionalidade maleável a novas práticas sociais.

Estes elementos são o núcleo que constitui a experiência não por uma “mágica” de algum engenheiro institucional. Como veremos adiante - e este é um aspecto que constitui a explicação do que é o OP -, tais elementos são o resultado da resposta dada a uma conjuntura histórico-política específica. No Capítulo seguinte mostraremos que foram as circunstâncias da história política da década de 80 e 90 no Brasil e, especialmente, em Porto Alegre, especialmente a coincidência de uma vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores em 1988 e da agenda que vinha sendo desenvolvida pelos movimentos populares no país e na cidade, que fizeram estes aspectos permearem o conjunto do OP.

3 Uma breve história do Orçamento Participativo: a gênese de seus principais aspectos

A estrutura e o processo do Orçamento Participativo, descritos no Capítulo 2, correspondem, como já foi dito, a fotografia de 2004, último ano de gestão da chamada Administração Popular. Esta fotografia não foi a mesma desde a sua criação. Muitas e significativas mudanças foram feitas. No entanto, o núcleo central do processo, descrito no item anterior, foi mantido. Há razões para isto. Neste Capítulo apresentar-se-á a evolução da experiência, procurando mostrar que o ponto que une os nove elementos essenciais identificados no Capítulo anterior é o fato de não serem fruto de uma engenharia institucional artificial, mas o produto histórico da relação entre governo e movimentos sociais populares em uma determinada conjuntura e que, precisamente por isto, de sua concepção até 2004, a dinâmica de mudança no OP foi, sobretudo, de ampliação de abrangência, simplificação, fortalecimento das instâncias onde a decisão é mais direta e de seus aspectos essenciais. Afirmaremos a força destes elementos essenciais, mostrando que se mantêm inalterados praticamente desde a criação da experiência em 1989 e que todas as modificações feitas no OP tiveram como objetivo reforçá-los. O foco aqui é, portanto, nos elementos permanentes do processo, na forma de sua constituição e na avaliação das eventuais mudanças ocorridas. A reflexão é baseada em fontes secundárias, documentos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e na experiência do autor como representante do governo no OP.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre começou a ser construído em 1989, a partir da vitória eleitoral da Frente Popular nas eleições municipais de 1988. No entanto, sua trajetória começa antes. Ela está especialmente ligada a umbilical relação entre a agenda dos movimentos populares no Brasil e em Porto Alegre no final da década de 80 e o principal partido que compunha a Frente Popular: o Partido dos Trabalhadores.

No final da década de 80, a agenda dos movimentos populares e dos partidos de esquerda no Brasil é o alargamento do recente processo de democratização do país após um longo período de ditadura militar (1964-1985), especialmente no tocante as relações entre a sociedade e o Estado (Gouveia, 2003; Dagnino , 2002). O entendimento, por estes atores, de que, historicamente, no dizer de Dagnino (2002), o simples retorno às instituições formais básicas da democracia não possibilitaria - entre outras razões pelo enraizamento de mecanismos autoritários na própria sociedade brasileira - a superação das desigualdades e da exclusão crescentes no país, leva-os a acentuar a importância da agenda de ampliação e radicalização do modelo de democracia e, sobretudo, incluindo um forte componente de controle do Estado pela sociedade. Controle este frágil se somente organizado sob a égide exclusiva das instituições formais básicas da democracia representativa.

Assim, o ponto central desta agenda é, no dizer de Dagnino (2002), uma nova definição, construída pelos movimentos sociais, da idéia de cidadania. Esta definição passa a incluir o direito de participar efetivamente na gestão da sociedade como fundamental para construção de uma concepção dos cidadãos como sujeitos portadores de direitos.

Também Cunha (2007) sublinha esta agenda e seus efeitos sobre a criação de novas instituições democráticas:

"A busca por alteração nos padrões de desigualdade social, civil e política e a insatisfação com a forma como se relacionam Estado e sociedade, no Brasil dos anos 1970 e 1980, levaram a significativas mudanças na gramática social do país. Movimentos sociais e organizações da sociedade civil reivindicaram a democratização do Estado por meio da participação nas decisões acerca das políticas públicas e no controle público sobre as ações públicas, colocando na agenda o próprio significado da democracia e as formas de relação entre o Estado e a sociedade.

A luta desses atores sociais encontrou ressonância em atores políticos, durante o processo Constituinte, os quais tinham como projeto político comum a ampliação da participação política. Disso resultou a inscrição constitucional da participação como princípio de organização e gestão do Estado brasileiro, principalmente no âmbito local, inspirando a criação, nas

últimas décadas do século XX, de inovações híbridas democráticas, em que a participação é associada com deliberação”. (Cunha, 2007, p.)

Em Porto Alegre esta agenda também assume papel central na atuação dos movimentos populares, aqui materializados em uma forte tradição de associativismo comunitário. Em meados dos anos 80, com o advento da redemocratização, o ponto central do movimento popular urbano na cidade desloca-se de uma agenda de enfrentamento com o poder público para outra de abertura para a construção de experiências de participação popular com governos que estivessem dispostos a isso (Baierle; 1992).

Como estes movimentos estavam na base – e no DNA - do principal partido que conformará a Frente e a Administração Popular de Porto Alegre, o Partido dos Trabalhadores (PT), esta agenda entra diretamente no programa deste. O próprio PT nasce na conjuntura da agenda acima mencionada, o que faz com que torne o tema do controle social do Estado ponto central de seu programa de governo (Gouveia; 2003). Desde muito cedo o Partido dos Trabalhadores se coloca como articulador da acima mencionada agenda. No dizer de Baierle (1992), a Administração Popular, como conceito e prática de governo, foi produto, em grande parte, das reivindicações de espaço dos movimentos populares. A absorção desta perspectiva, especialmente pelo PT, catapulta para a arena da disputa político-eleitoral o tema da construção de um outro paradigma de organização do Estado, baseado na participação e não somente na pura e simples ampliação da capacidade de regulação do Estado.

Em nosso entendimento, no entanto, esta agenda poderia ter se materializado sob outra forma que não a do Orçamento Participativo. A simples presença da agenda e de um partido vinculado a ela não explica a ocorrência da experiência. Em outras cidades administradas pelo PT na mesma conjuntura a experiência não se desenvolveu ou consolidou. Para entender como esta “necessidade de espaço dos movimentos populares” -

expressa em uma agenda que põe no centro, mas ainda de maneira ampla, a relação com o Estado - transfigura-se na experiência concreta de participação popular em Porto Alegre, é preciso agregar a esta conjuntura ao menos três aspectos: a) a expressão concreta da vontade destes movimentos na conjuntura em que nasce o governo que induzirá a experiência; b) a forma particular como o partido que dirigirá a prefeitura lê e expressa esta vontade e c) a manifestação específica, naquele momento, da relação entre o movimento popular na cidade e o governo municipal. O comportamento destes três elementos produziu registros na experiência, no seu início e posterior desenvolvimento, sendo responsável pela criação e sustentação de suas principais características. Partindo da leitura da análise de Avritzer (2002) e Fedozzi (2000) sobre o OP, podemos compreender bem estes elementos.

Iniciemos a análise recorrendo a Avritzer (2002). Analisando a gênese do Orçamento Participativo, o autor identifica estes três elementos e afirma que, na origem do processo, o movimento popular expressa sua vontade identificando como ponto central o orçamento municipal, que o partido é mais vago do que o movimento neste aspecto, e nem sequer identifica o tema em sua proposta de governo, somente defendendo a idéia da constituição de conselhos populares paralelos à administração e que a experiência tal qual foi edificada surge, de fato, da intersecção entre o movimento comunitário e a administração municipal. Segundo Avritzer:

“É possível, portanto, afirmar que **a proposta de Orçamento Participativo foi gerada na intersecção entre sociedade civil e administração estatal**, o que possibilitou que a identificação de um tema contencioso – no caso, o orçamento – pelos movimentos comunitários de Porto Alegre fosse transformada em uma proposta de participação dos atores comunitários na elaboração do orçamento. É bastante claro que, sem a contribuição decisiva da **administração do Partido dos Trabalhadores** na implementação da proposta, ela não teria se tornado realidade; mas é igualmente correto afirmar que a ausência do tema orçamento na **proposta de governo do PT para a Prefeitura de Porto Alegre** demonstra que a identificação do tema orçamento foi obra do **movimento comunitário**. Quanto ao formato específico do OP, parece bastante claro que ele não

possui uma autoria individualizável: ele não corresponde ao formato proposto pelo PT. Ele é resultado de propostas feitas por cada um dos atores e das instituições disponíveis para implementá-las. É interessante também observar que a existência de uma proposta de múltiplas autorias faz com que a colaboração entre administração local e sociedade civil seja mais acentuada.” (Avritzer, 2002, p. 30)

Embora concordemos tanto com a idéia do papel protagônico do movimento comunitário quanto com o conceito de experiência gerada na intersecção entre sociedade civil e administração estatal, ao menos um reparo deve ser feito a observação de Avritzer: nem mesmo a identificação do tema orçamento pode ter “autoria individualizável”. Enquanto Avritzer (2002, p.28) aponta um documento da União das Associações de Moradores de 1986 como marco inicial do processo, para Gugliano e outros (2005) a expressão da centralidade da temática do orçamento já podia ser notada, em Porto Alegre, nos documentos eleitorais do Partido dos Trabalhadores no começo da década e oitenta:

“Isto [a ênfase na democratização do orçamento público] esteve presente, por exemplo, na campanha eleitoral de 1984, quando os candidatos a Prefeito, Raul Pont, e a Vice-prefeito, Clóvis Ingelfritz, divulgaram o manifesto eleitoral: *Conquiste Porto Alegre*, no qual apresentavam 13 metas principais para gestão da cidade, entre as quais destaco a primeira e a segunda metas que tratam, respectivamente, da formação dos conselhos populares e do orçamento público, onde se vê, mesmo que de forma superficial, a perspectiva de articulação da participação popular com a questão orçamentária.” (Gugliano e outros, 2005, p. 5)

Em verdade, tanto no documento do PT de 1984 quanto no da UAMPA de 1986, a presença do discurso que coloca o orçamento como objeto central do processo de participação popular tem relação direta com a conjuntura de mobilizações populares em Porto Alegre, em zonas de sub-habitação, em especial no período 1979-84 que desembocam na formação, desenvolvimento e consolidação de um novo movimento comunitário em Porto Alegre. O PT, fundado neste período, em 1981, é influenciado - e em parte composto - por este movimento e suas pautas. A UAMPA forma-se no

bojo deste novo movimento. Em particular um aspecto, identificado por Fedozzi (2000) parece ter sido determinante na recepção do tema participação na discussão do orçamento no discurso do movimento comunitário e do PT em meados da década de 80: segundo o autor, uma das razões para a deflagração desses novos movimentos em 1978/79 foi a constatação, pelos setores populares da população, de que os recursos públicos estavam sendo prioritariamente destinados às regiões centrais e já estruturadas da cidade e de que, na periferia, as obras eram significativamente em menor número e com custo compartilhado. Isto gerou descontentamento – e movimentos – buscando tratamento equânime.

Não se pode esquecer, também, que à época do documento apontado por Avritzer como marco da identificação do tema da participação da comunidade na discussão do orçamento, o PT era direção na UAMPA¹¹ (Baierle (1992) e Fedozzi (2000)). Assim, o documento do PT de 1984 e o da UAMPA de 1986 devem ser colocados em linha histórica, constituem partes de um mesmo processo.

Mas porque, então, quase que subitamente, apenas dois anos após o documento da UAMPA e quatro depois da plataforma eleitoral do PT de 1984 o tema “participação popular na discussão do orçamento municipal” desaparece na plataforma eleitoral do PT de 1988, como faz lembrar Avritzer?

Ocorre que, de 1985 a 1988, a agenda da participação da comunidade centrou-se no debate sobre a proposta de Conselhos Populares construída

¹¹ A União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) foi criada em 1983, reunindo, naquele momento, 51 das 170 Associações de Moradores que existiam (Fedozzi, 2000, p. 45). No Congresso de 1986, embora a UAMPA contasse com 150 Associações afiliadas, somente 76 participaram, de um total de mais de 200 existentes em Porto Alegre (Baierle, 1992). Assim, a hegemonia das lideranças comunitárias ligadas ao PT na UAMPA, que garantiu a presidência da entidade de 1983 a 1988, não significava hegemonia destas no movimento comunitário de Porto Alegre, ao contrário estas lideranças eram, considerando o conjunto total de associações existentes na cidade, em número menor e menos articuladas do que as ligadas ao PDT e ao PMDB (Baierle, 2007). Aliás, no III Congresso da UMAPA, em 1988, o PT perde inclusive a direção desta entidade para o PDT.

pelo governo de Alceu Collares (PDT), eleito para governar a Prefeitura de 1986 a 1988¹². E esta proposta não incluía a participação popular na definição dos temas orçamentários. Aliás, por razões que aqui não vamos analisar, mas que podem ser detalhadamente conhecidas em Fedozzi (2000) e Baierle (1992), o debate sobre os Conselhos Populares no período da gestão Collares focou-se, sobretudo, nos aspectos formais, no desenho organizativo destes, deixando para plano secundário os relativos ao conteúdo que deveria ser discutido nestes espaços. O governo Collares, talvez conduzido pelo medo de não conseguir controlar os movimentos populares, especialmente os setores ligados a oposição, adotou uma dupla estratégia: 1) apresentou uma definição extremamente abrangente de participação via Conselhos Populares sem delimitação clara da competência destes, protelatória e 2) estendeu ao máximo a discussão sobre os Conselhos Populares (Baierle, 2007), chegando ao extremo de aprovar o projeto de lei sobre o tema somente no último dia de seu mandato.

A manifestação da UAMPA em 1986, sintetizada no documento citado por Avertizer, apresentando a idéia de discutir o orçamento municipal com participação popular, deve ser compreendida como uma reação a esta dupla estratégia do governo Collares (Baierle, 1992; Fedozzi, 2000). A nascente percepção da importância de discutir publicamente o orçamento ainda não tinha, no entanto, força e nitidez suficientes para pôr o tema orçamentário no centro da pauta das relações entre sociedade e Estado em Porto Alegre e, sobretudo, para impô-lo ao governo de plantão à época. As forças políticas comprometidas com esta visão, especialmente PT e UAMPA, não tinham, naquele momento, peso social suficiente para definir a forma e o conteúdo que deveria tomar o processo de participação. O PT era minoritário eleitoralmente e a UAMPA, embora importante, não organizava, como já demonstramos, a maioria das associações de moradores. A força política

¹² Primeiro governo municipal eleito em Porto Alegre após o golpe militar de 1964, em 1985.

dominante, o PDT, por sua posição no comando da prefeitura e por possuir, também, significativa base de apoio no movimento comunitário, conseguiu manter em seus termos, descritos no parágrafo anterior, o debate.

No entanto, se, por um lado, o governo Collares teve sucesso em sua estratégia, conduzindo o debate a ponto de construir uma proposta ampla o suficiente para expressar a vontade de participação dos movimentos populares e o protelando a ponto de não efetivar a operação da participação no governo através dos Conselhos Populares, por outro, justamente a protelação criou frustração e expectativa de que algum outro partido viesse a efetivar o projeto (Fedozzi, 2000).

E é justamente esta expectativa que organizará os termos do debate do tema da participação popular na agenda eleitoral de 1988. Em particular o PT apresenta sua plataforma procurando capturar desta expectativa. E depois da frustração com a não implantação dos Conselhos Populares, comprometer-se com a realização do projeto, radicalizado em seus termos, em sua forma, parecia a melhor forma de lidar com o desejo dos movimentos comunitários. Isto é, como o debate estava focado em aspectos formais e em competências pouco delimitadas, amplas e pouco objetivas, também a proposta apresentada pelo PT em sua plataforma eleitoral adquire aspecto genérico, sem a nitidez de forma e conteúdo que viria a ter o Orçamento Participativo, talvez para não criar risco de reversão de expectativas. É assim, portanto, que o debate entre movimentos e administração municipal ao final da década de 80, centrado no tema dos conselhos populares, faz desaparecer, **momentaneamente**, qualquer menção explícita ao tema orçamento. E este desaparecimento cria a impressão, falsa, de que o Partido que iria ganhar as eleições não estava presente no momento original da identificação da necessidade de discutir o Orçamento Municipal com participação popular.

Por estes motivos, é mais adequado considerar tanto o movimento comunitário quanto o partido que viria a governar a partir de 1989 como

responsáveis pela identificação da centralidade do tema orçamentário no processo de participação da população. Isto, esta convergência, ao contrário de invalidar o raciocínio de Avritzer, acentua o aspecto colaborativo na construção da experiência e ajuda a explicar o forte compromisso de todos os atores envolvidos com a idéia de discutir o orçamento democraticamente, reforçando a idéia da construção da experiência no espaço de interface entre movimento e partido e depois movimento e governo. **Toda a experiência, da identificação à formatação é fruto da intersecção entre o movimento comunitário e a administração estatal.**

Em 1989, no entanto, após a vitória eleitoral da Frente Popular, o tema orçamento retorna, para não mais sair, ao centro da questão da participação popular na gestão municipal em Porto Alegre. Sua entrada foi possibilitada pela alteração na concepção construída pelos dois atores, partido e movimento, quanto aos Conselhos Populares, o que de certa forma desobstruiu a discussão de conteúdo do processo de participação. No período anterior de discussão da participação popular, tanto a visão do PT quanto da UAMPA – hegemônica pelo PT até 1988¹³ – identificaram os Conselhos Populares como embriões de um poder popular paralelo. A superação desta discussão pelo PT¹⁴, abriu caminho para a construção de um modelo universalizante de participação e governo. E seu compromisso com a autonomia do movimento comunitário, esvaziou as preocupações deste com o perigo da construção de formas de participação artificiais, sem real compromisso com a base popular.

Ambos os atores - governo e movimento popular – estavam, assim, em algum grau, comprometidos com a participação popular na discussão do Orçamento. Não perceber este aspecto dificulta entender como, já no início de 1989, primeiro ano da Administração Popular, o governo busca o

¹³ Como já disse em nota anterior, isto não significa que o PT hegemônizava o movimento comunitário, uma vez que a UAMPA detinha em suas fileiras parte numericamente minoritária deste movimento.

¹⁴ Para este tema ver também Utzig (1996).

movimento para fazer esta discussão. Não por acaso, no momento em que se defrontou com a tarefa de construir, em 1989, o primeiro orçamento de seu governo, a Administração Popular faz ressurgir a idéia nascida em 1984 e reaparecida em 1986. Que deveria haver participação popular estava claro, que o Orçamento deveria ser discutido com a população também, o que não estava claro era o formato. Qual o formato da discussão, quais as instâncias onde ela deveria se dar?

Em um ambiente onde a democratização das relações entre Estado e sociedade fora tema central da plataforma eleitoral, prensada, por um lado, pela experiência vivida pelos movimentos populares em Porto Alegre, marcada por uma trajetória de confronto ou de clientela com o poder público, e a concepção de “poder paralelo” que o PT queria ver operando especialmente pelas estruturas de Conselhos Populares surgidas nas lutas destes mesmos movimentos, e, por outro, pelas exigências práticas de gestão e legitimação, a administração municipal que iniciava em 1989 não tinha um modelo seu. Esta avalia, assim, a possibilidade de utilizar, com modificações, dois modelos anteriores: o dos conselhos populares, transformado em lei por Alceu Collares em 1988, e o do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) vigente em 1989. As inúmeras dificuldades para adaptar a Lei dos Conselhos Populares a visão e necessidade do movimento comunitário e do próprio governo (Fedozzi, 2000), levaram a Administração Popular a abandoná-la. O modelo do PDDU foi analisado por uma razão prática: na época a mesma secretaria municipal responsável por este, a Secretaria de Planejamento Municipal, também tinha a atribuição de elaborar o Orçamento Municipal. A operação deste modelo, no entanto, tinha mostrado um viés incompatível com a concepção do novo governo e dos movimentos populares: a forma como estruturava as decisões e a representação favorecia os setores mais privilegiados da cidade e praticamente excluía a maioria da população. Em primeiro lugar, todos os seus membros, vinte e um, eram indicados pelo Prefeito. Além disso,

representantes do governo municipal, estadual e de entidades de classe eram maioria, dezessete. Somente quatro tinham, em um grau muito reduzido, a função de representar a comunidade.

“Esta composição aliada a forma de indicação dos representantes – através de listas submetidas à aprovação do Prefeito –, determinou uma situação de sub-representação da população, agravada pela assimetria de poder existente entre as forças sociais e econômicas que atuam no espaço urbano. Conforme analisaram Oliveira e Barcellos (1993, p.261-2), ‘o fórum constituído pelo Conselho [do PPDU] espelhou uma composição semelhante ao jogo de dominação que se pode identificar no espaço urbano, na medida em que a cidade é o lugar onde se defrontam, de um lado, os proprietários fundiários e imobiliários, os incorporadores, as empresas da construção civil, os empreiteiros de obras e os concessionários de serviços públicos e, de outro lado, aqueles que nela buscam morar e viver seu cotidiano’.” (Fedozzi, 2000, p. 26)

Esta forma de estruturação da participação não servia, pois estava amarrada a realização de interesses bem diversos dos representados pela Administração Popular. Texto oficial da Prefeitura Municipal de Porto Alegre revela a percepção desta de que mesmo os pretensos representantes comunitários não expressavam os interesses populares de forma simétrica:

“Naquele ano de 1989, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) dividia a cidade – então com 1,2 milhão de habitantes – em quatro zonas comunitárias, e cada uma delas, sem a participação ativa da população, elegia, via associações de moradores, um conselheiro. Os quatro conselheiros formavam um Conselho Comunitário, que por sua vez escolhia um presidente. A inexistência de sistemas de acompanhamento e controle das reivindicações populares permitia uma dessintonia conveniente a alguns representantes do Legislativo, que, pela prática de apadrinhamento, terminavam por provocar alterações de interesse segmentado no Plano Diretor do município.”(Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995, p.17).

Descartou-se, então, a utilização deste modelo como forma de democratizar as relações entre Estado e sociedade em Porto Alegre. No entanto, do modelo de participação previsto no PDDU ficou como referência a idéia de regionalizar a cidade para melhor organizar o debate entre prefeitura e população. Mas mesmo a regionalização do PPDU já era, no

primeiro momento, vista como insuficiente para a organização do debate. Como lembra Fedozzi (2000), o governo procurou ampliar de quatro para cinco o número de regiões em que era dividida a cidade:

“Em comum acordo com o movimento comunitário, foram previstas plenárias regionais e municipais com caráter informativo, as quais foram realizadas em 5 regiões da cidade entre os dias 15 e 18 do mesmo mês [agosto 1989].” (Fedozzi, 2000, p. 60)

No entanto, durante estas reuniões, conforme relatado em texto oficial da prefeitura, constatou-se a insuficiência da divisão da cidade em 05 regiões:

“(...) a equipe de administração imediatamente sentiu, e simultaneamente foi alertada pelas lideranças populares, que essa não era uma medida suficiente para garantir uma representatividade efetiva e uma discussão organizada.

Seguiu-se um verdadeiro corpo-a-corpo pela cidade: centenas de correspondências foram expedidas, outros tantos contatos pessoais desenvolvidos para chamar a uma reunião os conselhos populares, uniões de vilas e demais organizações de bairros. Junto com elas, num debate profundo sobre a regionalização de Porto Alegre, elaborou-se uma concepção que passou a valer em todas as circunstâncias, daí em diante: uma região não é uma medida de superfície; é um espaço de uso social e de organização comunitária. Ela não se cria por decreto ou por decisão da Prefeitura Municipal. Faz-se através de um grande acordo.”(Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995, p. 17)

Conforme relata o documento da prefeitura intitulado “Orçamento Participativo: Porto Alegre”, citado acima, a decisão final, tomada em reunião com lideranças de todas as regiões da cidade foi, então, pela divisão da cidade em 16 regiões. Esta regionalização procurou expressar as zonas históricas de mobilização, na década de 80 e um pouco antes, dos movimentos populares comunitários de Porto Alegre, isto é a organização social real da cidade, como mostra o Quadro 2, elaborado por Fedozzi (2000).

Quadro 2 – Movimentos Reivindicativos em Porto Alegre – 1978-84

Movimentos Reivindicativos em Porto Alegre - 1978-84

Regiões do OP	1978 (out) - 1979 (set)	1978-1982	1982-1984
Ilhas			
Humaitá Navegante	Tio Zeca Teodora	Teodora	Achieta Tio Zeca Teodora A.J. Renner
Leste	Satrunino Brito Fátima II Fátima (Pinto) Bom Jesus Beco do Resbalo	Fátima (Pinto) Mato Sampaio	Fátima (Pinto) Mato Sampaio Três Fazendas Beco do Resbalo Mirim
Lomba do Pinheiro	Chácara das Pedras N.S. das Graças Beco do Davi Tamancas	Panorama Tamancas Jardim Viçosa Beco do Davi Esmeralda	N.S. das Graças Agronomia Viçosa Esmeralda Nova São Carlos Chácara das Pedras
Norte	Nova Brasília Sto. Agostinho São Borja Beco das Moças Nova Gleba Vila do Respeito Dois Toques Vila Ramos Sarandi	Nova Brasília Sto. Agostinho V. Elizabeth Nova Gleba Dois Toques V. Ramos Sarandi	União Elizabeth Nova Brasília São Borja Sta. Rosa Nova Gleba Vila Ramos

Quadro 2 – Movimentos Reivindicativos em Porto Alegre – 1978-84 (Cont.)

Movimentos Reivindicativos em Porto Alegre - 1978-84 - Cont.

Regiões do OP	1978 (out) - 1979 (set.)	1978-1982	1982-1984
Partenon	Maria da Conceição Comunitária São José	Campo da Tuca	
Restinga	Barro Vermelho Restinga Restinga Nova	Restinga Figueira	Restinga Nova Barro Vermelho
Glória	Morro da Polícia Jardim Cascata Jardim Renascença N.S. Lourdes 1 de Maio	São Francisco	1 de Maio
Cruzeiro	Tronco Orfanotrófio I Orfanotrófio II Cruzeiro do Sul Vila Maria	Cruzeiro do Sul Vila Maria	Cruzeiro do Sul Orfanotrófio I Orfanotrófio II Mato Grosso Mariano de Matos Pedreira I Pedreira II
Cristal	Cristal		
Centro Sul	Vicente Monteggia São Vicente Camapuã Monte Cristo Vila Nova		São Vicente Monte Cristo
Extremo Sul	Guarujá	Avipal	Beco do Adelar Sargentos Planetário
Eixo Baltazar			Jardim Sabará Beco do Resbalo Jardim Mirim Chácara das Pedras
Sul	Assunção		
Centro			Planetário
Nordeste			

Fonte: Tabela montada por Fedozzi (2000)

Esta passagem da história do OP é o primeiro registro de como foram fortes os acordos feitos na fase inicial da experiência e do quanto ela refletiu, de fato, a organização dos movimentos populares da cidade. As 16 regiões em que foi dividida a cidade já em 1989 não aumentaram de número e somente sofreram duas alterações até 2004: a região Ilhas foi incorporada na região Humaitá - Navegantes e a região Noroeste foi desmembrada da região Eixo da Baltazar.

A passagem da criação da base espacial regional do processo do OP também exemplifica bem como neste processo de superação de tensões, partido/governo e movimento comunitário conceberam a forma e a dinâmica do processo do OP. **O OP foi, desde seu início, um ato de forja compartilhada entre o governo municipal e o movimento popular comunitário, um ponto de encontro entre a vontade e a história de cada um destes atores¹⁵; ato este que lhe conferiu um de seus principais e mais perenes elementos: o compartilhamento de poder com inclinação mais intensa para a população.** Esta característica, como pano de fundo, permitiu que as características de cada um dos atores do processo (pretéritas e adquiridas na conjuntura acima descrita), sua agenda, expectativas e dinâmica interna marcassem, cada uma a seu modo, a experiência. Isto é, alguns aspectos são, claramente, fruto das necessidades políticas e expectativas do partido/governo e outros do movimento comunitário. É do encontro da estrutura representada pela agenda da frente partidária vitoriosa, dadas as circunstâncias em que vence o processo eleitoral (com somente 34% dos votos) e a conseqüente necessidade de sustentação social mais ampla, com a situação do movimento popular e comunitário em Porto Alegre que vão surgir os principais aspectos da experiência de Orçamento Participativo em Porto Alegre.

¹⁵ No quadro 2, extraído integralmente de Fedozzi (2000), procuramos ao sistematizar a história das lutas dos movimentos comunitários em Porto Alegre no período 1978 a 1984, mostrar ao menos um aspecto deste como o elo histórico.

Embora fortemente composto por movimentos sociais, o ponto mais forte do Partido dos Trabalhadores de Porto Alegre não estava no movimento comunitário, mas nos sindicatos dos setores médios. Além disso, embora tivesse forte presença na UAMPA, a base comunitária deste partido era desarticulada. Mais, o movimento comunitário articulado, organizado, através de Associações de Moradores, estava, em 1988/89, principalmente ligado a lideranças do PDT e do PMDB. (Baierle, 2007, p. 46). A base de que dispunha o PT não era suficiente no processo de legitimação de seu governo municipal frente aos conflitos centrais da cidade. No dizer de Fedozzi (2000), de um lado, em uma situação de enfrentamento político forte e cerco da mídia, o governo não detinha a sustentação da comunidade organizada para suas ações mais radicais (como a intervenção nas empresas de transporte) e, por outro, a idéia de que os Conselhos Populares poderiam oferecer-se como alternativa a esta situação mostrava-se ineficaz, por sua pouca significância em relação a toda a cidade.

Assim, conforme Baierle (2007):

“Em Porto Alegre, os partidos da Frente Popular precisaram dramaticamente do OP para enfrentar uma conjuntura extremamente difícil ao longo da última década. Diante de um legislativo local sempre com maioria opositora, um orçamento inicialmente quase todo comprometido apenas com a folha salarial dos funcionários, uma mídia local hegemônica por um único grande grupo empresarial, um empresariado urbano (empreiteiras, empresas de transporte, comerciantes, empresários do setor de serviços) dominado em grande parte por uma lógica patrimonialista e predatória em relação à qualidade de vida e ao meio ambiente, uma burocracia estatal em ampla medida submissa e carente de qualificação profissional, quando não preconceituosa em relação aos movimentos sociais, seria impossível manter-se no poder e adquirir governabilidade sobre as políticas públicas sem uma ampla base popular. Mas não podia ser qualquer base, o que jogaria o governo nos braços do populismo tradicional (a maioria dos dirigentes de associações de moradores era mais simpática ao PDT e ao PMDB do que ao PT).” (Baierle, 2007, p.44)

Restou, portanto, ao PT o recurso à relação direta com a população, sem garantias prévias significativas de representação às associações comunitárias. Foi a forma encontrada para “quebrar a hierarquia de ‘cidadãos

profissionais' que julgavam ter assento garantido nas relações com o governo a partir de organizações muitas vezes fantasmas" (Baierle, 2007, p.44). **Nascia, assim, pela vertente partido/governo, outro elemento organizador central da experiência que viria a se desenvolver: a participação direta da população.** Este elemento vai se expressar nas Assembléias do Orçamento Participativo e está presente desde o primeiro ano da experiência: em 1989 a proposta de orçamento do executivo para 1990 foi apresentada em 16 assembléias¹⁶ que também elegeram um representante para cada cinco pessoas presentes com a finalidade de, após, aprovarem-na em Plenária Municipal. Mais adiante, em 2001, além de elegerem representantes, as assembléias também serão responsáveis pela eleição de prioridades temáticas.

A procura por assegurar a ampliação da base de apoio da Administração Popular, acaba por inscrever dois outros aspectos no regulamento da experiência do OP em Porto Alegre: a) mecanismos de incentivo a participação e b) a prática de revisão anual das regras do processo. Este último aspecto, em particular, foi uma decisão fundamental para garantir a crescente adesão da população e, também, de suas organizações ao processo. A abertura permanente das regras ao questionamento, combinada com a presença de instâncias de participação direta e irrestrita, acabou por tornar o processo flexível o bastante para dotá-lo de base composta por atores com múltiplas origens e práticas de organização. Vital decisão em uma cidade onde o movimento popular estruturou suas lutas baseado, no dizer de Fedozzi (2000):

"(...) numa cultura cívica insubmissa, embora anti-institucionalista (em que a participação em instâncias administrativas era vista com grande desconfiança, em parte em razão do histórico autoritarismo e às formas de

¹⁶ Aqui está claramente um ponto de encontro entre a vontade do governo de ampliar sua base de sustentação social e a situação do movimento comunitário à época. Como já foi dito antes neste capítulo, estas 16 regiões expressaram, em grande parte, a distribuição das lutas do movimento comunitário em Porto Alegre no período 1978 a 1984 (ver quadro1).

cooptação do Estado brasileiro; mas também em razão do revolucionarismo das lideranças vinculadas aos partidos de esquerda)” (Fedozzi, 2000, p. 48).

Mas, como se viu na descrição do OP e na sua análise com vistas a identificar os principais aspectos, outro elemento da experiência é sua composição, também, por **espaços de representação, de “participação indireta”**. Estas instâncias entram na experiência, sobretudo, como forma de acomodar a importância política das associações de moradores, como forma de garantir um incentivo para sua participação. A UAMPA, por exemplo, como nos lembra Baierle (2007), reivindicava a exclusividade de participação no OP para as associações de moradores.

Esta demanda não foi acolhida, mas a UAMPA teve assegurada cadeira cativa no Conselho do Orçamento Participativo e, mais importante, as associações de moradores, conselhos populares e outras entidades comunitárias, como se viu na descrição do modelo de OP de Porto Alegre, tornaram-se responsáveis pela indicação dos nomes dos delegados que irão compor os Fóruns de Delegados Regionais e Temáticos, instâncias responsáveis pela hierarquização das demandas de obras e serviços que as comunidades desejam ver atendidas. Não são os cidadãos em assembléia que nominam os delegados, mas, posteriormente, as organizações as quais eles se vinculam. Sublinhe-se, no entanto, que o número de delegados para cada associação, ou mesmo qual associação estará representada, não é dado a priori: a organização que deseja fazer-se representar necessita mobilizar para as assembléias. Houve, portanto, na estruturação da representação no OP, uma mediação política entre a vontade de assegurar espaços cativos para o movimento comunitário organizado - oriunda de setores do próprio movimento - e a necessidade do governo, apontada acima, de ampliar sua base de sustentação através de uma relação direta com a população. Embora estivesse interessado, como foi descrito acima, em ampliar sua base de apoio, o PT compreendia e apostava no papel das organizações comunitárias

existentes, especialmente as chamadas Articulações Regionais, as Uniões de Vilas e os Conselhos Populares. A preocupação com a participação destas já estava presente em 1989: neste ano, além das assembléias, estas organizações também elegeram, em reuniões específicas, representantes para a Plenária Municipal que iria aprovar o Orçamento Municipal para 1990.

Assim, na mediação entre a necessidade de ampliar sua base e a força existente das organizações comunitárias, surge, como resultado mais importante, a atribuição de funcionalidades específicas para as organizações populares e para a participação direta individual no processo do OP. Ao longo da história do OP até 2004, esta combinação sempre estará presente, com uma inclinação, a deslocar funções do espaço indireto para o direto. A partir de 2002, por exemplo, as **prioridades** regionais e temáticas, que até o ano anterior eram definidas nos fóruns de delegados, passaram a sê-lo nas Assembléias Regionais. Mas as **demandas** seguiram sendo definidas nos fóruns. No entanto, o fundamental a reter, embora alguns ajustes tenham ocorrido, é que na origem do OP já existia uma combinação de instâncias de participação direta e indireta (delegativa).

A procura, por parte do partido e do governo municipais, de uma base política mais ampla, comprometida com o projeto da Administração Popular e fora do "controle" das lideranças tradicionais, teve, ainda, consequência sobre a natureza da representação: situar o mais forte elemento de poder nas reuniões abertas a toda a população. Nelas, como já foi dito, antes da escolha dos representantes é escolhida a prioridade e demanda. Por esta via, estabelece-se o mandato vinculado, isto é, uma limitada autonomia de representação a delegados e conselheiros.

Assim, estas características - instâncias de participação direta aberta a toda população, organizadas em 16 regiões, combinadas com espaços de natureza representativa com autonomia limitada - foram conferidas ao OP

desde os seus primeiros momentos¹⁷, em 1989, fundamentalmente em função da necessidade de ampliação da base de sustentação social da Administração Popular – que resultava do fato de ter sido eleita com apenas 34% dos votos, deter baixa aprovação na população para suas ações naquele momento e estar em minoria na Câmara de Vereadores -, combinada com a história de lutas e organização do movimento comunitário em Porto Alegre.

No entanto, além da abertura de espaços a participação, a população em geral e o movimento comunitário e suas organizações, em particular, exigiam que estes produzissem resultados concretos. Baierle (1992), a partir de declarações de representantes do movimento comunitário e membros do governo, descreve com precisão este sentimento:

“Um primeiro desafio ‘educativo’ colocado pelos movimentos populares à Administração Popular, de imediato, foi de conteúdo. Cansados de ‘enrolações’ e políticas paliativas, os movimentos existentes nas várias regiões da cidade exigiam obras na área do saneamento básico, melhorias efetivas no sistema de transporte coletivo, acesso à terra e à moradia. Um segundo desafio foi de credibilidade. Os integrantes do governo esperavam uma pronta adesão às políticas que buscavam implementar, pela sua suposta vinculação com os interesses “objetivos” das camadas populares da população. Mas para movimentos que haviam passado anos esperando por soluções materiais da parte dos sucessivos governos, tendo esperado pelos Conselhos prometidos e não efetivados no Governo Collares, tendo percebido que as políticas sociais dos Governos Simon e Sarney só apareciam seis meses antes das eleições, **não seriam simples reuniões entre assessores comunitários do governo e população que alterariam o quadro de ceticismo com relação à política institucional** [grifo meu]. As comunidades exigiam provas para crer num futuro diferente.” (Baierle, 1992, p. 120)

Já em 1989, a força destes desafios seria sentida. Sem contar com um método participativo de planejamento, a inexperiência da equipe da Administração Popular somada ao voluntarismo – vontade extremada, sem reflexão, de conduzir algum processo de participação – acabaram por dar

¹⁷ “Além de eleger Conselheiros e Delegados, as Assembléias Regionais tiveram, desde o início, a função de discutir os grandes números da Receita e das Despesas do Município, e de recolher as demandas da sociedade”. (Prefeitura municipal de porto alegre, 1995, p. 23)

campo ao método existente à época na prefeitura, marcadamente autoritário e tecno-burocrático. No dizer de Fedozzi (2000), faltou ao processo organização e um método que considerasse a gramática social própria dos movimentos naquele período o que, forçosamente, resultou na replicação dos padrões dominantes: uma combinação de autoritarismo e burocratismo. Isto é, segundo constataram Moura e Pereira (1990), a partir de relatos e documentação da época:

“(...) não houve um processo de divulgação dos dados e propostas anteriormente às plenárias, que contribuísse com a preparação/discussão prévia nas instâncias do movimento (...) ao mesmo tempo, a dinâmica das plenárias pautou-se pelo tom discursivo e genérico na apresentação das informações. A consequência foi a realização de plenárias com caráter marcadamente de denúncias e reivindicação [pelo movimento], sem a necessária discussão de propostas e articulação com o contexto geral da cidade” (Moura e Pereira, 1990, p.31-34, citado em Fedozzi, 2000, p. 62).

O movimento comunitário reagiu exigindo o detalhamento das obras e serviços a serem realizadas.

No ápice do processo de 1989, na Plenária Municipal de representantes das 16 regiões (regiões cujo processo de formação relatamos anteriormente neste capítulo) e das organizações comunitárias feita para discutir a proposta de Orçamento para 1990, o movimento comunitário, frente ao caráter extremamente genérico desta, deliberou que uma comissão de representantes com “dezesseis representantes comunitários (um de cada micro-região) deveriam compor uma comissão mista para, juntamente com técnicos da SPM, elaborar um Plano de Obras com os recursos equivalentes a 12,1% para investimentos previstos no orçamento/90.” (Fedozzi, 2000, p.60). O governo acatou a decisão e deu início a discussão de um plano detalhado de obras nas regiões da cidade. No entanto, dada a natureza fragmentada do governo naquele momento, ainda sem um centro coordenador forte, em especial no tocante a relação com a comunidade, a discussão deste plano foi feita sem o devido cuidado com a realidade

financeira da prefeitura. O resultado foi “a elaboração de um ‘Plano de Obras’ ficcionista que, naturalmente, não foi cumprido pelo executivo.”(Fedozzi, 1997, p. 135). Não foi cumprido por que, diante de uma crônica falta de recursos¹⁸, não tinha como sê-lo, conforme explica texto oficial da prefeitura:

“No primeiro ano de governo (1989) essas funções [das Assembléias Regionais de discussão dos grandes números da Receita e das Despesas do Município e recolhimento das demandas da sociedade] realizaram-se de forma desorganizada, sem critérios previamente definidos. E a administração municipal, em consequência, enfrentou vários problemas – pois recolheu reivindicações que exigiriam um volume de recursos para investimento muito superior ao existente. E o que era existente tinha, na verdade, um significado inexpressivo, já que a Prefeitura de Porto Alegre estava, literalmente, com uma despesa maior do que a receita.

A imprevisão, no primeiro momento, foi a de que mais pessoas do que o esperado, e mais reivindicações do que era possível suportar, entornaram as possibilidades financeiras da Prefeitura Municipal. Nas reuniões com entidades, o governo, ao expor seus próprios planos, gerou uma grande expectativa, e a comunidade, na sua resposta afirmativa em relação ao que era proposto (...), fez aflorar reivindicações represadas anos a fio.

O Governo Municipal não tinha, nesse contexto, como priorizar demandas, afora o fato de que também não tinha meios de concretizá-las. As relações com a comunidade, em virtude desses contratempos, tornaram-se tensas, duras. Num desabafo da época, o prefeito eleito classificou a Prefeitura de Porto Alegre como ‘pantagruélica’: sugava, ela própria, os recursos que tinha capacidade de gerar.” (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995, p. 23)

Portanto, como resume um dos condutores do Orçamento participativo à época:

“(...) o insucesso na execução do plano de obras deveu-se a uma série de desencontros internos à Administração, em especial a certo receio de enfrentar a população representada no Orçamento Participativo e à própria inexperiência na administração pública, que resultaram na fixação de metas muito superiores aos recursos a ela destinados e mesmo à capacidade operacional da Prefeitura”. (Augustin, 1994, p. 53)

¹⁸ “Em 1989, a Prefeitura de Porto Alegre gastou 98% de suas receitas correntes com os salários do funcionalismo. Só em janeiro foi necessário realizar uma operação de empréstimo de curto prazo (antecipação de receita) equivalente a 70% da receita daquele mês. Além disso, a dívida consolidada (longo prazo) consumia, em média, 10% das receitas. Numa conjuntura econômica caracterizada por altas taxas de juros, fomos forçados a realizar cinco empréstimos de curto prazo durante o ano.” (Cassel e Verle, 1994, p. 31)

Esta situação acabaria por agravar a situação de tensão e conflito com os movimentos populares. Isto tudo em um cenário de crise mais geral de legitimidade do governo. Segundo dados apresentados por Fedozzi (2000), em abril de 1990, o governo colhia os piores resultados na avaliação da opinião pública: apenas 12,5% da população aprovava o trabalho com conceitos 'ótimo/bom', enquanto 40,9% considerava o seu desempenho 'ruim/péssimo', sendo que 41,1% dos cidadãos avaliavam a administração como 'regular'. E o que era mais grave, diante dos objetivos da Administração Popular: a avaliação mais negativa partia das classes 'D' e 'E', justamente as classes de renda mais baixa as quais o governo pretendia priorizar na ação. O governo rapidamente deu-se conta de que precisava reorganizar sua relação com estes setores - sob pena não só de não ampliar sua base social como de encolher aquela de que já dispunha - e o ponto de partida escolhido foi justamente o conjunto de demandas contidas no "Plano de Obras" problemático de 1989. Novamente Augustin (1994), coordenador do Gabinete de Planejamento à época relata este fato:

"Ao perceber seus erros, a Administração Popular remodelou a estrutura interna da Prefeitura Municipal com o objetivo de transformar o Orçamento participativo no principal instrumento de planejamento do Município. Além disso, fazia-se necessário esclarecer a comunidade sobre os limites da Prefeitura em realizar investimentos, limites esses associados aos recursos financeiros e à capacidade operacional realmente disponíveis" (Augustin, 1994, p. 53)

Assim, resolver sustentavelmente a questão das demandas destes setores, criando um processo organizado e realista de processamento das mesmas, passou a ser vital para reconstruir a credibilidade do governo. A partir de então, o foco passou a ser o atendimento organizado das demandas dentro da capacidade financeira da prefeitura. Segundo documento oficial da prefeitura, "aumentar a receita e estabelecer critérios para a distribuição de recursos de investimento eram, então, os dois problemas a serem resolvidos

para consolidar o Orçamento Participativo (...)” (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995, p. 23)

O aumento na receita se deu, sobretudo, a partir da reforma tributária operada em 1989 e, posteriormente, através de ajustes pontuais, especialmente no Imposto Predial e Territorial Urbano. Esta reforma já vinha sendo discutida internamente pela Administração Popular em 1989, em paralelo ao processo aberto de participação popular. Ela não foi construída e discutida, como o ‘Plano de Obras’ o foi e como seria o seu sucedâneo Plano de Investimentos, com o processo de participação popular, o que aconteceu foi mais uma apresentação da proposta, já pronta, a ser apreciada na Câmara. A reforma foi vista, pelas lideranças populares, como uma oportunidade de ter atendidas suas demandas. Segundo a prefeitura, as “lideranças populares viam na tributação progressiva uma possibilidade de honrar suas necessidades, satisfazendo os investimentos que elas próprias haviam priorizado, via discussões regionalizadas” (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995, p. 29).

A receita foi vista pelo movimento comunitário, sobretudo, como o elemento garantidor do atendimento das demandas; a discussão de sua estrutura, em si, não foi desenvolvida. Fundamentalmente por esta razão, e por este vetor estimuladas pelo governo - que viu nesta situação a oportunidade de aprovar sua proposta de reforma tributária em uma Câmara de Vereadores onde era minoritário -, as lideranças populares apoiaram e foram decisivas na aprovação da reforma tributária de 1989¹⁹. Os representantes populares reivindicavam, principalmente, a participação no orçamento pela parte da despesa:

“Em setembro de 1989, reuniram-se [os representantes regionais eleitos na Plenária Municipal de 1989] na UAMPA e elaboraram uma carta a ser enviada ao Prefeito. Nessa carta, reafirmaram a disposição de discutir,

¹⁹ “A Administração Popular conseguiu fazer passar a proposta contando com apenas nove vereadores na Câmara, de um total de 33” (Prefeitura Municipal de porto alegre, 1995, p. 29)

mobilizar e exercer a necessária pressão política sobre a Câmara de Vereadores, objetivando a aprovação das propostas de reforma tributária da AP, condicionando, porém, esse apoio, à participação efetiva das comunidades organizadas na elaboração do orçamento. Para isso, exigiram que os projetos das Secretarias para 1990 contemplassem as reivindicações prioritárias das regiões, na ordem apontada por elas” (Fedozzi, 2000, p. 63)

Não obstante a aprovação da reforma tributária, o governo já havia aprendido que não poderia operar um processo onde não houvesse elementos que permitissem equilibrar demandas e recursos. Como lembra Fedozzi (2000), recordando uma avaliação de sua autoria em 1992:

“Os objetivos da Administração eram claros nesse momento: retomar a credibilidade da participação popular e racionalizar a aplicação dos recursos, a fim de evitar a dispersão das ações e investimentos verificados até aquele momento. Era decisivo encontrar uma metodologia e planejamento que, além da participação real, possibilitasse a plena apreensão, pela comunidade, da necessidade de encontrar solução justa para o dilema “recursos escassos” versus “demandas represadas” na história da cidade. A construção de uma metodologia de planejamento participativo tornou-se imperiosa para viabilizar a democratização efetiva da administração municipal mediante formas de racionalização política e co-responsabilidade na gestão pública”. (Fedozzi, 2000, p. 108)

Três aspectos do processo do OP surgiram no contexto desta necessidade: um forte viés redistributivo, uma racionalidade de planejamento que poderíamos definir, ao mesmo tempo, como não tradicional, não tecnoburocrática e não patrimonialista-clientelista e o foco na discussão da despesa.

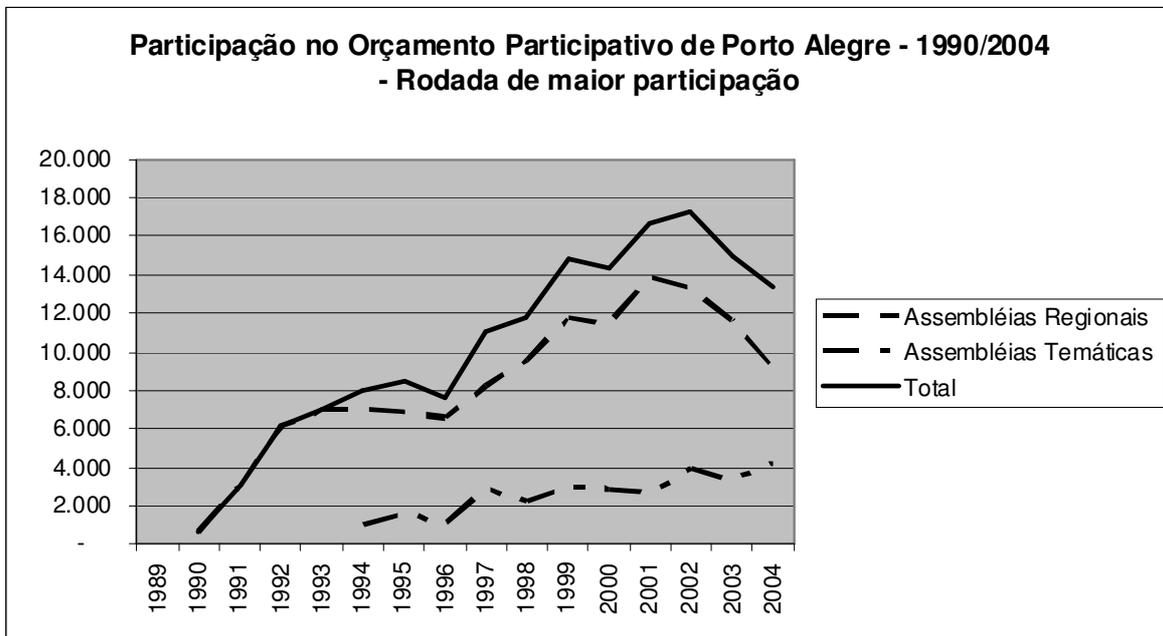
Quanto ao viés redistributivo e a racionalidade alternativa, consoante sua proposta programática de atender principalmente as demandas dos mais carentes da sociedade e consolidar o apoio do movimento popular, o governo propôs as lideranças comunitárias, em 1990, um método de distribuição dos recursos públicos alicerçado, sobretudo, em dois vetores: carência e mobilização popular. Ao dirigir recursos principalmente para as regiões mais carentes e mais mobilizadas o OP nascia com um forte aspecto de justiça social, redistributivo, procurando, através dos recursos públicos aproximar a

estrutura dos bairros de menor renda daqueles de renda mais elevada (Marquetti, 2002). O fracasso da metodologia de planejamento tradicional, normativa, que se mostrou impotente (já no primeiro ano de um governo interessado em promover a participação popular) para organizar as demandas reais dos movimentos comunitários, levou a Administração Popular a, em conjunto com estes, criar um desvio na estrutura administrativa estabelecida e a abrir canais de contato entre a população e a técnica administrativa, jurídica e orçamentária necessária para conduzir as ações públicas. Sem esta decisão, a Administração seguiria presa as soluções tradicionais, técnicas e de planejamento, não voltadas para o atendimento das demandas das populações mais carentes. Para viabilizar o surgimento de soluções adequadas ao novo projeto, a Administração Popular criou uma estrutura administrativa específica para o processo do OP, capitaneada por dois órgãos, Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), retirando da Secretaria de Planejamento (SPM) a atribuição de elaborar o Orçamento Municipal. Em paralelo abriu canal para a população participar da elaboração dos critérios técnicos (de concepção de política pública, de engenharia, legais, administrativos, etc.) que definem a possibilidade de realizar ou não uma ação. Imprimiu-se assim no OP, no dizer de Santos (2002), uma racionalidade que poderia ser classificada como tecnodemocrática, orientada para a criação de soluções técnicas e políticas para um Estado conduzido na direção dos problemas das populações mais pobres.

Quanto ao foco na despesa, por força das circunstâncias acima relatadas, a estruturação do método técnico participativo de discussão do Orçamento Público em Porto Alegre, não incluiu a discussão metódica, sistemática, da receita. Na verdade, **focou-se na distribuição dos recursos arrecadados** e transferiu a responsabilidade por constituir as condições para atender as demandas sistematizadas no OP (leia-se, garantir os recursos necessários), depois de percorrido o método de eleição das

mesmas, integralmente para o governo. A receita arrecadada a cada ano seguiria sendo somente informada - em seus principais agregados -, sem discussão sistemática com método específico. Este caminho trilhado pelo OP teve conseqüência clara: o *link* estabelecido pelo OP foi, sobretudo, entre participação e atendimento de demandas. Com isto o teto da participação passou a ser a capacidade de processar as demandas. Elevação na capacidade de atender as demandas leva, neste método, a maior participação. Problemas no atendimento, por outro lado, tendem a provocar crises e redução da participação. A discussão sobre os limites estruturais ao atendimento de demandas não se processou. Com isto o processo viu-se, por um lado, limitado ao atendimento de cerca de 30% das demandas apresentadas a cada ano (Santos, 2002) e, por outro, atingiu um teto de participação anual de cerca de 17 mil pessoas, considerando a reunião regional e temática de maior participação, vislumbrados no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Participação no OP de Porto Alegre – 1990/2004 – Rodada de maior participação



Fonte: GAPLAN - Prefeitura Municipal de Porto Alegre

A discussão participativa - sistemática e com método - da construção de políticas relacionadas ao incremento da arrecadação, acabou por limitar a capacidade de produzir correlações sociais de forças capazes de sustentar outra mudança substantiva do padrão de extração do excedente econômico - além da reforma de 1989/90 - para:

a) sustentar novos patamares de processamento de demandas ou, ao menos,

b) a possibilidade de construir conjuntamente com o movimento popular a compreensão de conjunturas fiscais menos favoráveis para os municípios em relação ao Estado e a União ou, ainda,

c) viabilizar a alternativa de, na ausência de possibilidade objetiva de extrair mais excedente sem prejudicar a economia municipal, por no centro da pauta iniciativas econômicas populares, solidárias, que pudessem, em paralelo e em parceria com o Estado, gerar renda e atender demandas.

Por fim, uma outra atitude do governo - em 1990 - na procura de recuperar a credibilidade frente aos movimentos comunitários, abalada com as dificuldades enfrentadas no primeiro ano, levou a criação do forte viés de controle social sobre a execução orçamentária, outra marca do OP: a decisão de expor abertamente, através de uma prestação de contas públicas, a situação da prefeitura. Este processo foi incorporado ao OP, todo o ano, em seu momento inicial. O OP também nasce com uma forte marca de *accountability*.

Este breve relato histórico serviu para mostrar que o que considero os nove principais aspectos do OP, aqueles que definem o que esta experiência significa e sua contribuição para a construção da democracia, já estavam embrionários no seu início, a saber: combinação entre instancias diretas e indiretas de deliberação, a autonomia limitada da representação, a previsão de compartilhamento de poder (governo/população) com inclinação mais intensa para a população, a presença de fortes incentivos a participação e de um forte componente redistributivo, a racionalidade tecnodemocrática, o

foco na distribuição de recursos mais do que na discussão do modelo e do volume de arrecadação de recursos, o elemento de controle social (prestação de contas) e a maleabilidade das regras. Também procurou demonstrar que estes aspectos e a forma (estrutura e dinâmica) que os envolveu foram uma construção operada, principalmente, em relação com o movimento comunitário de Porto Alegre e com uma ampla fração da população a ele relacionada. Em certa medida até serviu para reforçar, quantitativa e qualitativamente, este mesmo movimento e suas lutas. A relação orgânica permitida pelo Orçamento Participativo foi com este movimento e esta fração da população.

Após o ponto de nascimento e fusão destes aspectos a experiência e desta ao movimento popular comunitário, ocorrido no primeiro governo da Administração Popular, o que ocorreu foram tentativas de ampliar o raio de abrangência do Orçamento Participativo para novas frações da sociedade, em especial os setores médios, sem alterar os aspectos básicos acima relatados nem incluir outro da mesma significância. O que ocorreu foram basicamente modificações na estrutura do processo, não em sua dinâmica, nível do qual derivam seus principais aspectos. Neste sentido, existiram dois momentos de mudanças estruturais deliberadas operadas pelo governo: em 1993/94 e em 2001/02.

A forma adotada pelo OP até 1994 - ano da constituição das temáticas - incluía somente a previsão de discussão em regiões, de temas locais relacionados a carência de infra-estrutura ou serviços básicos. Esta forma não foi capaz de incluir, orgânica e sistematicamente, os setores médios da sociedade, mais atendidos em relação à infra-estrutura e serviços em seus locais de moradia. Este setor não encontrava razões ou motivação para participar, flutuando politicamente em função de temas gerais construídos pela opinião pública, especialmente em período próximo as eleições. Não discutiremos especificamente o tema, mas o Partido dos Trabalhadores conseguiu, durante um bom tempo, manter estes setores sob sua influência,

através de políticas públicas específicas e da imagem construída pelo partido e seu governo na cidade. A oposição, a partir de 1993/94 começou a questionar a eficácia da gestão do Partido dos Trabalhadores justamente com um discurso dirigido a estes setores com os quais este partido não havia construído uma relação tão orgânica quanto com os movimentos comunitários. Santos (2002) relata esta situação:

“Uma das críticas que a oposição e os meios de comunicação fizeram da experiência do OP foi que, ao fim e ao cabo, o OP não passava de uma nova versão da ‘política do feijão-com-arroz’, isto é, uma fórmula para resolver alguns dos problemas urgentes que afetam as classes populares, talvez menos clientelista mas não menos imediatista e eleitoreira. Também foi apontado o fato de a base regional da participação tornar impossível qualquer discussão da cidade como um todo, qualquer definição de políticas setoriais relativas a cada região e, sobretudo, qualquer definição de um plano estratégico para a cidade. Por outro lado, centrar a atenção nas necessidades básicas das classes populares tivera, como resultado, negligenciarem-se questões de interesse para outros setores sociais: a classe média, os empresários, e mesmo os sindicatos. Por este motivo, estes setores haviam estado, até então, ausentes do OP.” (Santos, 2002, p. 507)

Frente a estas críticas e fruto de uma avaliação interna que apontava no sentido da necessidade de ampliar a base organizada de apoio ao projeto da Administração Popular, o governo tomou algumas iniciativas, entre elas a de abrir um espaço no OP que permitisse agregar os setores até aquele momento ausentes do processo. Tal foi o fundamento, em 1993/94, da criação das Assembléias Temáticas no OP. A criação das temáticas, em 1994, foi iniciativa do governo, submetida a aprovação do Conselho do Orçamento Participativo. As Assembléias Temáticas, ao contrário das Regionais, tinham como objetivo permitir a participação do indivíduo independente da região de moradia e focar na discussão de diretrizes de políticas públicas e ações estruturais que tenham impacto geral para a cidade. Acreditava-se que com a inclusão no OP de espaços focados na discussão de temas e demandas gerais como cultura, meio ambiente e desenvolvimento seriam atraídos os setores médios da sociedade e poderia, assim, construir-se algum tipo de

relação orgânica e sistemática com estes. Leonilse Guimarães (conhecida como Iti), agente política da Administração Popular, em entrevista a Marta Harnecker (Harnecker, 1999) explicita esta intenção:

“Com as temáticas alcançamos nosso objetivo: atrair pessoas diferentes das que assistem as reuniões regionais. Por exemplo, na plenária de educação, cultura, esporte e recreação começaram a ir os professores, as entidades educacionais, a Atempa, Sinpro...”. (Harnecker, 1999, p. 32)

A forma de participação e deliberação, núcleo definidor do tipo de processo político experimentado, organizada sob a égide dos nove aspectos aqui descritos e historiados, manteve-se inalterada na experiência das Temáticas, muito embora tenha sido avaliada, e descartada, a possibilidade de alterar ao menos um dos aspectos, introduzindo um elemento de representação corporativa na base do processo. Conforme relata Fedozzi (1997):

“Embora inicialmente a proposta de criação das Plenárias Temáticas sofresse de um nítido caráter corporativo, pois a sua proposta original (defendida pela facção política representada pelo então vice-prefeito Raul Pont) previa a representação orgânica dos sindicatos nas instâncias do Orçamento Participativo, internamente ao Executivo chegou-se a um consenso quanto a forma desta inovação na estrutura da participação. **Este formato indicava a necessidade de abertura de novos espaços, caracterizados pela discussão temática (e não regional) do orçamento público, mas seguindo as mesmas regras da participação das Assembléias Regionais** [grifo meu].” (Fedozzi, 1997, p. 143)

Assim, mantiveram-se os aspectos essenciais do processo nestas alterações.

Embora o esforço, a busca pela participação dos setores médios e de outros segmentos sociais não presentes no OP (juventude, sindicatos, empresários, etc.) não logrou efeito mais do que parcial com a criação das temáticas. O público das Temáticas acabou sendo majoritariamente aquele ligado a Associações Moradores e Conselhos populares, regionais portanto.

Dados levantados por Fedozzi (2002) junto ao governo municipal apontavam que já em 1994, ano de criação das Plenárias Temáticas, de um total de 1011 pessoas que participavam da segunda rodada dessas plenárias, apenas 25,81% dos participantes eram vinculados ao movimento sindical e a entidades empresariais. O restante era composto por um público que já participava da base regional do processo: 58,94% dos movimentos comunitários e de outras instituições da 'sociedade civil' ou instituições públicas; 0,7% de partidos políticos; 14,44% de cidadãos sem vínculo a entidades.

Neste contexto, seguiu a tentativa de incorporar setores sociais para além dos relacionados aos extratos populares e em 2001/02 produziu-se um novo processo de revisão do OP objetivando, além de simplificar estruturas para melhorar e consolidar a relação com os movimentos comunitários, criar novas formas de acesso para os já mencionados setores ainda pouco presentes no OP. O principal instrumento criado foi a possibilidade de sugerir prioridades e demandas pela Internet. A intenção com esta criação era atingir os setores médios e a juventude, segmentos sociais acostumados a usar este instrumento e/ou pouco afeitos a participar em grandes assembleias. Como no caso das temáticas, embora esta criação tivesse a possibilidade de agregar um novo elemento aos aspectos essenciais do OP, a participação direta virtual, não foi o que aconteceu. Durante as discussões sobre o caráter da participação pela internet, embora fosse proposto que o mesmo tivesse natureza deliberativa assim como as Assembleias e Fóruns de Delegados, as proposições da mesma foram mantidas como sugestões que deveriam posteriormente ser submetidas as Assembleias. Mantiveram-se, novamente, inalterados os aspectos essenciais da experiência, construídos na gênese do processo em acordo com o movimento comunitário.

Assim, de seu início, na primeira gestão da Administração popular, embora tenha mudado significativamente algumas de suas estruturas e complexificando-se, o OP manteve inalterado seu núcleo básico, adequada a

participação do movimento popular, e da fração da população que se organiza sob suas bandeiras, que foi parceiro permanente na construção do OP: o movimento comunitário. Dados levantados pela ONG Cidade (2003), reforçam esta conclusão: em 2002, 48,3% dos participantes do OP tinham algum vínculo com Associações de Moradores, 63,8% dos delegados e 71,8% dos conselheiros também. A força do núcleo básico, que permaneceu imutável ao longo da história da experiência, pode ser atribuída ao fato de o mesmo ser fruto de um forte acordo entre as partes na origem do processo quanto a melhor forma de inclusão de cada uma no processo.

4 As reflexões sobre o significado/contribuição da experiência do OP

Entender o que é o OP de Porto Alegre exatamente é, primeiramente, um passo decisivo para compreender as razões de sua existência, sua particularidade ou universalidade e, ainda mais, as possibilidades de sua sobrevivência. A utilidade desta definição, nas palavras de Avritzer (2003), é, além disso, operacional. Ela permitiria, por exemplo, separar o que pode e o que não pode ser considerado Orçamento Participativo, além de classificar eventuais tipos diferentes deste. Em um contexto onde o OP adquiriu o *status* de experiência positiva, em alguns casos associada a maior facilidade para aprovação de recursos em agências financiadoras multilaterais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento), caracterizá-lo com precisão tem, assim, sentido não só teórico-político, mas imediatamente prático.

Em nosso entendimento, uma definição completa do OP deveria dar conta dos nove aspectos destacados no segundo capítulo como núcleo central da experiência, em razão da importância destes na histórica e na estruturação e funcionamento do OP. A maioria dos autores que estudaram o OP, no entanto, como veremos neste capítulo através das lentes de Avritzer (2003) e Souza (2001), ofereceu uma visão parcial - por isto pouco precisa - do OP, acentuando um ou outro aspecto da experiência. Talvez justamente por possuir número significativo de aspectos centrais, com impacto inovador em várias áreas de interesse, da educação a gestão, passando, evidentemente, pela prática política, o OP tenha se prestado a várias interpretações.

De 1989, ano de criação do OP em Porto Alegre, até meados dos anos noventa, a produção teórica sobre o assunto foi limitada. Até o ano de 1996, são raros os textos que superam a simples descrição da experiência. No entanto, são deste período os dois intelectuais que por mais tempo tem se dedicado a estudar o OP: Sérgio Baierle e Tarso Genro. Deles são as

primeiras tentativas estruturadas de definição sobre o que é a experiência, para além das meras descrições. O primeiro começou a estruturar sua análise em 1992, no campo da pesquisa universitária, e segue produzindo até os dias atuais. O segundo inicia sua reflexão mais ou menos no mesmo período, 1993/94, no campo da prática política, e produz com mais densidade até 2000.²⁰ O resultado destas tentativas marcou, em grande medida, os debates posteriores sobre o tema. Os textos destes autores e os conceitos por eles formulados - incorporados integralmente, modificados ou descartados -, estão em praticamente todas as reflexões posteriores sobre o OP. Em Baierle vê-se especialmente, como detalharemos em seguida, o aparecimento, mesmo que ainda pouco desenvolvido, do conceito de co-poder que posteriormente evoluirá, em textos subseqüentes do próprio autor e de outros, para a idéia de co-gestão. Em Genro (1994) nasce a idéia de esfera pública não-estatal, mantida pelo autor em toda sua reflexão posterior sobre OP e debatida pelos principais formuladores de conceitos sobre a experiência. Embora amplamente presentes nas reflexões sobre o OP, o uso destas definições iniciais tomou rumos diferentes. O caminho adotado por Baierle, como veremos, praticamente assumiu o nível de consenso nos principais estudos que procuram definir o que é o OP aparecendo, em boa parte destes, como suficiente para definir o processo ou combinado a outras qualificações. Já a solução de Genro, embora também apareça em alguns estudos combinada a outras qualificações para explicar o OP, é alvo de polêmica. Ao contrário do conceito de co-poder (ou co-gestão, ou ainda gestão compartilhada, como veremos), esta idéia não atinge a categoria de consenso, é objeto de crítica e rejeição em processos de reflexão que acabam desaguando na criação de novos conceitos (Avritzer, 2003; Fedozzi, 1997, 2000). Em outra linha, existem autores que a utilizam para a operacionalização de críticas ao OP como potência/possibilidade de criá-la

²⁰ Genro, Tarso (1995) O controle público não-estatal e o orçamento participativo. Debate: caderno do PT. Porto Alegre, nº. 5, p. 11-13.

efetivamente (Navarro, 2003). O debate sobre o OP é, em grande medida, tributário destes conceitos.

Iniciaremos este capítulo recuperando as definições feitas por Sérgio Baierle e Tarso Genro. Para tanto, recorreremos aos textos seminais de ambos, mas também a textos posteriores, quando estes auxiliarem na clarificação dos conceitos e mostrarem alguma evolução nos mesmos. Além de serem precursores das definições do OP, nestes autores há elementos que ajudarão na construção de uma conceituação ampla o suficiente para dar conta dos aspectos que entendemos centrais na experiência aqui analisada.

A estes estudos seguiu-se uma explosão de reflexões sobre OP a partir da segunda metade da década de 90. Especialmente a partir de sua seleção como prática “bem sucedida” de gestão urbana na 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Urbanos – Habitat II, em 1996, a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre tornou-se alvo de volumosa e sistemática reflexão dentro e fora dos meios acadêmicos internacionais. A partir daí, o que antes era escasso e disperso tornou-se objeto de sistemática e volumosa produção teórica. É a partir da metade da década de 90 em diante que veremos o surgimento do interesse sistemático e mais profundo no OP, tanto nos centros de pesquisa acadêmicos como entre os agentes políticos que estão empenhados na construção do OP. Nos centros de pesquisa acadêmica surgiram, em anos mais próximos a Conferência, entre outros, os estudos de Laranjeira (1996), Fedozzi (1997), Navarro (1997), Santos (1998), Abers (1998), Santos (1999). Entre os agentes políticos temos: Utzig e Guimarães (1996), Pont (1996), Utzig (1997), Genro e Souza (1997). Deste momento para a frente, em especial a partir de 2000, os estudos sobre OP intensificaram-se, diversificaram-se, e internacionalizaram-se, especialmente, mas não somente, nos centros de pesquisa universitários. Na esteira dos estudos do primeiro período após a Conferência vieram, por exemplo, Wampler (2000), Abers(2000), Gret e Sintomer (2002), Wainwright (2005), Santos (2002), Avritzer (2002),

Avritzer (2005), Souza (2001), Dias (2000), Fischer e Moll (2000), Becker (2000), Silva (2001), Verle e Brunet (2002), Dagnino (2002), Luchmann (2002, 2007), Fedozzi (2000, 2002).

Estes e outros estudos sobre o Orçamento Participativo relacionam a experiência a um grande conjunto de temas. Embora exista consenso quanto ao sucesso da experiência, os interesses analíticos quanto a experiência são diversos e, em conseqüência, também são diversas as questões postas no centro de cada estudo. Entre estas questões estão, por exemplo: a relação entre o OP e a democracia representativa, entre OP, clientelismo, patrimonialismo e burocracia, entre OP e controle social, entre OP e melhoria da cultura política, entre OP e estratégia de construção de uma sociedade socialista, entre OP e "bom governo", entre OP e justiça social, entre OP e redistribuição de renda, entre sociedade civil e OP. A variedade de interesses analíticos e, conseqüentemente, de questões postas no centro dos estudos acaba por produzir, também, diferentes opiniões sobre as razões do sucesso e sobre o que é o Orçamento Participativo. Souza (2001, p. 88) revela este quadro com precisão:

"(...) a literatura que analisa o OP de Porto Alegre e Belo Horizonte avalia-os como bem sucedidos, ao menos no que se refere a seus objetivos. No entanto, as razões desse sucesso variam tanto quanto o rótulo que cada autor dá ao OP. Isto porque a participação significa coisas diferentes para pessoas ou grupos diferentes."

Neste trabalho, no entanto, não faremos a descrição e análise detalhada de cada um destes autores. A maioria destes produziu análises focadas em um ou outro aspecto da experiência, em uma ou outra disciplina do conhecimento, em um ou outro campo de interesse dentro de uma disciplina específica. Como nos interessa neste estudo uma qualificação ampla do OP, optamos por focar a análise em dois autores: Souza (2001) e Avritzer (2003). Souza nos apresenta uma visão ampla das diversas disciplinas onde o OP é estudado. Avritzer, por sua vez, oferece-nos uma

bem detalhada visão dos campos de interesse dentro da ciência política onde o OP é enquadrado. Por fim, ambos procuraram oferecer uma definição para o OP que fosse a síntese resultante da crítica e/ou do destaque das contribuições das principais conceituações sobre a experiência. Não há registro de que outros tenham tentado fazê-lo da forma ampla como estes dois autores o fizeram. O caminho percorrido por estes autores permitiu-lhes, assim, elaborar duas das mais sólidas, abrangentes e orgânicas definições sobre o processo. Além disso, como o ponto de partida destes estudos é a apresentação das diversas abordagens presentes na literatura sobre o OP, ao apresentar seus estudos estaremos também mostrando o panorama geral dos estudos sobre o OP. Assim, nos parece suficiente tomar a referência destes dois autores no curso de nossa reflexão, com a vantagem adicional de evitar a redundância que forçosamente ocorreria se fossemos descrever estudos particulares.

Ao final, procuraremos retomar o debate de algumas questões descartadas, ou simplesmente não abordadas, por estes dois autores em seu processo de crítica e síntese, por considerá-las, embora a competência da crítica dos mesmos, ainda válidas para a compreensão do OP.

4.1 Começando a construir conceitos sobre o que é a experiência: as reflexões de Baierle e Genro

Como dissemos na introdução deste capítulo, do início da experiência até meados da década de 90 a literatura sobre o OP foi pouca e, na ampla maioria dos casos, descritiva. Deste período destacaram-se dois autores: Sérgio Baierle e Tarso Genro. Destacaram-se porque sua produção foi sistemática e procurou qualificar a experiência, para além de simplesmente descrevê-la. O primeiro, em 1992, produziu um extenso estudo acadêmico sobre os movimentos populares em Porto Alegre, intitulado "Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80", no bojo do qual apresenta aquela que é a primeira qualificação do Orçamento Participativo derivada de uma pesquisa no interior da academia. O segundo, em época bem próxima ao primeiro, 1993/94, procura sistematizar sua experiência como dirigente do projeto de governo do PT e produz, também, uma conceituação sobre o Orçamento Participativo.

Baierle (1992), insere o OP em um contexto de modificação do paradigma de atuação dos movimentos populares em Porto Alegre, em particular aquele relacionado às lutas por moradia. Para este autor, a experiência do OP, assim como os Conselhos Populares, são o registro histórico da superação de um tipo de comportamento dos movimentos onde estes se sujeitavam a modelos de organização impostos por relações hierárquicas oriundas de estruturas partidárias. O modo de organização sob este paradigma é caracterizado pela tutela do estado e a erosão dos processos de representação. Este padrão foi, no dizer do autor, superado por um outro cuja premissa é a radicalização da democracia a partir de uma cidadania ativa (Baierle, 1992, p. 141). O modo de organização neste novo paradigma teve como características a ruptura com a tutela estatal, e a reconstrução dos processos de representação, portanto a autonomia e a legitimidade dos movimentos populares. Ambas - ruptura e reconstrução -

foram decorrentes da dinâmica de discussão em plenárias abertas neste momento dos movimentos populares em Porto Alegre. Este processo se desenvolveu em Porto Alegre no final da década de 80 e início dos anos 90 do século XX, estando relacionado aos movimentos de reforma urbana (processo social onde se opera a mudança de paradigma) e a vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores para a Prefeitura Municipal em 1989 (oportunidade para desenvolver a democratização do poder local nos termos do novo paradigma). Aqui neste trabalho não vamos entrar em detalhes sobre as razões do que aconteceu neste período, mas o importante a reter para efeito do objeto de estudo aqui proposto é que, nas palavras de Baierle (1992), nele houve uma alteração na lógica da ação social:

“Revirando a ‘lógica da malandragem’ em ação coletiva organizada e política, os movimentos transformam a qualidade de sua presença na sociedade civil e começam a alterar o lugar do protagonista nas suas relações com os partidos e com o Estado, na medida em que se complexifica e densifica a teia de mediações nas quais eles se constituem e na medida em que se desenvolvem espaços públicos para a elaboração política de alternativas de conteúdo.” (Baierle, 1992, p. 145)

No bojo desta transformação na atuação dos movimentos, também o cidadão que atua neste processo de alteração de paradigma, segundo Baierle, não se contenta mais com a simples reivindicação de políticas; ele demanda participação política. Uma participação política que, nas palavras de Baierle (1992, p. 145), se no início manifesta-se como questionamento das políticas públicas, acaba por colocar em discussão o próprio poder, não somente sua ocupação, mas também seu modo de exercício. Reivindica-se partilha de poder.

No período analisado por Baierle (1992), isto é, entre 1989 e 1992, os espaços públicos que surgem com a finalidade de organizar a gestão de políticas públicas em Porto Alegre guardam em seu interior, em alguma medida, a marca deste contexto: são concebidas com a preocupação de permitirem um modo de exercício do poder alternativo ao paradigma

tradicional. São espaços públicos estruturados de forma a possibilitar relações não hierárquicas entre organizações comunitárias e o Estado e onde a representação não é cativa, mas construída em reuniões abertas a participação de todos os interessados. Organizados sob esta lógica, **estes espaços são qualificados por Baierle como tendo o sentido de co-poder**. Seriam espaços onde o exercício do poder no tocante a gestão de políticas públicas municipais é compartilhado entre, especialmente, mas não somente, cidadãos que participam dos movimentos populares e agentes políticos do governo municipal. O Orçamento Participativo é, para o autor, o principal espaço público deste tipo em Porto Alegre (outro exemplo espaços são os Conselhos Populares), por ser o grande local de atuação dos movimentos populares (Baierle, 1992, p. 122) após 1989.

Ao acentuar o elemento partilha de poder, e o identificar no OP, Baierle (1992) o faz surgir esta experiência, então, como um espaço público de co-poder para a gestão de políticas públicas. Um espaço onde as relações entre o Estado, os cidadãos e seus movimentos relacionam-se sem a imposição da tutela do primeiro. Isto porque as reivindicações destes, cidadãos e movimentos, são discutidas, definidas e encaminhadas, via OP, sem imposições de forma e conteúdo pelo governo municipal de Porto Alegre.

Em textos posteriores (Baierle, 2002 e 2007), o autor aprimora este conceito, sempre mantendo o foco na exigência de partilha de poder derivada do histórico das lutas populares em Porto Alegre. Dividindo o **OP** em duas dimensões, estrutura e processo, Baierle o qualifica quanto a primeira **como um sistema de co-gestão** entre representação popular e governo local e quanto a segunda, **como um espaço público plebeu** (Baierle, 2002, p. 2), isto é, um espaço de organização popular majoritariamente composto por associações comunitárias e religiosas, cidadãos moradores de bairros, clubes de mães, etc.. Para este autor, as regras do OP - sua estrutura - o conformam como um espaço onde se divide, entre representação popular e governo, a gestão das políticas municipais. No

entanto, é o processo histórico, e não as regras, que vai definir a marca plebéia ao OP porto-alegrense. **O OP é, então, para Baierle, um espaço público plebeu no qual se executa a co-gestão das políticas públicas municipais.**

Genro (1994; 1997 e 2000) procura compreender a experiência do OP no contexto de um projeto de mudança social. O OP é concebido como parte central de uma estratégia de rearranjo de elementos da dinâmica socioeconômica atual, com a finalidade de construir um modo de vida alternativo, mais inclusivo, em oposição à possibilidade de realização da barbárie, caso permaneça o arranjo atual. Nas palavras de Genro (2000, p. 23/24):

“O mundo atual é um mundo de segregação e exclusão: das formalidades jurídicas e sociais, de um lado, e das informalidades alternativas fragmentadas, de outro. É um mundo onde **os incluídos tendem a formar um bloco de interesses cada vez mais homogêneo contra o ‘resto’**. Se esta tendência não for revertida por uma nova cultura de solidariedade e por novos regulamentos, a barbárie realizar-se-á pelo consenso manipulado, baseada nas idéias elitistas do passado.

Com a quebra frontal dos velhos paradigmas, com a desmoralização de todos os totalitarismos – do fascismo ao stalinismo – precisamos reinventar a generosidade, a utopia e a solidariedade. Ela só pode surgir através de uma nova proposta de sociedade, que parta do desejo de **um novo modo de vida**, sustentado em novas formas jurídicas, inclusive para viabilizar um novo tipo de **direito: o direito ao trabalho socialmente útil**, ao lado do trabalho ‘produtivo’.

Este direito só será viabilizado numa sociedade que, ao mesmo tempo em que **promova** o trabalho de solidariedade contra a exclusão, **reorganize** o direito ao trabalho, através da própria socialização dos postos de trabalho, e também da **definição do valor do trabalho não produtivo**, pelo cunho humano e social.” (Genro, 2000, p. 24)

No processo de construção de um mundo baseado nestes “princípios” o Estado adquire grande peso, especialmente porque, conforme afirma Genro (1997), este ainda desempenha importante papel na regulação econômica. O atual arranjo institucional do Estado moderno, no entanto, dificulta a realização deste objetivo de mudança:

“O Estado, tal qual foi constituído pelos modernos, nunca dispôs de mecanismos institucionais para ‘igualar os desiguais’ nem para compensar os ‘fatores reais de poder’, que constroem as suas instituições formalmente neutras, através das quais inclusive as suas normas ‘neutras’ operam. Hoje, estas instituições do Estado, vencidas por um mundo pautado pela 3ª revolução científico-tecnológica e pela globalização econômica, são objetivamente **paralisantes.**” (Genro, 2000, p. 24)

No dizer de Genro (2000, p. 25), enquanto, por um lado, as transformações em curso na técnica, na ciência e na economia mundial deram origem à “um mundo cujas bases materiais se voltam, tanto contra os valores da modernidade (tornando cada vez mais inútuas as tradicionais instituições do Estado), como se voltam contra a realização prática dos direitos fundamentais, cada vez mais distantes da cotidianidade do homem comum”, por outro, as instituições que sustentam o Estado, praticamente não atualizadas há duzentos anos, sintetizadas na fórmula da democracia representativa, só realizam a cidadania como cidadania formal, insuficiente no enfrentamento das assincronias de poder no mundo público e privado (poder dos monopólios, por exemplo) e, por isto, incapaz de alterar a vida cotidiana do cidadão em direção a um futuro mais justo, menos desigual.

Este “anacronismo” entre as instituições do Estado e as transformações na técnica, na ciência e na economia operadas pela 3ª revolução científico-tecnológica, esta disfunção do Estado Moderno, por ser objetivamente paralisante, por cristalizar uma situação de não reposta a uma vontade moral universal hegemônica de uma vida mais justa para todos (Genro, 1994, p. 119):

“(…) afogam a vida coletiva, destroem o ‘sentido’ do público e anulam a crença na vida democrática (enquanto a própria maquinaria da 3ª revolução científico-tecnológica instiga o individualismo e a solidão) – estas disfunções – ajudam a **desvincular os homens das formas de solidariedade mínima, que emprestam uma certa coerência aos atuais padrões civilizatórios e ao próprio Estado Moderno.**” (Genro, 2000, p. 25)

Isto é, o “anacronismo” institucional do Estado, que limita-o diante das tarefas de coesão social sob os paradigmas da 3ª revolução técnico - científica, faz com que o cidadão perceba problemas sociais como desemprego, violência e a baixa credibilidade institucional (Genro, 1997) como impotência incontornável do Estado. Assim percebendo, descrêem nas construções coletivas públicas, fundadas em laços de solidariedade, como solução para estes problemas. Por conseqüência, a única saída é individual. Desta forma, este “anacronismo” cria o ambiente, para o processo de despolitização da política, dando livre curso, segundo Genro (2000), ao caminho de subordinação da sociedade exclusivamente ao interesse do capital financeiro, às puras determinações da economia.

Assim, pelo raciocínio acima, interromper este ciclo de subordinação e suas conseqüências – especialmente uma via em direção a barbárie - passaria, assim, inevitavelmente, por abrir um caminho que leve a recuperação da credibilidade do Estado. E este caminho tem que levar em conta a recuperação da própria credibilidade na ação coletiva e no sentido de público. E ele não é possível exclusivamente com as instituições atuais que sustentam o Estado, isto é, apenas com a democracia representativa:

“Pela força do poder econômico, as classes privilegiadas da sociedade, cujos representantes, aliás, têm o acesso aos meios de comunicação facilitado, participam dos processos eleitorais de uma forma muito mais favorável. Isto – é óbvio – não invalida a necessidade de um novo projeto emancipatório que incorpore eleições periódicas e universais, com regras justas e previsíveis, mas obriga a que pensemos também em novas e criativas formas de influir no poder, para torná-lo sempre mais democrático.” (Genro, 1997, p. 18).

Então, a “liberação” da dinâmica social a favor da mudança passa, na concepção de Genro, pela reorientação do Estado, sendo esta possível somente através da construção de uma nova esfera pública que a legitime, cuidando, no entanto, de criar novas instituições democráticas sem abandonar completamente as anteriores. Esta esfera pública deve ser capaz

de "(...) criar condições para uma modificação existencial (política e material) da soma de individualidades que compõe a cena pública" (Genro, 1994, p. 120); deve ser, portanto, radicalmente diferente da esfera pública construída até aqui, pois esta só é adequada para a legitimação de um Estado acima da sociedade, desenhado, autorizado e legitimado para subordinar a sociedade aos interesses da produção de mercadorias. Nas palavras de Genro (1994, p. 118/119) a autoridade e a capacidade do Estado:

"(...) foi legitimada por uma esfera pública cujo movimento sintetiza a compatibilização da produção de mercadorias (economia) com a representação (política), mediadora da cidadania formal, possível e necessária, num momento histórico determinado. É um Estado "acima da sociedade", pois o público é sinônimo do estatal e o Estado separa-se da sociedade civil por um sistema infinito de mediações burocráticas. Estas infinitas mediações da democracia formal reforçam o desprendimento da soberania popular, da vontade originária do povo. O voto não é carregado pelo delegado (parlamentar) como mandato programático, mas como recibo assinado em branco, que não tem nenhum retorno. E quanto mais complexa se tornar a sociedade, maior será a distancia entre a vontade do delegante e o delegado mandatário." (Genro, 1994, p. 118/119)

No centro deste processo esteve a necessidade de construir um Estado e uma esfera pública conceitualmente adequados a objetivos moralmente inaceitáveis à, nas palavras de Genro, uma "vontade universal hegemônica", isto é, ao desejo de uma vida mais justa para todos. No movimento de redução do público ao estatal está a supressão do reconhecimento da ação coletiva fora do estado, especialmente a que contesta e oferece alternativas ao *status quo* socioeconômico, como fonte legítima de poder e decisão. Na operação de resumo da participação a ação de delegação de mandato sem o imperativo programático, limitado pela redução do público ao estatal, está a tentativa de tornar passiva, entre os momentos de exercício desta ação, isto é na maioria dos momentos, toda a forma de cidadania e liberar o mandatário para tomar decisões que mantém sem mudança a vida dos cidadãos sem acesso a uma vida justa. Um conceito de participação para

além do ato de delegação implicaria, no mínimo, a possibilidade de criação de momentos em que o cidadão discutiria o conteúdo das políticas de Estado, alvo exclusivo, hoje, dos representantes eleitos. Um caminho para a construção de programas bem estruturados, decorrentes, verdadeiramente, da vontade dos cidadãos. Outra definição de público, mais ampla, não-estatal, implicaria abrir a possibilidade de formas de organização livres, auto-regradas, abrindo uma ampla margem para o questionamento, legítimo e conseqüente, das desigualdades “naturalizadas” no modo de vida atual. Isto é, para a criação do leito adequado à participação ampliada, e não tutelada, do cidadão.

Ao fazer os movimentos acima descritos, a esfera pública até aqui posta no centro do processo de legitimação do Estado opera a amálgama do cidadão com seu cotidiano, faz com que este seja percebido como estruturalmente imutável e inescapável. Isto é assim porque esta noção de público não contempla espaços e processos onde o cidadão reflita sobre sua rotina e avalie a possibilidade de transformá-la estruturalmente, confrontando-se, criticamente, com Estado, controlando-o e induzindo-o a alterar eventuais estruturas limitantes da “vontade universal hegemônica”. Isto equivale a dizer, então, que esta esfera pública, resumida ao estatal e ao movimento delegativo, bloqueia ao cidadão a possibilidade de desempenho pleno do papel de autor na cena pública, sendo isto entendido como a possibilidade, inclusive, de criar, debater e decidir sobre propostas de modos de vida que de fato reflitam os interesses da maioria da sociedade. Como construir outra realidade? Como alterar a condição existencial dos indivíduos, retirá-los da passividade política e da pobreza material? Segundo Genro (1994, p. 120), a solução:

“(...) só pode ser gerada através da constituição de uma nova esfera pública, crítica, não-estatal, de controle e indução sobre o Estado, com base na própria substantividade do direito e da constituição. Esta nova esfera pública deverá ter como motivação de fundo as pressões setoriais, operando

para submeter o Estado e trazê-lo, da sua posição de estrutura "acima da sociedade", para uma inversão que não seja estatizadora da sociedade, mas civilizadora do Estado, submetendo o seu movimento ao crivo permanente da sociedade.

Trata-se, portanto, da criação de uma nova esfera pública, cujas possibilidades já estão contidas no Estado atual, como resultado de milhares de enfrentamentos individuais e coletivos, originários das lutas sindicais, das associações de defesa dos direitos civis, das mulheres e das raças oprimidas, dos coletivos comunitários, que se batem fragmentariamente contra o Estado." (Genro, 1994, p. 120)

Esta nova esfera pública, cuja massa crítica já existiria, teria como objetivo, nas palavras de Genro (1994): a) reunir, contraditória e complementarmente, autonomia da sociedade civil e heteronomia legitimada pela delegação parlamentar, integrando a força normativa das leis com a força legitimante das demandas populares; b) comportar-se como um sistema produtor de direitos compensatórios das desigualdades sociais e c) comportar-se como um sistema democrático, universal no acesso e na dinâmica, mas contendo um explícito fator de estímulo às organizações dos setores sociais mais frágeis. Uma esfera pública assim estruturada e direcionada permitiria a transformação da vontade moral por um mundo mais justo, obstaculizada pela reclusão ao ato delegante, em vontade presente e indutora. Trata-se da construção de um espaço onde não estejam presentes, dominantes, barreiras burocráticas entre o Estado e o cidadão (Genro, 2000, p. 25). Esta transformação, por fim, levaria a subordinação das principais ações do Estado aos interesses da maioria da sociedade, isto é a orientação consciente, pela sociedade, dos principais processos econômicos e não o contrário (Genro, 1994, p. 121). Genro afirma que esta transformação pode ter sua base no processo de participação direta dos cidadãos na discussão do Orçamento Público, isto porque seria neste instrumento que estaria refletido o poder real do Estado e através dele seriam administrados os conflitos de classe através do uso do fundo financeiro público (Genro, 2000, p. 25).

O OP opera, para Genro, sobretudo a demonstração de que é correto e viável o caminho desenhado pela reflexão acima descrita. Para Genro (1997), com o OP superou-se as experiências de participação sem resultado, ou aquelas construídas simplesmente para fazer obras ou para melhorar os mecanismos da democracia representativa. Com o OP, foi criado um novo centro decisório que, contraditando e complementando autonomamente os poderes Executivo e Legislativo, leva a uma democratização da ação política e à integração dos cidadãos em um novo espaço público. Na interpretação do autor, incidindo diretamente sobre a tipologia e o destino dos recursos públicos, este centro decisório representado pelo OP produz, ao mesmo tempo, distribuição de renda e socialização da política. O que confere, para o autor, a semelhança entre o OP e a nova esfera pública exigida para dar origem a um processo de mudança é que a socialização da política operada por este leva a uma efetiva reorientação da ação do Estado a partir dos três critérios destacados no parágrafo anterior. Segundo o autor, existe, no processo do OP o encontro da autonomia da sociedade civil - presente nas Assembléias Regionais e Temáticas - e a heteronomia da delegação parlamentar - os representantes eleitos tem algum grau de participação, especialmente o Executivo. O OP foi, também, estruturado para dar conta de produzir, sobretudo, ações/direitos que compensem desigualdades (critério de carência na distribuição de recursos, por exemplo). Por fim, estimulou especialmente a organização dos setores mais frágeis da sociedade (com o cruzamento dos critérios de carência com prioridade, por exemplo).

O OP é situado, então, no contexto da estratégia de solução do seguinte impasse histórico: por um lado, um Estado paralisante, ausente da indução de mudanças sociais vistas, em um primeiro momento, como necessárias pela vontade universal delegante por estar refém dos interesses privados e, por outro, refém destes porque visto pelo cidadão comum como paralisante. Para complicar ainda mais, o cidadão fica, por este impasse, facilmente cooptável por ideologias que remetem para a exclusiva iniciativa

individual, sob a regulação da estrutura do mercado, a solução para suas mazelas sociais. O OP surge, por suas características, como uma possível nova esfera pública contraposta a idéia de economia e Estado burocrático deixados a si como fontes de soluções exclusivas para as demandas sociais. É importante registrar, no entanto, que o OP não é visto pelo autor como a solução:

“O processo do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre certamente não é perfeito, nem resolve este dilema histórico. Aliás, o Orçamento Participativo não só deve estar em constante mutação (para renovar-se e adaptar-se ao próprio crescimento da consciência da cidadania), mas ele deve ser visto como a abertura de *um caminho*. Um caminho que deve ser aprimorado constantemente para, de uma parte, recuperar a credibilidade do Estado mediante uma experiência de nível local e, de outra, para mostrar que é possível reformá-lo radicalmente. (Reformá-lo no sentido de transformar a relação Estado x Sociedade e também para ‘tensionar’ o próprio Estado, colocando-o a serviço das classes populares).” (Genro, 1997, p. 14).

O OP seria, então, para este autor, um dos formatos possíveis que pode assumir a nova esfera pública necessária para a construção da mudança social. Um formato com a característica específica de possibilitar a canalização de uma massa crítica já existente, até agora ainda sob controle dos interesses tradicionais e/ou em confronto com o Estado²¹, para a

²¹ “**Essa nova esfera pública**, preche de demandas, consumidores enganados e espoliados, deserddados, subempregados, lúmpens, trabalhadores empregados de baixa renda, com suas instituições, clubes, pequenos partidos, coletivos comunitários, grupos culturais, **permanece ainda sob controle dos interesses tradicionais. A ‘opinião pública’ é formada principalmente pelos meios de informação tradicionais**, que ordinariamente defendem, como função prioritária do Estado, a sua capacidade de assegurar o fluxo dos negócios, posição que também é sustentada pelos partidos tradicionais, que visam readaptar sua dominação. **Esta nova esfera pública popular, contraditoriamente, já contém elementos novos que apontam diretamente para a construção de uma nova ordem**, já que recorrem a um sistema de pressões que se realiza incidindo diretamente sobre o **Estado**, ao contrário das lutas sindicais tradicionais que opõe, corporativamente, patrões e empregados. Basta ver a reprodução de ONGS, organizações e estruturas comunitárias de resistência as mais diversas espécies de opressão em todo o mundo, que criaram novos momentos de disputa sobre os rumos da humanidade.” (Genro, 1994, p. 117).

orientação do Estado a partir dos interesses da maioria²². A possibilidade desta orientação é construída pela previsão do compartilhamento da decisão sobre o caráter e a destinação dos recursos públicos e pela garantia da autenticidade, o que implica construção autônoma em relação à burocracia estatal²³, das resoluções construídas. **É entendendo que isto se dá no OP que o autor o qualifica como esfera pública não-estatal e instrumento de co-gestão do Estado.**

Tanto Genro como Baierle procuraram conceber o OP dentro de uma estratégia, no bojo da construção de novos paradigmas para a atuação dos movimentos populares e do Estado. A conclusão seria, seguindo estes autores, que não se pode entender como OP um processo que não tenha como característica geral a construção de um espaço orientado para a construção do controle e da mudança de orientação do Estado, no sentido da construção de um mundo mais justo, menos desigual, mais plebeu. Isto os leva a acentuar as características que os fazem definir o OP como definem; como, principalmente, uma esfera pública não-estatal ou plebéia (na visão mais radical de Baierle) e como instrumento de co-gestão do Estado.

Veremos que não é o mesmo sentido que tomam as análises e definições efetuadas pela maioria da literatura construída nos centros de pesquisa, universitários ou não. Estes, como veremos, procuraram fazer uma leitura fortemente empírica e de curto prazo da experiência, desprovida do horizonte apresentado por Genro e Baierle.

²² Sobre esta especificidade, Genro (1994, p. 147) diz: "Quando Castoriadis esteve aqui em Porto Alegre, assistiu a uma das assembléias populares nas microrregiões do município. Havia uma representação de umas 50 a 60 entidades dessa microrregião, com aproximadamente 1.300 pessoas. O que levou Castoriadis a dizer: 'Eu sempre vi as organizações e lideranças populares se mobilizarem contra o Estado. Nunca tinha visto elas se mobilizarem para orientá-lo. Foi a primeira vez que vi este fato'".

²³ Registre-se que por autônoma aqui não se entende sem contato, ou sem fazer uso da informação e do conhecimento da burocracia, dos técnicos do Estado. Significa construção não tutelada.

4.2 Celina de Souza e Leonardo Avritzer: a procura de uma síntese crítica das interpretações sobre o que é o OP

Celina de Souza (2001) e Leonardo Avritzer (2003) procuraram sistematizar o conjunto de leituras sobre o significado do Orçamento Participativo desenvolvido, em especial, a partir da segunda metade da década de 90 do século passado nas Universidades e outros centros de pesquisa e, a partir disso, sintetizar uma qualificação própria. Como já dissemos na introdução deste capítulo, a primeira optou por uma ampla descrição das diversas disciplinas do conhecimento onde diversos autores procuraram tratar a experiência. O segundo, por sua vez, interessou-se por focar diferentes campos de estudo dentro de uma disciplina específica, a ciência política. A seguir apresentaremos a sistematização feita por estes dois autores, o que permitirá uma visão ampla sobre a literatura produzida a respeito do OP e do caminho a seguir para construir uma conceituação que dê conta dos diferentes aspectos desta experiência.

Souza (2001) afirma ser possível identificar dois grandes divisores de águas na literatura sobre o OP: a discussão do significado da participação e a interpretação sobre o que o processo significa.

O primeiro debate vincula-se a tentativa de explicar as razões do sucesso do OP e apresenta dois grandes grupos de discussão: o primeiro organiza-se em torno do tema do papel previsto para os cidadãos na experiência e o segundo articula-se a partir da questão da inversão de prioridades em favor dos pobres. No primeiro grupo há os que entendem como bem sucedidas as experiências que simplesmente abrem a possibilidade de voz aos cidadãos (consultas) e, por outro lado, aqueles que só compreendem como bem sucedidas práticas de discussão participativa do orçamento que empoderam efetivamente os cidadãos, o que significaria conferir aos cidadãos capacidade deliberativa, mais do que simplesmente voz. No segundo grupo estão os que discutem se o OP efetivamente significa inversão de prioridades a favor dos pobres, se a participação neste processo

de fato resulta nisto. Nestes dois grupos, no entanto, o objetivo não é definir o que é a experiência, mas simplesmente identificar se e quando é bem sucedida.

O segundo debate, por sua vez, segundo Souza (2001), enfrenta precisamente a tarefa de definir o que é o OP. E esta tentativa é empreendida por autores que trabalham em quatro disciplinas do conhecimento: gestão, educação, política e mudança social.

Nas palavras da autora, quando se destacam os aspectos relacionados à gestão pública o OP surge como: a) uma experiência de gestão urbana com os pobres; b) um mecanismo de gestão conjunta dos recursos públicos através de decisões compartilhadas sobre a alocação dos recursos públicos; c) um modelo de gestão urbana mais do que uma política pública ou, ainda, c) um processo de gestão fiscal social (Souza, 2001, p. 91). Neste campo o foco é posto sobre os elementos do OP que dizem respeito à organização e alocação dos recursos públicos, sobretudo aqueles relacionados aos critérios de distribuição de recursos e aos critérios técnicos de seleção de demandas. A autora inclui aqui estudiosos como Boaventura de Souza Santos (1998), Zander Navarro (1997) e Boschi (1999).

No bloco educação, em geral o OP é definido como um processo educativo, pedagógico, com efeitos sobre o desenvolvimento da consciência cívica dos diversos atores sociais locais e o aperfeiçoamento das instituições nas quais estes agentes participam. O foco aqui é posto sobre os instrumentos do OP que incentivam a participação na discussão das questões públicas. A autora não cita nenhum autor em particular, mas é possível enquadrar aqui os estudos de Wampler (2000, 2003) e Pontual (2000), além de, posteriormente, em alguns aspectos, Neves (2008)

No campo político, embora haja consenso na literatura quanto ao fato de o OP produzir mudanças na vida política, há divergências quanto a como defini-lo. Souza (2001) identifica as seguintes definições neste grupo:

"(...) a) uma política pública em que os que têm poder o cedem para os grupos em desvantagem (Abers, 2000); b) uma forma de radicalizar a democracia e o resultado de uma grande vontade política, capaz de permitir a construção de uma cultura política, que aumente a conscientização sobre a cidadania, e de melhorar as condições de vida da população (Villas Boas, 1994); c) uma das formas correntes de globalização contra-hegemônica (Santos, 1998); d) uma forma de combinar democracia representativa com participação (Jacobi e Teixeira, 1996); e) um instrumento para superar os limites da democracia representativa através de mecanismos que ampliem a mobilização da sociedade civil para além do corporativismo e da simples consulta (Laranjeira, 1996). Contrariando as visões correntes sobre o OP, Dias (2000) argumenta que a experiência tem sido uma forma de o Executivo municipal sobrepor-se ao Legislativo.

Ainda no território do papel político do OP, aparece na literatura a visão de que o programa aumenta a transparência, accountability e a credibilidade dos governos e seus participantes. O OP também é constantemente mencionado como forma de eliminar (ou diminuir) o clientelismo, o autoritarismo e o patrimonialismo." (Souza, 2001, p. 91)

No campo de estudo das mudanças sociais, segundo a autora, os estudiosos definem o OP como:

"a) [instrumento que permite] a distribuição mais justa de recursos escassos em uma sociedade altamente desigual (Santos, 1998); b) como um instrumento inovador para a reconstrução da vida pública (Somarriba e Dulci, 1997); c) nova forma de relacionamento entre o poder público local, as organizações populares e o resto da sociedade, a fim de atender às demandas dos segmentos mais pobres da população (Pereira, 1996); d) o fortalecimento do associativismo urbano e do relacionamento entre as associações comunitárias e os moradores dos distritos (Pereira, 1999); e) uma forma justa de decidir sobre a alocação de recursos (Jacobi e Teixeira, 1996)." (Souza, 2001, p. 91)

Após relacionar este conjunto de visões, a autora elabora uma crítica dos principais argumentos que as sustentam, na busca de uma melhor definição sobre o significado do OP. A crítica é dirigida as seguintes caracterizações do OP:

- a) OP como forma de empoderamento dos pobres e dos desorganizados, no sentido de inversão de prioridades, isto é, de que os recursos públicos passam a ser alocados, preferencialmente, à população de

baixa renda. Esta qualificação é base para as definições do OP como gestão urbana com os pobres, mecanismo de gestão conjunta dos recursos públicos, gestão fiscal social, política pública de cedência de poder dos que o detêm para os grupos em desvantagem e experiência de radicalização da democracia (resultante de forte vontade política que permite a construção de nova cultura política, aumentar a cidadania e melhorar condições de vida).

- b) OP como forma de melhorar as deficiências da democracia representativa (complementá-la e/ou ampliá-la). Esta tese sustenta as definições do OP como uma forma de combinação de democracia representativa com participativa e uma alternativa para superar os limites da democracia representativa (com mecanismos deliberativos e não corporativos).
- c) OP como forma de aumentar a transparência, accountability e a credibilidade dos governos e seus participantes e reduzir clientelismo e patrimonialismo. Esta qualificação é base argumentativa para praticamente todas as definições de OP.
- d) OP como forma resultante de uma forte vontade política dos partidos de esquerda no governo. Esta tese está associada a definição do OP como uma forma de radicalizar a democracia e o resultado de uma grande vontade política capaz de permitir a construção de uma cultura política, que aumente a conscientização sobre a cidadania, e de melhorar as condições de vida da população.

A seguir detalharemos cada uma das críticas:

a) **A idéia de empoderamento dos pobres e/ou desorganizados a partir da política de inversão de prioridades** é criticada pela autora a partir de três ângulos: recursos financeiros efetivamente destinados as áreas pobres, a questão do custo de participação, renda e grau de organização dos que participam. Quanto ao ângulo dos recursos financeiros e da renda, embora concorde que no OP grupos de baixa renda passaram a ter maior

poder, a autora alega que o mesmo não acontece com os muito pobres. Pela limitação dos recursos financeiros ao alcance da prefeitura, o OP acabaria por atingir apenas uma fração reduzida das necessidades efetivas das comunidades pobres. Assim, alega Souza (2001, p. 94), “o mérito do OP parece não estar necessariamente nos ganhos materiais para segmentos de baixa renda, mas sim na ampliação da participação e do poder de decisão para grupos anteriormente excluídos do processo decisório”. Para Souza, no entanto, isto não significa dizer que estes grupos a que o OP garante acesso são, especialmente, aqueles que não o tinham por estarem desorganizados. Conforme Souza (2001):

“Como foi mencionado a partir de dados de Nylén (2000b), um número significativo de participantes do OP eram engajados em ações comunitárias antes do OP. Dessa forma, não se pode afirmar que o OP motivou os desorganizados a participar do processo decisório e da política pela primeira vez”. (Souza 2001, p. 94)

Souza também afirma que se há benefícios obtidos pelos pobres com o OP, estes seriam acompanhados de custos (em termos de dispêndio de energia e tempo) que as classes média e rica não tem para obter resultados semelhantes, reduzindo assim o resultado líquido do empoderamento.

A autora, entretanto, reconhece alguns aspectos válidos nesta tese. Segundo Souza (2001, p. 94):

“Apesar de o OP não estar atingindo os muito pobres, a experiência está alcançando outro importante objetivo: redirecionando recursos para as áreas que historicamente sempre estiveram excluídas das ações governamentais. Evidências mostram que, até então, a única forma de essas áreas receberem investimentos era pela vinculação das respectivas comunidades a vereadores e candidatos a prefeitos durante os períodos eleitorais. Esses investimentos passavam a gerar dependência e eram, em geral, associados a favores e não a direitos. Essas áreas, que compõem grande parte das cidades brasileiras, são deixadas ao próprio destino ou controladas por gangues de todo o tipo, como vem mostrando a mídia, principalmente na periferia do Rio de Janeiro e São Paulo. Ao estimular a auto-organização dessas comunidades, o OP abre a oportunidade para que os moradores de baixa renda vejam a si mesmos como cidadãos, não mais condenados a sobreviver à margem do Estado ou sob a proteção de uma gangue.” (Souza, 2001, p. 94)

A partir desse reconhecimento, a autora propõe uma definição alternativa, observando que o OP poderia ser melhor qualificado não exatamente como empoderamento dos pobres e/ou desorganizados, mas como “uma forma de compensar áreas de baixa renda pela negligência histórica de administrações locais anteriores e pela possibilidade que abre para que o governo se faça presente em áreas até então fora de sua intervenção” e como “um mecanismo capaz de assegurar um ativismo político não elitista” (Souza, 2001, p. 94).

b) Quanto ao argumento do OP como forma de melhorar as deficiências da democracia representativa (complementá-la e/ou ampliá-la), Celina Souza questiona, principalmente a capacidade de o OP contribuir para o aumento da representação política, uma vez que com esta experiência “pode-se estar abalando [negativamente] o frágil equilíbrio entre o executivo e o legislativo locais, com conseqüências para o sistema representativo formal”. E também porque permaneceria “obscuro se os mecanismos de participação têm reproduzido os mesmos problemas encontrados nos sistemas formais de representação”, uma vez que haveria, na literatura, “referências, embora esporádicas, a problemas de accountability e transparência entre os delegados do OP e aqueles que eles representam” (Souza, 2001, p. 96). Para a autora, neste aspecto, mais do que imaginar um aumento da representação política com o OP, seria realista considerar que este aumenta a democracia local quando “agrega representantes de segmentos de baixa renda que raramente têm a oportunidade de chegar a arena decisória governamental”.

c) No que diz respeito a uma eventual capacidade do OP de aumentar a transparência, accountability, credibilidade dos governos e seus participantes e reduzir clientelismo e patrimonialismo, Celina Souza, muito embora diga não ser objetivo de seu texto analisar estes fenômenos, relata que a literatura mostra a permanência do clientelismo em

algumas cidades onde a experiência foi implantada. No entanto, julga que esforços existentes para melhorar as regras do OP, em várias cidades onde ele está implantado, poderiam indicar a possibilidade de isolamento isolar o clientelismo. A autora deixa a entender, assim, sua visão de que o OP tem este potencial, dependendo das regras que contém.

d) Por fim, quanto a tese da forte vontade política como fonte do OP, Souza (2001, p. 95) afirma:

“Explicações baseadas em visões voluntaristas são, em geral, problemáticas. Primeiro, essas visões pressupõem que é possível mudar a realidade pela ação de poucos grupos, em especial grupos não hegemônicos no cenário decisório local ou nacional. Segundo, essas visões desconsideram a rede de circunstâncias e tradições que existem em qualquer tipo de ação política. Terceiro, elas não explicam por que alguns governos do PT deram prioridade a outras políticas para integrar grupos excluídos, como a bolsa-escola em Brasília. Não explicam também por que o OP não foi bem-sucedido em Brasília, São Paulo e Santos, apesar das tentativas de seus governantes. A tese da vontade política poderia então ser refeita para arguir que alguns governos locais escolheram o OP como sua marca registrada porque o programa lhes dá a oportunidade de aumentar a coalizão de governo. A recompensa dessa opção tem sido as sucessivas vitórias eleitorais que os governos locais que privilegiaram o OP têm conseguido.” (Souza, 2001, p. 95)

A autora, embora discuta em detalhe e critique com propriedade as principais teses envolvidas nas diferentes correntes de pensamento sobre o OP não chega a elaborar, explicitamente, uma definição completa sobre o que é esta experiência. No entanto, é possível, a partir das críticas e das sugestões de hipóteses alternativas feitas por ela, identificar o que poderia ser uma definição sua. Esta definição procurou sintetizar aspectos das diversas disciplinas do conhecimento onde o OP foi estudado. **Nas palavras da autora o OP poderia ser definido como uma experiência induzida e coordenada pelo governo que tem permitido que os segmentos de menor renda, que moram em áreas periféricas das cidades, possam decidir sobre as prioridades de investimentos em suas comunidades e se constituiu em uma das poucas alternativas de acesso ao poder**

decisório capaz de transformar os investimentos públicos de favores em direitos e diminuir o desequilíbrio do poder decisório. Esta experiência seria caracterizada por:

- 1) Aumentar a democracia local, incluindo segmentos de baixa renda no processo de decisão sobre os recursos públicos;
- 2) Obscurecer “o papel de importante instituição dos sistema representativo local – o legislativo local” (Souza, 2001, p. 91);
- 3) Compensar grupos de baixa renda pela sua histórica exclusão das políticas públicas municipais e inserir o governo em áreas onde não intervia;
- 4) Ter a possibilidade de isolar o clientelismo;
- 5) Ser capaz de assegurar um ativismo político não elitista;
- 6) Em alguns casos, para alguns governos, reforçar a coalizão de governo.

Avritzer (2003), por sua vez, enquadra todas as diferentes visões identificadas por Souza (2001) em três grupos de discussão no interior da ciência política, em particular no campo da teoria democrática: 1) os autores que se organizam em torno do debate da relação entre sociedade civil e democracia local; 2) os que se inserem no debate do desenho institucional e, por fim, 3) os que tratam do aprofundamento da democracia. É o diferente peso atribuído as variáveis força dos movimentos sociais e força do desenho institucional e as diferentes respostas a forma de superar os limites da democracia representativa (se com a constituição de um modelo alternativo ou articulado ao atual) e ao tipo de modelo que deve ser construído para superar estes limites (baseado em formas diretas ou deliberativas) que vai determinar conceituações diferentes sobre o OP, seja no terreno que for –

gestão, educação, política, etc. Assim, afirma o autor, o mais adequado seria dividir a literatura em torno destes eixos.

1) O primeiro grupo procura identificar a influência da sociedade civil, especialmente dos movimentos sociais, no processo de construção do OP, sua influência no sucesso e reprodutibilidade da experiência. O conjunto de autores elencados neste grupo²⁴ no “debate atual sobre o OP leva em conta as características da sociedade civil discutindo os seguintes elementos: o papel das estruturas organizativas da sociedade civil no êxito das políticas participativas; a capacidade do Estado de induzir formas de associativismo e práticas deliberativas semelhantes às existentes no campo da sociedade civil; a capacidade de formas participativas de distribuírem recursos de modo generalista evitando, assim, a transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos e o debate acerca do papel da tradição associativa na variação do êxito das experiências do OP”(Avritzer, 2003, p. 18-9). A partir da discussão destes elementos, segundo Avritzer (2003, p. 17), a “literatura sobre sociedade civil buscou mostrar que as práticas preexistentes [associativas] criaram condições para o surgimento do OP”. Neste grupo estaria, por exemplo, Baierle (1992). A linha que trabalha com cultura política também poderia ter suas teses localizadas neste grupo.

2) O segundo grupo procura identificar de que forma o desenho institucional do OP predetermina o comportamento dos atores sociais. Seu interesse é mostrar a “capacidade do OP de constituir instâncias de deliberação e troca de argumentos, instâncias essas materializadas em um conjunto de regras, normas e leis capazes de dar sustentabilidade às práticas participativas” (Avritzer, 2003, p. 18) e mostrar que o desenho institucional do OP “tem sido relevante para o sucesso da experiência” (Avritzer, 2003, p. 47).

²⁴ Para saber quais são os autores que Avritzer elenca em cada grupo, ver Quadro mais adiante.

3) O terceiro grupo reúne os autores interessados em debater o OP no interior da teorização sobre modelos de democracia. Avritzer afirma que, dentro do debate sobre OP, todos os autores têm em comum a percepção de que há limites no modelo de democracia representativa, conectam, dentro do modelo de democracia que representa o OP, “os seguintes elementos: um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e direitos; um aumento na capacidade de determinar a regra do processo deliberativo”, e “trabalham com a idéia de da complementaridade das formas de democracia, mostrando que o debate democrático já não supõe a idéia de modelos competitivos de democracia” (Avritzer, 2003, p. 19 e 54). No entanto, mesmo havendo este núcleo de concordância, diferentes “concepções analíticas sobre a democracia, assim como diversos modelos para o entendimento do OP surgiram ao longo desses debates” (Avritzer, 2003, p. 19), em função das diferentes estratégias adotadas pelos autores deste grupo para responder a duas questões: “em primeiro lugar, os limites da democracia representativa devem significar a necessidade de se propor um modelo alternativo ou a possibilidade de retomar a discussão sobre a articulação entre os dois principais modelos disponíveis de democracia? Em segundo lugar, o modelo da democracia participativa deve ser pensado unicamente como formas universais de participação direta ou deve ser pensado a partir de um conjunto de inovações na área da argumentação e da deliberação (...)?” (Avritzer, 2003, p. 51).

Destas concepções analíticas relacionadas no terceiro grupo, Avritzer destaca quatro. A que qualifica o OP como uma concepção distributiva da democracia e o caracteriza “a partir de três elementos: ‘Todos os cidadãos têm direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm (...) status ou prerrogativas especiais; a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e democracia representativa (...); os recursos de investimento são distribuídos de acordo com método

objetivo baseado na combinação de critérios gerais (...) e de critérios técnicos' (Santos 1998)." (Avritzer, 2003, p. 19). A segunda concepção analítica destacada é a de Zander Navarro, segundo Avritzer (2003, p. 19) "Navarro denominou o OP de uma concepção afirmativa de democracia e caracterizou-o como uma prática que permite 'aos grupos sociais marginalizados adquirirem as mesmas capacidades e direitos que aqueles localizados no topo [da estrutura social] (...)'" (Navarro, 1998:6)". A terceira visão, de Rebecca Abers, "denominou o OP de uma forma de reinvenção da democracia local" e o caracterizou por um elemento central, "a criação de uma sinergia entre Estado e sociedade civil". Segundo esta visão, "essa sinergia não só levou ao 'empoderamento da sociedade civil (...) mas também a um processo gradual (...) de controle pelos participantes sobre o processo governamental de tomada de decisão' (Abers, 2000: 222)". (Avritzer, 2003, p. 19). A quarta interpretação sobre o que é o OP, define esta experiência como um quarto poder, ao lado de Executivo, Legislativo e Judiciário, onde o poder é assumido diretamente pelos cidadãos (Avritzer, 2003, p. 19). Neste grupo podemos encontrar o conjunto de autores identificados por Souza (2001) como interessados em entender o que é o OP a partir dos campos da gestão, educação, político – especialmente – e da mudança social. São os casos de Navarro (1998), Santos (1998) e Abers (2000).

Após analisar cada um dos grupos, o autor defende que a melhor estratégia para chegar a uma definição do OP deve ser procurar equilibrar, em seu interior, as variáveis associativa e institucional e, ao mesmo tempo. Esta estratégia o leva a construir uma definição que procura, por um lado, recolher elementos de definições em vários campos, aparentemente pretendendo ser a síntese das definições encontradas em cada um dos grupos que Souza (2001) e o próprio Avritzer (2003) catalogaram e descreveram e, por outro, constituir-se como uma conceituação alternativa

às propostas por Sérgio Baierle e Tarso Genro descritas na seção anterior deste capítulo, hegemônicas na literatura até então.

Avritzer, utilizando-se de uma definição habermasiana de esfera pública, considera problemática a qualificação do OP como esfera pública de co-gestão plebéia ou não estatal, desenvolvida na obra de Baierle (1992 e 2002) e Genro (1994; 1997 e 2000). Segundo o autor:

“Ela é problemática por dois motivos: em primeiro lugar, porque a princípio todo espaço público é, na acepção habermasiana, não-estatal por definição, o que torna a terminologia usada pelo autor [Tarso Genro] completamente tautológica. A definição de espaço público não estatal é também empiricamente inadequada porque ignora o papel do Estado e dos partidos no OP. O OP é uma forma institucional e, enquanto tal, jamais terá as características de uma esfera pública informal. O problema é que a deficiência teórica da definição torna-se uma deficiência analítica na medida em que passa a supor que a presença dos partidos ou de formas institucionais descaracterizariam a forma pública do OP” (Avritzer, 2003, p. 53)

A partir disso, o autor posiciona sua definição, explicitamente, como alternativa às definições de Baierle e, especialmente, Genro. Como resultado desta crítica e do balanceamento das contribuições das correntes de estudo sobre o OP, Avritzer (2003, p. 15) afirma que o melhor do que qualificar o OP como esfera pública não estatal seria definir o **OP como uma forma de rearranjo da articulação entre democracia representativa e participativa**, isto porque com o OP ocorre: 1) uma cessão de soberania dos representantes eleitos para cidadãos reunidos em assembleias, portanto uma redução do espaço ocupado pela forma democracia representativa; 2) uma combinação, dentro do próprio OP, de elementos de participação (assembleias) e elementos de representação (Fóruns de Delegados, Conselho do OP); 3) um processo de auto-regulação soberana, isto é, toma-se mais um espaço da democracia representativa, uma vez que não é esta, como ocorre tradicionalmente, que regula o procedimento de participação legítimo e 4) o estabelecimento de um critério técnico de carência como definidor da

hierarquia de acesso aos bens públicos, mais uma vez reduzindo o grau de liberdade dos mandatários eleitos no direcionamento das políticas públicas.

Nas palavras do autor:

“(...) o OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação; em segundo lugar, o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como as assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal, representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes (Santos e Avritzer, 2002); em quarto lugar, o OP se caracteriza como uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população. As principais experiências de OP associam o princípio da carência prévia no acesso a bens públicos a um maior acesso a esses mesmos bens”.

Avritzer inaugura, assim, uma oposição na literatura sobre o OP: entre os estudos que qualificam-no como uma esfera pública não-estatal ou plebéia e os que o limitam a uma forma de reequilibrar representação e participação.

4.3 Considerações gerais

Vimos neste capítulo, através de Souza (2001) e Avritzer (2003), que, em função dos diversos aspectos que tem o OP, há, dependendo de qual é destacado, de qual é considerado central, diferentes qualificações desta experiência política. Embora o foco seja distinto nestes dois autores - diversas disciplinas do conhecimento (Souza) *versus* diferentes campos de estudo dentro de uma disciplina específica (Avritzer) -, ambos mostram a mesma realidade de especialização em determinado aspecto/impacto do OP. Na maior parte da literatura, a conceituação do OP varia de acordo com o ângulo a partir do qual se aborda a experiência e do elemento particular focado na análise. Por exemplo, se o olhar é posto sobre a relação entre governo e movimento popular, a qualificação tende a se deslocar em um intervalo contínuo que vai da predominância do primeiro a supremacia do segundo como variáveis explicativas da experiência. No entanto, se no horizonte da visão é posta a relação entre OP, executivo e legislativo, introduz-se a discussão sobre a superação da forma democracia representativa no conceito da experiência. Assim, dependendo do aspecto enfocado, o OP ou é entendido como mecanismo de gestão, ou como de empoderamento dos pobres, ou como processo educativo, etc. Raros são os casos, em estudos feitos em centros de pesquisa, como demonstram os quadros abaixo, de autores que atingem uma definição ampla, sintética e abrangente da experiência, procurando qualificar o OP a partir de mais de um de seus aspectos e impactos, isto é, qualificá-lo como experiência com impacto em múltiplos campos, na prática e na teoria. Santos (1998, 2002) é um caso evidente. Os próprios Souza (2001) e Avritzer, outro. Embora não analisada nos estudos destes autores, Baierle (1992 e 2002) e Genro (1994, 1997 e 2000) também são casos de conceituação mais abrangente.

Quadro 3 – Distribuição de autores por abordagem do OP – Celina Souza

Participação		Significado			
Como voz	Como empoderamento	Gestão	Educação*	Política	Mudança Social
World Bank (1994)	Abers (2000)			Abers (2000)	
	Nylen (2000)				
	Somariba e Dulci (1997)				Somarriba e Dulci (1997)
	Matthaeus (1995)	Matthaeus (1995)			
	Santos (1998)	Santos (1998)		Santos (1998)	Santos (1998)
	Setzler (2000)				
	Navarro (1998)	Navarro (1997)			
	Boschi (1999)	Boschi (1999)			
				Villas Boas (1994)	
				Jacobi e Teixeira (1996)	Jacobi e Teixeira (1996)
				Laranjeira (1996)	
				Dias (2000)	
					Pereira (1999)

Fonte: Souza (2001)

* A autora não especifica autores nesta abordagem

Quadro 4 – Distribuição de autores por abordagem do OP segundo Leonardo Avritzer

Democracia Local	Desenho Institucional	Teoria Democrática
Baierle (1992)		
Navarro (1998)		Navarro (1998)
Boschi (1999)		
Wampler (2000)	Wampler (2000)	
Silva (2001)	Silva (2001)	
Dagnino (2002)		
Nylen (2002)		
Baiocc (2002)		
Avritzer (2002)	Avritzer (2002)	Avritzer (2002)
	Fung e Wright (2002)	
	Luchmann (2002)	
		Santos (1998)
		Abers (2000)
		Gret e Sintomer (2002)

Fonte: Avritzer (2003)

Em nosso entendimento, o conjunto de elementos centrais do OP estabelece que esta experiência seja, ao mesmo tempo, uma prática de gestão, educativa, política e de mudança social. A ausência de um dos elementos centrais, de um de seus aspectos como prática, na definição do que é a experiência limita a compreensão de sua contribuição para a organização da sociedade. Isto porque seus diferentes elementos constitutivos – justamente o que permite vê-la sob distintos ângulos de conhecimento ou ramos da ciência humana – formam uma unidade.

Na medida em que vislumbramos o OP de Porto Alegre como uma experiência caracterizada pelo somatório dos nove elementos centrais apresentados no Capítulo 2 desta dissertação - impressos em suas regras de

funcionamento e na ação de seus atores -, uma qualificação focada em um ou mesmo em parte destes aspectos não é capaz de dar conta do que é a experiência. O OP deve ser caracterizado considerando todos os seus elementos centrais. Sob pena de, em caso contrário, ser caracterizado como OP um processo que pouco ou nada tem em comum com este.

Neste sentido, especificamente quanto às tentativas de Baierle (1992 e 2005), Genro (1994 e 2000), Souza (2001) e Avritzer (2003), autores sobre os quais nos detivemos aqui, para encontrar uma qualificação mais abrangente, destacamos o que segue.

Primeiro. No que diz respeito às qualificações tentadas por Souza (2001) e Avritzer (2003), ambos procuram articular as diversas abordagens teóricas sobre a experiência, assim aproximando-se mais do que a maioria dos outros autores de uma definição que abranja todos os ângulos requeridos - abrangência esta entendida como dar conta dos elementos que identificamos como centrais no OP, levantados no capítulo 1 desta dissertação. Ainda assim, como vemos no Quadro 5, estes autores não dão conta de todos os aspectos centrais do processo. Então, suas definições, embora mais abrangentes do que a maioria dos autores, não atinge todos os principais elementos necessários para qualificar o OP de Porto Alegre com precisão.

Segundo. Avritzer (2003) opta explicitamente pela rejeição da aplicabilidade da conceituação de esfera pública não estatal ou plebéia, acreditando ser melhor qualificar o OP como uma forma institucional de rearranjo entre democracia representativa e participativa, uma instituição híbrida como conceituará em texto posterior (Avritzer, 2005). Avritzer, com já dissemos, considera a definição de esfera pública não-estatal inadequada por dois motivos. Primeiro porque, segundo o autor, esta seria tautológica: alega que, na concepção habermasiana, todo espaço público é, por definição, não-estatal. Segundo porque sofreria de inadequação empírica por, de acordo com Avritzer, esquecer o papel do Estado e dos partidos no OP. Para

este autor, então, seria mais adequado qualificá-lo como uma forma institucional e, justo por esta razão, afirma que este **jamais** será uma esfera pública informal, não-estatal. Como reforço a sua posição, Avritzer também evoca o fato de a quase totalidade dos autores que estudam o OP, em especial aqueles que o enxergam sob o viés da teoria da democracia, entenderem-no como uma forma de articulação entre representação e participação.

Seguindo a argumentação de Avritzer teríamos, então, duas tradições interpretativas sobre o OP, entre os autores que o conceituaram de forma mais abrangente: os que o qualificam como uma esfera pública não-estatal ou plebéia e aqueles que o conceituam como uma forma de articulação entre democracia representativa e participativa.

De fato, a maioria da literatura produzida na academia acaba por tomar o caminho de Avritzer - como inclusive lembra o próprio -, rejeitando ou diluindo a qualificação proposta por Tarso Genro e Sérgio Baierle, mesmo tendo em algum momento (como é o caso de Santos (2000), por exemplo) feito uso desta. No entanto, embora aparente consenso, em nosso entendimento esta via tem, pelo menos, dois defeitos interligados: 1) não deixa clara a predominância do cidadão e dos movimentos populares na partilha de poder com o governo local dentro do OP, registrada, como mostramos nos Capítulos 2 e 3, nas regras e na história da constituição do OP e 2) peca por não perceber a perspectiva de desenvolvimento futuro do OP, implícita em suas regras e na sua função dentro de uma estratégia. Sem dúvida que o OP é uma forma de rearranjar a distribuição dos espaços ocupados pelas formas democrático-representativas e pelas tipicamente participativas; não é a toa que, aqui concordando com Avritzer (2003, p.52), isto é consenso na literatura sobre a experiência. Mas antes disso ele foi desenhado, como procuramos mostrar no capítulo 1, a quatro mãos, governo e movimento popular, para privilegiar o modo de ação dos atores não estatais, em especial a atuação dos coletivos populares que reúnem os mais

frágeis setores da sociedade, no ambiente político. Se fixado historicamente no seu efeito de reequilíbrio, de aperfeiçoamento, das relações entre participação e representação, no interior da democracia representativa, sob a hegemonia desta, o OP tende a perder seu caráter, sua dinâmica, burocratizar-se e descaracterizar-se.

Além disso, quando não se considera a necessidade de incluir, como traço qualificador do que é ou não OP, a perspectiva estratégica de construção de uma esfera pública controladora e indutora do Estado, tal qual caracterizada por Baierle e Genro, abre-se a porta para, como Avritzer (2003), admitir-se a qualificação como OP de experiências que não produzem nenhum novo centro efetivamente decisório ao lado do legislativo e do executivo e nenhuma alteração na cultura política e na infra-estrutura associativa dos locais onde um processo qualquer de participação na discussão do Orçamento é implantado. Nestes casos o que se construiu, em nossa, opinião, não é OP tal qual foi implantado historicamente em Porto Alegre, mas uma mera tentativa de formalização.

Por fim, não é fato que a definição de esfera pública não-estatal esqueça o papel de Estado e partidos no OP. Genro (1997) é explícito ao considerar a presença funcional das posições de Estado no processo.

Assim, é preciso aprofundar criticamente estes dois pontos. Por um lado forçando a recepção, especialmente na proposta de Avritzer (2003), dos elementos constitutivos do OP que nela não foram considerados. Por outro, dissecando a divergência quanto ao caráter da publicidade do OP, tentando verificar se procede a crítica de Avritzer ou não.

A Conclusão, próximo capítulo, procurará desenvolver esta perspectiva e, assim, apresentar a qualificação do OP que julgamos mais apropriada.

Quadro 5 – Cruzamento qualificações de Souza e Avritzer e elementos centrais do OP caracterizados no Capítulo 2

Elementos centrais do OP	Souza (2001)	Avritzer (2002 e 2003)
1. Combinação instâncias diretas e indiretas de deliberação	Não inclui este atributo na sua qualificação	Na sua qualificação diz que o OP combina elementos de participação local, e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal.
2. Autonomia limitada da representação (mandato imperativo)	Não inclui este atributo na sua qualificação	Não inclui este atributo
3. Compartilhamento de poder	Na sua qualificação diz que o OP permite a população de baixa renda decidir sobre investimentos em suas comunidades	Na sua qualificação refere que no OP há cedência de soberania a população que participa das Assembléias e Fóruns
4. Incentivos a participação	Na sua qualificação menciona que uma das características definidoras do OP é a sua capacidade de assegurar um ativismo não elitista	Na sua qualificação menciona critérios de universalidade participativa
5. Componente redistributivo	Na sua qualificação atribui ao OP a faculdade de compensar grupos de baixa renda pela sua histórica exclusão das políticas públicas municipais e inserir o governo em áreas onde não intervia	Menciona na sua qualificação o privilégio conferido nas regras do OP a destinação de recursos a população mais carente

Quadro 5 – Cruzamento qualificações de Souza e Avritzer e elementos centrais do OP caracterizados no Capítulo 2(Cont.)

<p>6. Racionalidade tecnodemocrática</p> <p>7. Foco na despesa</p>	<p>Identifica no OP o potencial de isolar o clientelismo através da aplicação de critérios onde a população decide sobre a destinação dos recursos</p> <p>Não inclui este atributo na sua qualificação</p>	<p>Confere ao OP os atributos de processo onde as regras (que incluem critérios técnicos) são definidas pelos próprios participantes em uma arena democrática</p> <p>Não inclui este atributo na sua qualificação</p>
<p>8. Controle social</p>	<p>Não inclui este atributo na sua qualificação</p>	<p>Não inclui este atributo na sua qualificação presente em Avritzer (2003), mas havia dado relevo a ela em Avritzer (2002).</p>
<p>9. Maleabilidade das regras</p>	<p>Não inclui este atributo na sua qualificação</p>	<p>Caracteriza o OP como um processo no qual as regras são definidas e podem ser mudadas por quem participa, conferindo-lhe enorme capacidade de adaptabilidade.</p>

5 Conclusão

Começamos esta dissertação mostrando as regras de funcionamento do Orçamento Participativo, extraíndo delas sua dinâmica e estrutura. Analisando-as, chegamos à conclusão de que nove características ou aspectos são os mais importantes para quem se propuser a encontrar uma definição do processo. São elas: combinação entre instancias diretas e indiretas de deliberação, a autonomia limitada da representação, a previsão de compartilhamento de poder (governo/população) com inclinação mais intensa para a população, a presença de fortes incentivos à participação e de um forte componente redistributivo, a racionalidade tecnodemocrática, o foco na distribuição de recursos mais do que na discussão do modelo e do volume de arrecadação de recursos, o elemento de controle social (prestação de contas) e a maleabilidade das regras. Qualquer definição sobre o OP, que se pretenda precisa, deveria incluir estes aspectos em seu interior.

No entanto, uma vez que a simples existência de regras não significa sua prática efetiva, mostramos, na seqüência, que estas foram o produto de um processo histórico, ocorrido de meados dos anos 80 até meados dos anos 90 (com um pano de fundo nacional e uma materialização específica em Porto Alegre), onde duas necessidades procuraram encontrar-se: a procura de base social, pelo governo da Frente Popular eleito em 1989, para o desenvolvimento de um projeto de mudança social e as reivindicações, expressas em diversas mobilizações, dos movimentos populares. Uma vez demonstrado isto, como fizemos no Capítulo 2, sendo as regras do OP o registro material deste encontro - a forma que registra o acordo - não é razoável duvidar de sua efetividade. Pode-se, evidentemente, questionar a intensidade de sua implantação, seu enraizamento, perspectivas de continuidade, etc. Entretanto, na medida em que elas foram, com mais ou menos intensidade, a solução para o duplo movimento acima destacado, estas, sem dúvida, podem e devem ser o principal elemento para definir o que foi a experiência. Assim, firmamos em nosso entendimento a

necessidade de qualificar o OP a partir dos aspectos centrais acima descritos e como projeto político destas duas partes: governo da Frente Popular e movimento popular de Porto Alegre.

Firmada esta convicção, verificamos na literatura os estudos sobre o OP que procuraram defini-lo. Acreditamos ter demonstrado que dos estudos seminais sobre a experiência, em se tratando da procura de uma definição, isto é dos trabalhos de Sérgio Baierle e Tarso Genro, extrai-se, principalmente, a idéia de que a definição do que é o OP não pode deixar de conter um termo que expresse o fato de que esta experiência é uma construção para um projeto de mudança social, isto é, em última instância, a materialização de uma estratégia. Do lado do movimento popular, tratava-se de passar de estratégias de enfrentamento ou simples colaboração, com seus limites já testados, para a tentativa de uma estratégia de participação não subordinada à tutela do Estado e dos partidos, procurando induzi-los a atender suas demandas com mais efetividade e universalidade que as anteriores. Pelo lado do governo municipal, recém eleito para administrar Porto Alegre, tratava-se da, obviamente além das convicções ideológicas, necessidade de constituir, sob o cerco da mídia, da oposição majoritária na Câmara de Vereadores e sob a condição de uma votação minoritária²⁵, base social para sustentar as ações propostas pelo seu projeto de mudança social. Baierle, com uma visão mais ancorada nos movimentos populares, seu objeto de estudo, concluiu que o termo que melhor expressa estes fatos é "esfera pública plebéia" na qual se executa a co-gestão das políticas de Estado. Genro, por sua vez, preocupado com a reforma do Estado, com a alteração de sua posição "acima da sociedade", utiliza o termo "esfera pública não-estatal" onde, também, se pratica a co-gestão das políticas públicas. Ambas querem denotar o surgimento, na cena política, de um espaço democrático mais adequado à mudança social do que o tradicional

²⁵ A Frente Popular foi eleita em 1989 com 34% dos votos, uma vez que não havia segundo turno nas eleições).

(democracia representativa parlamentar). De qualquer forma, o que se depreende de ambos é que a materialização das estratégias, tanto do movimento popular quanto do governo/partidos, é um espaço público onde predominam movimentos e cidadão, não as estruturas do Estado.

Depois destas leituras, mostramos, recorrendo as pertinentes sistematizações de Souza (2001) e Avritzer (2003), que a maioria dos estudos desenvolvidos na academia, acaba por gerar uma qualificação restrita – embora parcialmente correta – do OP, certamente por não focarem seus estudos, por diversas razões, na dinâmica conjunta de seus aspectos centrais. Também acreditamos ter demonstrado que as mais completas qualificações, das quais Souza (2001) e Avritzer (2003) são, talvez junto com Santos (2002), as melhores expressões, deixaram de fora, embora em menor grau, aspectos centrais do processo, como a maleabilidade das regras, o foco na despesa ou a autonomia limitada da representação. Em nosso entendimento a melhor definição apresentada por esta linha é a apontada por Avritzer, por incluir em sua qualificação o maior número de elementos centrais do OP do que a de Souza (2001). Na sua leitura, apresentada no texto de 2002, o OP é claramente caracterizado como uma experiência social e política diferenciada por combinar instancias diretas e indiretas de participação, compartilhamento de poder, incentivos à participação, um componente redistributivo, racionalidade tecnodemocrática e maleabilidade nas regras. Em sua definição falta incluir importantes elementos como controle social (considerado claramente em Avritzer (2002), mas fora da definição apresentada em Avritzer (2003)), autonomia limitada da representação e foco na despesa. Assim, acrescentando ao OP os citados elementos, entendemos melhor caracterizá-lo como uma experiência social e política baseada em nove elementos, não em quatro como diz Avritzer (2003).

A inclusão destes elementos não é mero preciosismo. Estes elementos são fundamentais para entender claramente: 1) que o OP nasce com um

conceito diferenciado de representação, oriundo de um diagnóstico acerca do tipo de delegação a evitar, isto é, aquele permite o afastamento entre a vontade delegante e a decisão efetiva; 2) com uma finalidade não só indutora, mas controladora do Estado pela sociedade e 3) com foco na distribuição do excedente econômico capturado pelo Estado, não na determinação do seu volume. Sem incluir o caráter diferenciado da representação no OP, podemos ser levados, como alguns estudos fizeram ao omiti-lo, a acreditar que a simples presença de elementos representativos na fórmula do OP leva-o a reproduzir vícios da democracia representativa. Sem estabelecer claramente, na definição do OP, a presença de mecanismos que permitem o controle social sobre o Estado, podemos ser induzidos a, por simples raciocínio lógico, deduzir a incapacidade deste mecanismo de induzir efetiva e eficazmente a ação do Estado. Sem estes dois elementos funcionando, o OP não é OP. É nada mais do que uma simples consulta.

O grande divisor de águas quanto à definição do que é o OP, no entanto, não é a extensão dos elementos a considerar nesta, mas a discussão da natureza da forma de publicidade criada pelo OP. Isto é, em última instância, um debate sobre qual o termo que melhor qualificaria o quanto as decisões ali tomadas são expressões da vontade autônoma dos cidadãos e movimentos, isto é, o grau legitimidade da experiência considerando o que se propõe a ser: uma forma de a sociedade induzir e controlar o Estado para que aja segundo sua vontade efetiva. Genro (1994, 1997 e 2000) defende que a cena pública criada pelo OP tem natureza não estatal, com isto pretendendo expressar que, embora agentes políticos e estruturas do Estado estejam presentes no processo, não tem qualquer poder de tutela sobre as decisões ali tomadas. Avritzer defende, ao contrário, que para aplicar-se ao OP o conceito de esfera pública não-estatal, ou mesmo de esfera pública em geral, exige-se a constatação da total ausência de papel para o Estado e para os partidos em seu interior. Ao ligar o OP a este conceito - ou é esfera pública não estatal ou não é OP - e

assumido o pressuposto conceitual acima, a constatação da presença do governo e dos partidos no processo levaria, necessariamente, a constatação de distorção no processo, de perda de legitimidade. A este caminho, aliás, é conduzido Navarro (2003), citado por Avritzer (2003). As evidências empíricas, no entanto, segundo Avritzer, apontam o contrário: no OP há evidências de autonomia social e não de pressão da sociedade política sobre as decisões. Daí o autor deduz, rapidamente, que deveríamos aplicar outro conceito, limitar o OP ao conceito de ponto de encontro, forma de articulação, entre a democracia participativa e a representativa.

No caso de Avritzer entendemos que, em primeiro lugar, a simples presença do Estado não é suficiente para desqualificar a aplicação da categoria não-estatal. Se assim fosse, por exemplo, a presença de empresas estatais atuando no mercado seria suficiente para desqualificar este mecanismo como privado. Dada a extensão da atuação do Estado moderno, seríamos, no limite do absurdo, levados a concluir pela impossibilidade de visualizar espaços, públicos ou privados, não-estatais.

Em segundo lugar, de fato no OP é, internamente, um espaço de articulação entre formatos representativos e participativos. No primeiro caso, por exemplo, enquadram-se os Conselheiros. No segundo, as Assembléias Regionais e Temáticas. Também é fato que com este espaço articulam-se agentes políticos cuja legitimidade é construída fora do OP, por eleições ocorridas no regime democrático representativo que sustenta o Estado moderno. Como, por exemplo, o próprio prefeito. Então o OP é em si e em relação a outros agentes sociais e políticos, um espaço de articulação entre democracia representativa e participativa. No entanto, ele é, para além disto, um espaço onde predomina a vontade dos cidadãos e seus movimentos, únicos com o direito de decisão, e não a do governo ou dos partidos. Isto está previsto em suas regras não por casualidade. Em um processo qualquer de discussão participativa do Orçamento, se a presença do Estado, ou das formas representativas, for subordinadora da vontade popular, este não deve

ser qualificado como OP. Para qualificar um processo como OP, dando-lhe a mesma força simbólica e prática da experiência de Porto Alegre, é necessário verificar se há somente a presença, mas não a tutela ou o predomínio dos representantes e do Estado. Assim, o OP não é uma forma qualquer de articulação entre democracia representativa e participativa, nele os formatos participativos subordinam os representativos. Os participantes tutelam, controlam e induzem, os seus representante e os agentes do Estado. É preciso, então, na definição do OP especificar o tipo, a natureza de articulação que este representa. Em nosso entendimento, esta natureza é claramente marcada pela ausência de tutela do Estado sobre as decisões que os cidadãos participantes do OP tomam.

No caso de Genro, parece ter ocorrido uma escolha pela simplificação do termo ao adotar a expressão "não-estatal", gerando algum grau de imprecisão. Estudo desenvolvido pelo Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (1998, p. 72), alerta para isto, mas sublinha a real intenção do autor:

"Em que pese uma relativa ambigüidade de Genro em algumas formulações e a intenção provocadora e polêmica – que ele parece ter preferido ao rigor estritamente teórico – quando da escolha da expressão "não-estatal", nos parece que a idéia central a resgatar é a redefinição radical da relação vigente entre o Estado e a sociedade que a sua proposta contém. Esta proposta, tomada como desafio utópico, coloca a questão democrática como eixo estratégico para um projeto de transformação do *status quo*, que quer redefinir o papel do Estado, subverter a tradicional subordinação da esfera pública à representação política no parlamento e no executivo, constituir uma nova ordem social inclusiva, fortalecer a participação de novos atores sociais e socializar os benefícios das revoluções tecnológicas." (Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática, 1998, p. 72).

A intenção de Genro não é expressar a ausência do Estado, mas sua posição subordinada no processo, segundo o autor condição necessária para o desenrolar de um projeto de mudança social. No entanto, até por compreender isto, devemos procurar um grau de precisão conceitual maior.

Pelos motivos acima apresentados, concluímos que a estratégia de abordagem de Avritzer é inadequada e a de Genro, embora correta na intenção, imprecisa. Em nosso entendimento, **o que melhor define a natureza da cena pública Orçamento Participativo é a expressão “esfera pública não tutelada pelo Estado”.**

Outro problema nas definições correntes do OP, presente na estratégia de abordagem de Avritzer é que, se limitarmos a definição do OP a expressão “uma forma de articulação entre democracia representativa e participativa” não especificaremos, com clareza, a funcionalidade particular que este desempenha no contexto de um projeto de mudança social mais radical. O OP, repetimos, não tem por objetivo somente a articulação de formas participativas e representativas, criando um procedimentalismo democrático mais equilibrado; esta qualificação da democracia, embora desejável por si, só se realiza no contexto de um projeto de construção de um novo modo de vida mais justo socialmente. Um dos objetivos do OP, que marca presença na origem de todos os nove elementos constituintes do OP, é a constituição de um espaço adequado à construção dos excluídos como maioria - ao contrário da concepção liberal de democracia que os “processa” como várias minorias - procurando fazer surgir, com a devida legitimidade, um sujeito político forte para mover a roda da mudança estrutural. Se não incluirmos este aspecto na qualificação do OP, definido a partir dos elementos apontados no presente estudo, corremos o risco de imaginar que o mesmo é possível, até desejável, pela vontade política de projetos conservadores. E, até o presente momento, não temos registro de uma vontade política conservadora para levar a frente uma experiência deste tipo, isto é que contenha os nove elementos apontados neste estudo. Como lembra Zizek (2009):

“A noção liberal predominante da democracia também trata dos excluídos, mas de modo radicalmente diverso: concentra o foco na sua inclusão como vozes minoritárias. Todas as posições devem ser ouvidas,

todos os interesses levados em conta, os direitos humanos de todos precisam ser assegurados, todos os modos de vida, todas as culturas e todas as práticas respeitadas, e assim por diante. A obsessão dessa democracia é a proteção de todos os tipos de minorias: culturais, religiosas, sexuais etc. A fórmula da democracia, aqui, consiste na negociação paciente e no compromisso.

O que se perde nela é a universalidade corporificada nos excluídos. As novas medidas de caráter emancipador não serão mais produzidas por um determinado agente social, mas por uma combinação explosiva de diversos agentes.”

Dada a ausência de um sujeito social que, simplesmente por seu posicionamento sócio-econômico, seja universal (isto é: a) corporifique, por si, os excluídos socialmente e b) sustente, com a força necessária, um projeto de inclusão universal), a saída seria a combinação de diversos agentes. A democracia liberal representativa trata de, por seus procedimentos, impedir a combinação dos diversos agentes sociais excluídos, cada um por suas razões; trata de transformar em múltiplas minorias aqueles a quem Zizek (2009) chama de “parte de parte alguma”. É a forma adequada para o projeto conservador. A alternativa é a criação de espaços públicos como o OP.

A melhor qualificação do OP, para ser lido com a mesma força de significado político que teve experiência de Porto Alegre, a luz dos argumentos aqui listados, seria então assim expressa: **o Orçamento participativo é uma esfera pública de co-gestão (indutora e controladora) do Estado, não tutelada pelo Estado, estruturada, principalmente, para permitir a combinação e o fortalecimento dos diversos sujeitos sociais excluídos, objetivando constituí-los como um sujeito político forte para impulsionar mudanças sociais. Ela é, também, ao mesmo tempo, alternativa e complementar a democracia representativa. Esta esfera pública não tutelada pelo Estado é, para ser definida como tal, necessariamente composta por, no mínimo nove elementos: 1) combinação entre instancias diretas e indiretas de deliberação, 2) autonomia limitada da representação, 3) previsão**

de compartilhamento de poder (governo/população) com inclinação mais intensa para a população, 4) a presença de fortes incentivos a participação, 5) um forte componente redistributivo, 6) a racionalidade tecnodemocrática, 7) foco na distribuição de recursos 8) controle social (prestação de contas) e 9) maleabilidade das regras.

Este conceito, esperamos, poderá contribuir para desenvolver com maior precisão a análise de temas como:

- 1) A reprodutibilidade do OP, isto é, se a experiência pode ser replicada, com a mesma força e consistência, em situações e locais diversos. Enfim, se pode ser, no limite, universalizada;
- 2) É possível alterar o OP sem transformá-lo em outra experiência? É possível a introdução, no interior da experiência, de mudanças estruturais, de outros elementos centrais, com eventuais alterações de processo e estrutura, adequados, por exemplo, a discussão sistemática - e com método - da forma e do grau de extração do excedente social (receita pública) e, ainda assim, chamá-lo de OP?
- 3) É possível ao OP, tal qual caracterizado aqui²⁶, apresentar-se como organização adequada para dar operacionalidade e manter estável um acordo político orientado para a mudança social que envolva, também, atores políticos distintos dos que tradicionalmente estiveram na origem da experiência porto-alegrense? Por exemplo, é possível absorver, em escala significativa, com o mesmo poder político, os atores sociais que se utilizam das novas ferramentas de informação e comunicação (redes sociais na Internet) para se organizar e atuar socialmente?

Estes e outros temas não foram objetos desta Dissertação, mas tem em comum com esta, ao menos, o fato de serem questões extremamente

²⁶ Com o mesmo núcleo fundamental do método e das estruturas, a mesma força política e igual sentido estratégico que teve a construção histórica porto-alegrense.

relevantes no caminho dos que se interessam por responder as seguintes perguntas: quais experiências de organização política adotar para construir, democraticamente, o caminho da mudança para um mundo mais justo? E como evitar que sejam, depois de distorcidas, simbolicamente utilizadas por projetos conservadores?

Pretendemos ter contribuído com uma parte, inicial, da resposta através da definição, que pretendemos seja mais clara, sobre o que é o OP de Porto Alegre.

Bibliografia

ABERS, Rebecca. **Do Clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre.** Cadernos IPPUR, Ano XII, n. 1, Rio de Janeiro, 1998.

ABERS, Rebecca. **"Overcoming the dilemmas of participatory democracy: the participatory budget policy in Porto Alegre, Brazil"**. Paper to be presented at the XXII International Congress of the Latin American Studies Association, Miami, Florida, 2000.

ABERS, Rebecca. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil.** Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ALLEGRETTI, Giovanni. **L´Insegnamento Di Porto Alegre: Autoprogettualità come paradigma urbano.** Firenze, Alinea Editrice, 2003.

AUGUSTIN, Arno. **A experiência do Orçamento Participativo na Administração Popular da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.** In: HORN, Carlos Henrique. Porto Alegre: o desafio da mudança. Porto Alegre, Ortiz, 1994.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática, esfera pública e participação local.** Sociologias, ano 1, n. 2, Porto Alegre, 1999.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America.** Princeton, Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo: As Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte.** In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil.** In: Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico.** In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (org.). A Inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. São Paulo, Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. **Democracia, Participação e Instituições Híbridas**. Revista Teoria e Sociedade, número especial, Belo Horizonte, 2005.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Revista Opinião Pública, vol. 14, n. 1, Campinas, 2008.

BAIERLE, Sergio G.. **Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80**. São Paulo, UNICAMP, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, 1992.

BAIERLE, Sergio G.. **OP ao Termidor?** In: VERLE, João Acir e BRUNET, Luciano. Construindo um novo mundo. Porto Alegre, Guayi, 2002.

BAIERLE, Sergio G.. **Lutas urbanas em Porto Alegre: Entre a Revolução e o Transformismo**. Porto Alegre, Cidade, 2007.

BAIOCC, Gianpaolo **Participation, activism and politics**. In: FUNG, A. e Wright, E. Deepening democracy. London, Verso, 2002.

BAQUERO, Marcello; SCHNEIDER, Aaron; LINHARES, Bianca; ALVES, Douglas Santos e PEREIRA, Thiago Ingrassia. **Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre**. Revista Opinião Pública, Vol. XI, n. 1, Campinas, 2005.

BARCELOS, Adair (Org.). **Porto Alegre: uma cidade que conquista**. Porto Alegre, Artes e Ofícios, 2000.

BECKER, Ademar José (Org.). **A Cidade Reinventa a Democracia: As Contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa**. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000.

BERAS, Cesar. **Orçamento Participativo e a Democratização do Estado: A Configuração Específica do Caso de Porto Alegre: 1989-2004**. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Tese de Doutorado em Sociologia, 2008.

BOSCHI, R. R.. **Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador**. Dados Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.42, n.4, Rio de Janeiro, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

CASSEL, Guilherme; VERLE, João Acir. **A política tributária e de saneamento financeiro da Administração Popular.** In: HORN, Carlos Henrique. Porto Alegre: o desafio da mudança. Porto Alegre, Ortiz, 1994.

CHAVEZ, Daniel e GOLDFRANK, Benjamim (Orgs.). **The Left in the city: Participatory local governments in latin america.** London, Latin American Bureau, 2004.

CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. **Quem é o Público do Orçamento participativo 2002.** Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre e CIDADE - Dentro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2003.

CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. **Histórico do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Porto Alegre, CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, s/d.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático.** In: Dagnino, Evelina (Org.). Democracia, Sociedade Civil e Participação. Editora Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos.** São Paulo, Paz e Terra, 2002.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade Popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre.** Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social.** Rio de Janeiro, Vozes, 1998.

DUTRA, Olívio. **Nas pegadas da utopia.** Porto Alegre, Tomo Editorial, 1998.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre, Tomo Editorial; Rio de Janeiro, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1997.

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

FEDOZZI, Luciano. **O eu e os outros: a construção da consciência social no orçamento participativo de Porto Alegre.** Porto Alegre, UFRGS, Tese de Doutorado em Sociologia, 2002.

FEDOZZI, Luciano. **Observando o Orçamento Participativo: análise histórica de dados, perfil social e associativo, avaliação e expectativas.** Porto Alegre, Tomo Editorial, 2007.

FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline (Orgs.). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo.** Petrópolis, RJ, Vozes, 2000.

FUNG, A. e WRIGHT, E. **Deepening democracy.** London, Verso, 2002.

GENRO, Tarso Fernando Herz. **Utopia Possível.** Porto Alegre, Artes e Ofícios, 1994.

GENRO, Tarso Fernando Herz e SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre.** São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1997.

GENRO, Tarso Fernando Herz. **Co-gestão: reforma democrática do Estado.** In: Fischer, Nilton Bueno e Moll, Jaqueline. **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo.** Petrópolis, RJ, Vozes, 2000.

GENRO, Tarso Fernando Herz; RODRIGUES, Edmilson e DIRCEU, José. **Instituições Políticas no Socialismo.** São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2001.

GOULART, Jefferson O. **Orçamento Participativo e Gestão Democrática no Poder Local.** Revista Lua Nova, n. 96, São Paulo, 2006.

GRAU, Nuria Cunill; KLIKSBURG, Bernardo; SZEREMETA, Jerzy; FEDOZZI, Luciano e ECHEVERRÍA, Corina. **Gestão Pública e Participação.** Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães, Fundação Luis Eduardo Magalhães e UNITED NATIONS, Salvador, 2005.

GRET, Marion e SINTOMER, Yves. **Porto Alegre: lépoir d'une autre démocratie.** Paris, La Decouverte, 2002.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. **Dossiê: Os Movimentos Sociais e a Construção Democrática.** Idéias, Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Ano 5 (2)/6(1), UNICAMP, Campinas, 1998.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática.** Revista Civitas, v. 4, n.2, Porto Alegre, 2004.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro; VENEZIANO, Alícia; MAURICH, Mauro Ricardo; LOECK, Robson. **Análise Comparada dos Modelos de Orçamento Participativo em Porto Alegre, Montevidéu e Buenos Aires.** In: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. Segundas Jornadas de História Regional Comparada. Porto Alegre, www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/e12-02.pdf, 2005.

HARNECKER, Marta. **Delegando el poder en la gente. El Presupuesto Participativo en Porto Alegre.** La Habana, 1999.

HELD, David. **Modelos de Democracia.** Belo Horizonte, Editora Paidéia, 1987.

JACOBI, Pedro Roberto e TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Orçamento participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades.** São Paulo em Perspectiva. São Paulo, Fundação Seade, v.10, n.13, 1996

LARANGEIRA, Sonia Maria Guimarães. **Gestão Pública e Participação: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre.** Revista São Paulo em Perspectiva, v. 10, nº. 3, São Paulo, 1996.

LUCHMANN, Ligia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Campinas, Unicamp, Tese de doutorado em Ciências Sociais, 2002.

LUCHMANN, Ligia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação.** Lua Nova, n. 70, São Paulo, 2007.

MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal: Origens e Evolução.** Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977.

MARQUES, Luciana Rosa. **Democracia Radical e democracia Participativa: Contribuições Teóricas à Análise da Democracia na Educação.** Educação e Sociedade - Revista de Ciência da Educação, v. 29, n. 102, CEDES, Campinas, 2008.

MATTHAEUS, H. **Urban management, participation and the poor in Porto Alegre/Brazil Towards new relations between politicians,**

bureaucrats and urban poor?. Birmingham, Universidade de Birmingham, 1995

NAVARRO, Zander. **Uma análise do orçamento participativo: sua implantação e desenvolvimento.** In: Genro, Tarso Fernando Herz et alii. Porto da cidadania: à esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre, Artes e Ofícios, 1997.

NAVARRO, Zander. **O "Orçamento Participativo" de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico.** In: AVTRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. A Inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. São Paulo, Cortez, 2003.

NETO, Antonio Cabral. **Democracia: velhas e novas controvérsias.** Revista Estudos de Psicologia, vol. 2 (2), Natal, Universidade federal do Rio Grande do Norte, 1997.

NEVES, Angela Vieira. **Cultura Política e Democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo.** Rio de Janeiro, Gramma, 2008.

NYLEN, Wililian. **"Testing the empowerment thesis: the participatory budget in Belo Horizonte & Betim, Brazil".** Paper to be presented at the XXII International Congress of the Latin American Studies Association, Miami, Florida, 2000

OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia e REZEK, Cibele Saliba. **Orçamento Participativo: uma invenção da política.** In: Reforma Política e Cidadania. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

ONG SOLIDARIEDADE. **Caminhando para um Mundo Novo: Orçamento Participativo de Porto Alegre visto pela comunidade.** Porto Alegre, Editora Vozes, 2003.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Experiências de orçamento participativo na democratização da gestão urbana: a dimensão político-eleitoral.** Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 1996

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Negociações e Parcerias: o desafio da gestão urbana democrático-participativa.** Revista Teoria e Sociedade. Belo Horizonte: UFMG, n. 6, 2000.

POGREBINSCHI, Thamy. **O Enigma do Político.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2009.

PONT, Raul Jorge Anglada. **A capital da democracia.** Revista Teoria e Debate, n. 32, São Paulo, 1996.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. **O Processo Educativo no Orçamento Participativo: Aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado.** Tese de Doutorado em Educação, PUC, São Paulo, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Administração Popular: primeiros 15 meses.** Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1990.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Orçamento Participativo: **Você é quem faz uma cidade de verdade.** Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Plano de Investimentos 1991.** Movimento contra a crise: foro contra recessão e o desemprego. Porto Alegre, Administração Popular, 1991.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Plano de Investimentos 1992.** Porto Alegre, Administração Popular, 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Plano de Investimentos 1993.** Porto Alegre, Administração Popular, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Plano de Investimentos 1994.** Porto Alegre, Administração Popular, 1994.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Plano de Investimentos 1995.** Porto Alegre, Administração Popular, 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Plano de Investimentos 1996.** Porto Alegre, Administração Popular, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Plano de Investimentos 1997.** Porto Alegre, Administração Popular, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Plano de Investimentos 1998.** Porto Alegre, Administração Popular, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Plano de Investimentos 1999.** Porto Alegre, Administração Popular, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.
Plano de Investimentos 2000. Porto Alegre, Administração Popular, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.
Plano de Investimentos 2001. Porto Alegre, Administração Popular, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.
Plano de Investimentos 2002. Porto Alegre, Administração Popular, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.
Plano de Investimentos 2003. Porto Alegre, Administração Popular, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.
Plano de Investimentos 2004. Porto Alegre, Administração Popular, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.
Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais do Orçamento Participativo 1995. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.
Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais do Orçamento Participativo 1996. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1996

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.
Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais do Orçamento Participativo 1997. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1997

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.
Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais do Orçamento Participativo 1998. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1998

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.
Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais do Orçamento Participativo 1999. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.
Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais do

Orçamento Participativo 2000. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais do Orçamento Participativo 2001.** Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2001

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais do Orçamento Participativo 2002.** Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2002

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais do Orçamento Participativo 2003.** Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2003

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais do Orçamento Participativo 2004.** Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2004

PROGRAMA DE GESTION URBANA UM-HABITAT - Coordinacio para América Latina y el Caribe. **Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.** Documento Conceptual. Quito, PGU-ALC, 2004.

RIBEIRO, Adelia Maria Miglievich Ribeiro. **Modelos de democracia na era das transições.** Civitas - Revista de Ciências Sociais, v. 6, n. 1, Porto Alegre, 2006.

RIBEIRO, Ana Clara Torres e GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil período de 1997 a 2000.** Petrópolis, Editora Vozes, 2003.

RIGO, Tadeu e SPOLIDORO, Vera (Orgs.). **Porto da Cidadania.** Porto Alegre, Artes e Ofícios, 1997.

SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós Neo-liberalismo II: Que Estado para que democracia?** Petrópolis, Vozes, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy.** *Politics and Society*, 25(4), 1998.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reinventar a Democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo.** in :OILIVEIRA, Francisco de e PAOLI, Maria Célia (org.), *Os sentidos da democracia — Políticas do dissenso e hegemonia global.* São Paulo, Vozes, FAPESP e NEDIC, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a Democracia.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

SCHIMIDT, Davi Luiz. **A "Desidiotização" da Cidadania: A Formação do Cidadão para a Coisa Pública, Através de sua Participação no Processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre, entre 1989 e 1992.** Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Dissertação de Mestrado, 1993

SCHNEIDER, Aaron. **Conflito Político e Instituições Orçamentárias: Aprofundando a Democracia no Brasil.** *Revista Sociologia Política*, n. 24, Curitiba, 2005.

SETZLER, M. **Democratizing urban Brazil: institutional legacies and determinants of accountability in local elections and legislatures.** Paper to be presented at the XXII International Congress of the Latin American Studies Association, Miami, Florida, 2000,
SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da "participação popular": Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS.** Porto Alegre, UFRGS, Dissertação de Doutorado, 2001.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Cidadania e exclusão: Os movimentos sociais urbanos e a experiência da participação na gestão municipal de Porto Alegre.** Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2002.

SOMARIBA, M. e DULCI, O. **A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte.** In: DINIZ, E. e AZEVEDO, S. (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil.* Brasília, Editora UnB, 1997

SOUZA, Celina. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo.** *Revista São Paulo Perspectiva* vol.15, no.4, p.84-97. São Paulo, Fundação Seade, 2001.

THERBORN, Göran. **The Rule of Capital and the Rise of Democracy.** New Left Review, n,103, London, 1977.

UN-HABITAT. **Que es y como se hace el Presupuesto Participativo: 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos participativos Municipales.** Quito, UN-HABITAT, 2004.

UTZIG, José Eduardo. **Notas sobre o Governo do PT em Porto Alegre.** Revista Novos Estudos n. 45, São Paulo, CEBRAP, 1996.

UTZIG, José Eduardo; GUIMARÃES, Rafael. **Democracia e participação popular na esfera pública: a experiência de Porto Alegre.** In: BONDUKI, Nabil. HABITAT: As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. Studio Nobel, São Paulo, 1996.

VERISSIMO, Luis Fernando. **O Parâmetro Humano.** Revista Forum: outro mundo em debate, São Paulo, Editora Publisher Brasil, s.d.

VERLE, João Acir e BRUNET, Luciano. **Construindo um novo mundo.** Porto Alegre, Guayu, 2002.

VILLAS BOAS, Renata. **Participação popular nos governos locais.** São Paulo, Instituto Pólis, 1994

VITULLO, Gabriel E. **Saindo do marasmo acadêmico: reflexões sobre a cultura política e as teorias da democracia participativa.** In: BAQUERO, Marcello. Desafios da democratização na América Latina, Porto Alegre, Editora da Universidade, UFRGS, 1999.

VITULLO, Gabriel E. **Teorias Alternativas da Democracia: Uma Análise Comparada.** Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, 1999.

WAINWRIGHT, Hilary. **Reclaim the State: Experiments in Popular Democracy.** London, Verso, 2003.

WAINWRIGHT, Hilary. **Poder popular no século XXI.** São Paulo, Xamã, 2005.

WAISELFISZ, Julio Jacobo; NOLETO, Marlova J.; BONDER, Cíntia; DIAS, Miriam, D. e CHIECHELSKI, Paulo. **Nos caminhos da INCLUSÃO SOCIAL: a rede de participação popular de Porto Alegre.** Brasília, UNESCO, 2004.

WAMPLER, Brian. **Private executives, legislative brokers, and participatory publics: building local democracy in Brazil.** Texas, University of Texas, 2000.

WAMPLER, Brian. **Orçamento Participativo: Uma explicação para as amplas variações nos resultados.** In: AVRITZER, Leonardo e Navarro, Zander (org.). A Inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. São Paulo, Cortez, 2003.

WAMPLER, Brian. **Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability.** Pensilvania, The Pensilvania State University Press, 2007.

WAMPLER, Brian. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?** Revista Opinião Pública, v. 14, n. 1, Campinas, 2008.

WAMPLER, Brian e AVRITZER, Leonardo. **The Spread of Participatory Budgeting in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government.** Journal of Latin American Urban Studies, v. 7, 2006.

WOOD, Ellen Meiksins Wood. **Democracia contra Capitalismo: a renovação do materialismo histórico.** São Paulo, Boitempo Editorial, 2003.

WORLD BANK. **Governance: The World Bank's experience.** World Bank, Washington, D.C., 1994.

WORLD BANK. **Relatório n. 40144 - BR. Para um Orçamento participativo Mais Inclusivo e Efetivo em Porto Alegre.** Documento do Banco Mundial, Departamento do Brasil, Unidade de Desenvolvimento Sustentável, Região da América Latina e do Caribe, Washington, D.C., 2008.

ZIZEK, Slavoj **A hipótese Comunista: Começar do Começo.** Revista Piauí, n. 34, São Paulo, 2009.

ZIZEK, Slavoj **Democracia corrompida.** Revista Cult, n. 137, Editora Bregantini, São Paulo, 2009

Anexos

Anexo 1 – Prioridades da base regional

SANEAMENTO BÁSICO

1. DMAE (Água e Esgoto Cloacal):
 - A) Rede de Água – DMAE;
 - B) Rede de Esgoto Cloacal – DMAE
 - C) Esgoto Pluvial (micro e macro drenagem) - DEP;
 - D) Arroios e cursos d'água (drenagem e dragagem) - DEP;
 - E) Programa de Educação Ambiental (Arroio não é valão) - DEP.

HABITAÇÃO (DEM HAB)

I) REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA

1. PRF - Programa de Regularização Fundiária:
 - 1.1. Levantamento Topográfico e Cadastral;
 - 1.2. Urbanização de Vilas;
 - 1.3. Construção de Unidades Habitacionais nas Vilas do PRF
2. Cooperativas Habitacionais de Baixa Renda, oriundas de ocupação
3. Loteamentos Irregulares e Clandestinos.

II) PRODUÇÃO HABITACIONAL

1. Programa de Reassentamento;
 - 1.1. Compra de área;
 - 1.2. Produção de Lotes Urbanizados com módulos sanitários
 - 1.3. Construção de Unidades Habitacionais
2. Programa de Ajuda Mútua – Mutirão.
3. Cooperativas Habitacionais Autogestionárias de Baixa Renda

PAVIMENTAÇÃO (SMOV)

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

EDUCAÇÃO (SMED)

A) EDUCAÇÃO INFANTIL – 0 a 6 anos:

Convênio Creches Comunitárias:

- Aumento de metas;
- Reconstrução/Reforma e Ampliação de Creches Comunitárias;
- Construção de Creches Comunitárias;
- Recuperação/Reforma/Reconstrução de Escolas Infantis da RME (Rede Municipal de Ensino).

B) ENSINO FUNDAMENTAL:

- Ampliação reforma/reconstrução de Escolas de Ensino Fundamental;

- Construção de Escolas de Ensino Fundamental.
- C) EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (Programa EJA e Projeto MOVA).
- D) EDUCAÇÃO ESPECIAL - Adaptação de Espaço Físico para atendimento dos portadores de necessidades educativas especiais.

ASSISTÊNCIA SOCIAL (FASC)

- A) Atendimento a criança e adolescente (SASE, Trabalho Educativo, Educação Social, Abrigagem e Centros de Juventude)
- B) Atendimento à Família – Programa Família. Apoio e Proteção
- C) ATENDIMENTO À POPULAÇÃO ADULTA - Plantão Social, Construção e Reforma de Abrigos, Casas de Convivência e Albergues
- D) ATENDIMENTO DO IDOSO
- E) ATENDIMENTO AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA
- F) REFORMA AMPLIAÇÃO E/OU IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Centros, módulos, Abrigos e albergues, etc.).
- G) CONSTRUÇÃO, REFORMA E AMPLIAÇÃO E DOS ESPAÇOS DA COMUNIDADE UTILIZADOS PARA OS PROGRAMAS do SASE, NASF, Família Cidadã, Trabalho Educativo, comunitários, etc.

SAÚDE (SMS)

- A) REFORMA, AMPLIAÇÃO E CONSTRUÇÃO de Postos de Saúde.
- B) AMPLIAÇÃO DE SERVIÇOS NA REDE BÁSICA
- C) EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE PARA OS Postos de Saúde.

CIRCULAÇÃO, TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA (EPTC)

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

ÁREAS DE LAZER (SMAM)

- A) URBANIZAÇÃO OU REFORMA de praças e parques nas áreas administradas pela SMAM.
- B) RECANTOS INFANTIS nas áreas administradas pela SMAM.

ESPORTE E LAZER (SME)

- A) CAMPOS DE FUTEBOL Nas áreas Públicas Municipais.
- B) EQUIPAMENTOS ESPORTIVOS Nas áreas Públicas Municipais.
- C) EQUIPAMENTOS DE LAZER Nas áreas Públicas Municipais.
- D) REFORMA E AMPLIAÇÃO DOS CENTROS COMUNITÁRIOS.

ILUMINAÇÃO PÚBLICA (DIP)

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, TRIBUTAÇÃO E TURISMO (SMIC)

- A) ABASTECIMENTO E ÁREA RURAL.
- B) PROGRAMA DE OCUPAÇÃO E RENDA - Apoio às iniciativas econômicas populares.
- C) APOIO A EMPREENDIMENTOS
- D) URBANIZAÇÃO, REFORMA , AMPLIAÇÃO OU CONSTRUÇÃO DE EQUIPAMENTOS TURÍSTICOS
- E) APOIO A PRODUTOS E SERVIÇOS TURÍSTICOS

CULTURA (SMC)

- A) EQUIPAMENTOS CULTURAIS
- B) ATIVIDADES DA DESCENTRALIZAÇÃO DA CULTURA
- C) AÇÕES E EVENTOS DA CULTURA

SANEAMENTO AMBIENTAL (DMLU)

- A) ATENDIMENTO EM VILAS - Projeto bota-fora.
- 2. COLETA SELETIVA - coleta.
- 3. PROGRAMA DE COMPOSTAGEM - Lixo Orgânico
- 4. REFORMA DE UNIDADES DE TRIAGEM

Anexo 2 – Formulário de Prioridades Regionais



Prefeitura de Porto Alegre
ADMINISTRAÇÃO POPULAR

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2002

GAPLAN - Gabinete de Planejamento



ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
VIGÊ E QUEM FAZ UMA CIDADE DE VERDADE.

REGIÃO

Nome da Região

Os representantes do Conselho do Orçamento Participativo da Região, juntamente com a Comunidade, definiram em assembléia pública aberta à participação de toda população as quatro Prioridades de Governo mais importantes para a região, na seguinte ordem hierárquica:

1º LUGAR

PRIORIDADE TEMÁTICA

Nome da Prioridade Temática

SUB-ITEM

Nome do Sub-item da Prioridade Temática

2º LUGAR

PRIORIDADE TEMÁTICA

Nome da Prioridade Temática

SUB-ITEM

Nome do Sub-item da Prioridade Temática

3º LUGAR

PRIORIDADE TEMÁTICA

Nome da Prioridade Temática

SUB-ITEM

Nome do Sub-item da Prioridade Temática

4º LUGAR

PRIORIDADE TEMÁTICA

Nome da Prioridade Temática

SUB-ITEM

Nome do Sub-item da Prioridade Temática

Porto Alegre, ____ de _____ de 2001

Conselheiro Titular

Conselheiro Suplente

Conselheiro Titular

Conselheiro Suplente

Prioridades:	Sub-item:	Prioridades:	Sub-item:
- Saneamento Básico	a) Rede de Água - DMAE b) Esgoto Cloacal - DMAE c) Esgoto Pluvial (micro e macro drenagem) - DEP d) Arroios e Cursos D'água (drenagem e dragagem) - DEP e) Programa de Educação Ambiental (Arroio não é valão) - DEP	- Saúde (SMS)	a) Reforma, Ampliação e Construção de Postos de Saúde b) Ampliação de Serviços na Rede Básica c) Equipamentos e Material Permanente para os Postos de Saúde
- Habitação (DEMHAB)	a) Regularização Fundiária e urbanística b) Reassentamento c) Ajuda Mútua-Mutirão	- Transporte e Circulação (SMT)	a) Rótulas, recuo de transporte coletivo e ou área de escape para embarque e Desembarque de passageiros, abrigos e equipamentos de sinalização. b) Redutores de Velocidade: 1) Lomba do Pinheiro 2) Física - Áreas de Lazer (SMAM)
- Pavimentação (SMOV)			a) Urbanização ou reforma de praças e parques nas áreas administradas pela SMAM; b) Recantos infantis nas áreas administradas pela SMAM.
- Educação (SMED)	a) Educação Infantil (0 à 6 anos) - Convênio Creches Comunitárias, Recuperação/Reforma de Escolas Infantis Construção de Creches Comunitárias b) Ensino Fundamental (1ª à 8ª série)		- Esporte e Lazer (SME) a) Campos de futebol nas áreas administradas pela SME;

Anexo 3 – Prioridades dos eixos temáticos

CIRCULAÇÃO E TRANSPORTE

- A) PAVIMENTAÇÃO DE ESTRADAS
- B) DUPLICAÇÃO E ALARGAMENTO DE VIAS
- C) PROGRAMA DE MOBILIDADE E ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO –
Abertura de vias e rótulas
- D) QUALIFICAÇÃO DE TERMINAIS E PARADA SEGURA
- E) SEGURANÇA VIÁRIA
- F) JUVENTUDE

CULTURA

- A) ATIVIDADES DE DESCENTRALIZAÇÃO DA CULTURA
- B) EQUIPAMENTOS CULTURAIS
- C) AÇÕES E EVENTOS DA CULTURA
- D) COMUNICAÇÃO COMUNITÁRIA
- E) JUVENTUDE

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, TRIBUTAÇÃO E TURISMO

- A) GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA - Apoio às iniciativas populares;
- B) ABASTECIMENTO E ÁREA RURAL.
- C) APOIO A EMPREENDIMENTOS
- D) TURISMO
- E) JUVENTUDE

EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER

Educação de jovens e adultos
Educação Infantil
Ensino Fundamental
Educação Especial
Juventude

ESPORTE E LAZER

Equipamentos Esportivos
Reforma e Ampliação dos Centros Comunitários
Equipamentos de Lazer e Recreação
Juventude

ORGANIZAÇÃO DA CIDADE, DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL

- A) HABITAÇÃO
- B) SANEAMENTO BÁSICO
- C) MEIO AMBIENTE
- D) URBANISMO
- E) SANEAMENTO AMBIENTAL
- F) JUVENTUDE

SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

SAÚDE:

- a) Construção e ampliação da Rede Especializada;
- b) Reforma, ampliação e construção de Postos de Saúde;
- c) Ampliação de serviços na rede Básica;
- d) Juventude;

ASSISTÊNCIA SOCIAL:

- a) Atendimento a Criança e ao Adolescente;
- b) Atendimento à Família;
- c) Reforma, ampliação e/ou implantação de Unidades de Assistência Social;
- d) Atendimento à população Adulta;
- e) Atendimento aos Portadores de Deficiência;
- f) Grupos de convivência da terceira Idade;
- g) Juventude;

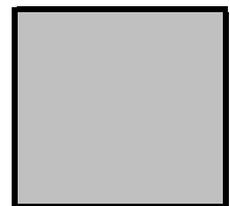
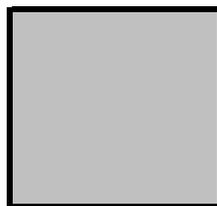
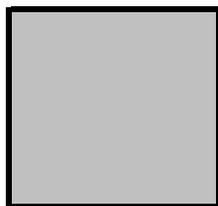
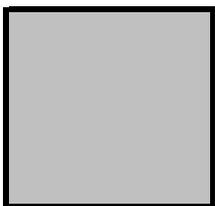
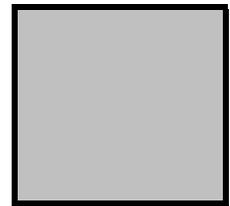
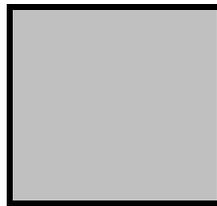
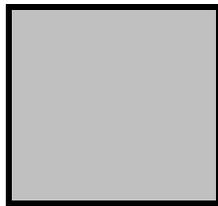
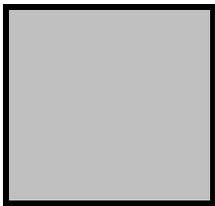
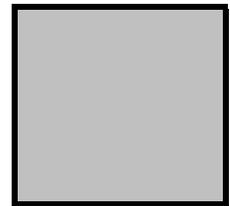
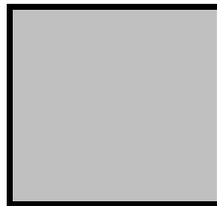
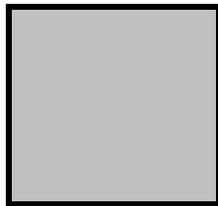
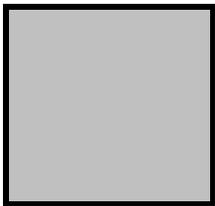
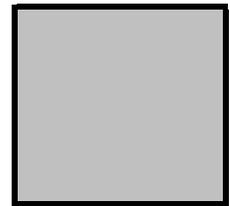
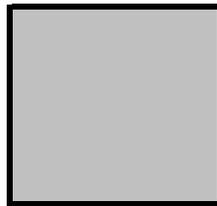
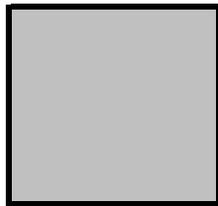
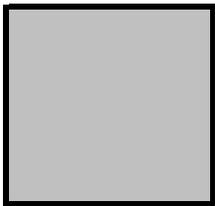
Anexo 4 – Formulário de Prioridades Temáticas

 Prefeitura de Porto Alegre ADMINISTRAÇÃO POPULAR	<h3>ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2002</h3> <p>GAPLAN - Gabinete de Planejamento</p>	 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO <small>VOZES E QUANTAS FAZ UMA CIDADE DE PORTO ALEGRE</small>								
TEMÁTICA	<input style="width: 100%; height: 15px;" type="text"/> <small>Nome da Temática</small>									
<p>Os representantes do Conselho do Orçamento Participativo da Temática, juntamente com a Comunidade, definiram em assembleia pública aberta à participação de toda população as quatro Prioridades de Governo mais importantes, na seguinte ordem hierárquica:</p>										
1º LUGAR										
TEMA	<input style="width: 100%; height: 15px;" type="text"/> <small>Descrição do Tema</small>									
ENQUADRAMENTO	<input style="width: 20px; height: 15px;" type="text"/> <input style="width: 20px; height: 15px;" type="text"/> <small>Código do Enquadramento</small>									
2º LUGAR										
TEMA	<input style="width: 100%; height: 15px;" type="text"/> <small>Descrição do Tema</small>									
ENQUADRAMENTO	<input style="width: 20px; height: 15px;" type="text"/> <input style="width: 20px; height: 15px;" type="text"/> <small>Código do Enquadramento</small>									
3º LUGAR										
TEMA	<input style="width: 100%; height: 15px;" type="text"/> <small>Descrição do Tema</small>									
ENQUADRAMENTO	<input style="width: 20px; height: 15px;" type="text"/> <input style="width: 20px; height: 15px;" type="text"/> <small>Código do Enquadramento</small>									
4º LUGAR										
TEMA	<input style="width: 100%; height: 15px;" type="text"/> <small>Descrição do Tema</small>									
ENQUADRAMENTO	<input style="width: 20px; height: 15px;" type="text"/> <input style="width: 20px; height: 15px;" type="text"/> <small>Código do Enquadramento</small>									
<p>Porto Alegre, ___ de _____ de 2001</p>										
<hr style="border: 0; border-top: 1px solid black; margin-bottom: 5px;"/> Conselheiro Titular		<hr style="border: 0; border-top: 1px solid black; margin-bottom: 5px;"/> Conselheiro Titular								
<hr style="border: 0; border-top: 1px solid black; margin-bottom: 5px;"/> Conselheiro Suplente		<hr style="border: 0; border-top: 1px solid black; margin-bottom: 5px;"/> Conselheiro Suplente								
<p>Enquadramento: Código:</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">Políticas/Diretrizes</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">01</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Ações/Eventos</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">02</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Obras/Investimentos</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">03</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Estudo/Projeto</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">04</td> </tr> </table>			Políticas/Diretrizes	01	Ações/Eventos	02	Obras/Investimentos	03	Estudo/Projeto	04
Políticas/Diretrizes	01									
Ações/Eventos	02									
Obras/Investimentos	03									
Estudo/Projeto	04									

Anexo 5 – Formulário de Demanda (verso)

MAPA DA OBRA SOLICITADA

PREENCHA O MAPA DE LOCALIZAÇÃO DA RUA COM SUAS DEVIDAS TRANSVERSAIS E PARALELAS



Anexo 6 – Formulário de políticas/diretrizes/demandas Temáticas

 <small>PREFEITURA DE PORTO ALEGRE ADMINISTRAÇÃO POPULAR</small>	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 200_ GAPLAN - Gabinete de Planejamento	 <small>ORÇAMENTO PARTICIPATIVO VOCÊ É QUEM FAZ O SEU CIDADÃO PARTICIPAR</small>
TEMÁTICA: <u>ORGANIZAÇÃO DA CIDADE E DESENVOLVIMENTO URBANO</u>		
TEMA: <u>HABITAÇÃO</u>		
SUB-TEMA: <u>COOPERATIVAS HABITACIONAIS</u>		
PRIORIDADE SUB-TEMA: <input type="checkbox"/> 1		
ENQUADRAMENTO:		
<input type="checkbox"/> POLÍTICAS/DIRETRIZES		
<input checked="" type="checkbox"/> OBRAS/INVESTIMENTOS		
<input type="checkbox"/> AÇÕES/EVENTOS (CUSTEIO)		
<input type="checkbox"/> ESTUDO / PROJETO		
HIERARQUIA: <input type="checkbox"/> 1		
DESCRIÇÃO: <u>Destinação de R\$ 500.000,00 para implantação da infraestrutura e urbanização em áreas de Cooperativas Habitacionais de Auto-Gestão.</u>		
OBJETIVO: <u>Possibilitar a implantação de núcleos habitacionais populares regularizados.</u>		
HIERARQUIA: <input type="checkbox"/> 2		
DESCRIÇÃO: <u>Criação de um núcleo de orientação às Cooperativas Habitacionais.</u>		
OBJETIVO: <u>Orientação quanto à compra (local adequado, documentos) e diretrizes de construção, em relação a saneamento básico, zoneamento de áreas verdes, legislação ambiental.</u>		
HIERARQUIA: <input type="checkbox"/>		
DESCRIÇÃO: _____		
OBJETIVO: _____		
HIERARQUIA: <input type="checkbox"/>		
DESCRIÇÃO: _____		
OBJETIVO: _____		
DATA: <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="0"/> <input type="text" value="0"/>	_____ Conselheiro da Temática	_____ Conselheiro da Temática
PMPA - Protocolo de Recebimento		
DATA: <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> <input type="text" value=""/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="0"/> <input type="text" value="0"/>	_____ GAPLAN	

Anexo 7 – Matriz Orçamentária

ANEXO 8 - MATRIZ ORÇAMENTÁRIA 2014 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA -

EMRS 1.00-APREÇOS DE 01.07.03

ÓRGÃO	PESSOAL		MATERIAIS DE CONS.		SERV. TERÇ. ED. RECURSOS HUM.		SERV. COM. TERÇ.		PROC. EMPA.		PÚBLICIDADE		DMDA(1)		INV. TOTAL		OBRAS/DESP.		TRANSFER.		TOTAL
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR
CMM	30.785.488,25	4,57	9.373.008,09	37,90		0,00	1.077.000,00	1,66	2.366.500,00	8,88	501.000,00	10,00	0,00	0,00	1.905.389,66	1,44	142.500,00	0,66	0,00	0,00	46.170.801,00
CABFR	6.295.304,48	0,93	88.686,52	0,34		0,00	1.249.670,94	1,92	282.987,85	0,98	225.501,52	4,52	0,00	0,00	60.000,00	0,05	400,00	0,00	0,00	0,00	8.178.551,31
FGM	6.872.775,61	1,02	34.733,13	0,14		0,00	509.104,24	0,76	388.197,46	1,33	17.483,94	0,35	0,00	0,00	10.000,00	0,01		0,00	0,00	0,00	7.822.294,40
DEP	6.909.574,67	1,02	666.999,99	2,66		0,00	2.624.972,87	4,04	152.470,66	0,57	233.221,82	4,67	0,00	0,00	22.134.374,54	16,66		0,00	0,00	0,00	32.711.614,57
SECAR	488.335,13	0,07	7.999,94	0,03		0,00	388.973,66	0,61	71.654,84	0,27	6.665,04	0,13	0,00	0,00	10.000,00	0,01		0,00	0,00	0,00	983.648,63
SME	5.967.277,37	0,88	341.999,99	1,32		0,00	815.057,24	1,22	94.211,15	0,33	228.833,86	4,58	0,00	0,00	340.000,00	0,26	40.000,00	0,15	0,00	0,00	7.827.399,61
GARLAN	1.756.686,52	0,26	22.443,22	0,09	1.669.855,95	16,00	140.051,16	0,22	175.149,89	0,66	0,00	0,00	0,00	0,00	69.100,00	0,05		0,00	0,00	0,00	3.883.306,72
SMD-SU	12.288.139,75	1,82	143.740,51	0,55			766.900,27	1,16	100.000,00	0,37	0,00	0,00	0,00	0,00	83.360,00	0,06		0,00	0,00	0,00	13.377.140,53
SMC	8.541.739,95	1,27	68.407,15	0,26	3.659.140,00	3,81	3.821.794,46	5,86	208.257,70	0,76	186.666,73	3,74	0,00	0,00	11.360.061,48	8,59	3.100.000,00	14,86	0,00	0,00	27.677.861,49
SGM	5.913.483,61	0,88	91.295,63	0,37		0,00	643.307,24	0,96	629.771,26	2,34	387.217,76	7,75	0,00	0,00	10.000,00	0,01	1.118.657,70	5,36	0,00	0,00	8.793.743,20
SMA	10.514.828,31	1,56	688.409,64	2,59	3.521.071,00	33,87	7.250.433,44	11,15	3.622.427,00	13,47	552.266,70	11,06	0,00	0,00	4.601.691,00	3,47		0,00	0,00	0,00	30.701.147,09
SMF	21.921.836,65	3,25	98.999,99	0,40	138.000,00	1,33	3.408.922,88	5,24	9.684.378,75	36,02	671.379,85	13,44	0,00	0,00	6.927.990,00	5,22		0,00	0,00	0,00	42.851.508,11
SMDV	24.929.175,29	3,70	5.527.988,89	22,35	3.132.000,00	30,13	5.038.113,41	7,75	1.281.241,51	4,77	402.511,52	8,05	0,00	0,00	67.936.586,02	51,16		0,00	0,00	0,00	108.247.626,64
SMD	216.304.015,16	32,05	6.059.408,22	24,50		0,00	15.801.473,25	24,31	3.665.071,05	13,74	750.460,84	15,01	0,00	0,00	6.141.618,00	4,63	10.131.940,56	48,53	22.381.862,91	9,23	258.883.987,12
SMC	9.597.378,44	1,42	98.133,26	0,38	557.640,00	5,46	1.237.562,64	1,90	955.380,22	3,55	199.292,41	3,99	0,00	0,00	3.841.995,00	2,89	3.265.175,14	15,64	0,00	0,00	19.767.547,11
SMF	5.089.931,52	0,75	9.522,00	0,04	561.000,00	5,40	889,95	0,00	0,00	0,00	44.224,07	0,89	0,00	0,00	2.271.000,00	1,71		0,00	0,00	0,00	7.976.577,58
SMS	204.669.740,57	30,36	812.732,65	3,25		0,00	4.089.125,75	6,23	1.914.520,15	7,12	169.770,83	3,40	0,00	0,00	10.000,00	0,01		0,00	0,00	0,00	211.665.889,95
SPM	7.744.882,76	1,15	57.464,54	0,23		0,00	715.334,00	1,10	1.040.132,20	3,87	266.500,05	5,34	0,00	0,00	10.000,00	0,01		0,00	0,00	0,00	9.894.333,55
SMAM	18.471.654,91	2,74	612.000,00	2,47	87.000,00	0,84	1.157.889,66	1,75	249.148,27	0,93	150.670,39	3,02	0,00	0,00	2.623.153,18	1,99	960.000,00	4,61	0,00	0,00	24.311.502,41
EGM	69.188.156,14	10,28	0,00	0,00	324.000,00	3,12	14.250.638,45	21,92	0,00	0,00	0,00	0,00	69.587.000,00	100,00	2.388.672,00	1,80	2.118.107,70	10,15	220.204.918,95	90,77	157.866.574,29
FC	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	61.263.571,50
ADMC	674.246.355,09	100,00	24.733.988,35	100,00	10.396.480,95	100,00	64.987.225,63	100,00	26.886.500,00	100,00	4.993.747,34	100,00	69.587.000,00	100,00	132.734.956,88	100,00	20.876.781,10	100,00	242.586.781,85	100,00	1.080.716.616,82
PERC DO TOTAL		61,82		227		0,95		5,95		247		0,46		6,35		12,17		1,91		2224	

Anexo 7 – Matriz Orçamentária (Continuação)

DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO MUNICIPAL DA SAÚDE - FMS COM RECURSOS DO SUS- 2004 - EM R\$ 1,00 - A PREÇOS DE 01/07/03

	PESSOAL		CONSUMO		SERVIÇO TERC. PRESTADORES		SERVIÇO TERC. REDE MUNICIPAL		INV. TOTAL		OUTRAS DESP.			
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
	SUS	10.000.000,00	3,64	31.000.000,00	11,27	189.000.000,00	68,73	24.000.000,00	8,73	4.000.000,00	1,45	17.000.000,00	6,18	275.000.000,00

MATRIZ ORÇAMENTÁRIA 2004- AUTARQUIAS -

- EM R\$ 1,00 - A PREÇOS DE 01/07/2003 - ANEXO B

ORÇAO	PESSOAL		MATERIA CONSUMO		SERVICOS TERC		SERVICOS TERC PRESTADORES		PROCENPA		PUBLICIDADE		IMDA		INV. TOTAL		OUTRAS DESP.		RESERVA EC		TOTAL
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR
FASC	24912486,88	69,4	12135055,55	16,7	6261149,06	11,5	1000000,00	88,19	14348,16	4,5	2087096	16,3	0,00	0,00	390000,00	0,7	14494734,33	95,9	18000,00	0,2	57620984,92
DEMPAB	21699865,88	60,4	1532802,11	2,1	291808,16	5,4	1338876,80	11,8	549118,44	17,3	595350,58	46,5	7486517,00	91,8	49726966,68	98,3	10977,29	0,0	251415,00	2,9	84730455,99
DMLU	4267487,10	11,8	5718600,00	7,8	4420169,95	8,7	0,00	0,00	1308443,64	41,3	476051,72	37,1	662522,92	8,1	400000,00	0,9	599489,85	3,9	2717126,01	31,3	98828811,19
PREMIPA	289720125,64	75,1	179607,47	2,4	660392,54	1,2			1164000,00	36,7	0,00			100000,00	0,2			5613887,90	65,2	277348013,55	
AUT	35907355,48	100,0	726499,23	100,0	5404133,71	100,0	11338876,80	100,0	3164970,24	100,0	1280103,26	100,0	8149099,92	100,0	50575966,68	100,0	15105201,46	100,0	8600489,10	100,0	518528265,64
DMPE	86488984,13		14366974,74		50332187,25		900000,00		11850000,00		1350000,00		27232430,00		48992896,30		18139355		11200500,00		25295366,97

Anexo 8 - Exemplo Plano de Investimentos – PI 2005

16 – Centro

Habitaco

rgo	Demanda	Descrio	Recurso Orçamentário (R\$)
DEM HAB	2005 0145	Complementao de recursos para compra de área destinada ao assentamento de famílias de menor renda participantes do Movimento Integrao dos Anjos, até o limite do valor proposto	113.372,32
DEM HAB	2005 0146	Construo de unidades habitacionais destinadas a famílias de portadores de deficiência e mulheres chefes de famílias desempregadas de menor renda, participantes do Movimento Integrao dos Anjos até o limite do valor proposto	80.000,00

Pavimentao

rgo	Demanda	Descrio	Recurso Orçamentário (R\$)
SMOV	2005 0192	Construo de pontilhão da Av. Ipiranga com a rua Monteiro Lobato	40.540,54

Educao

rgo	Demanda	Descrio	Recurso Orçamentário (R\$)
SMED	2005 0169	Convênio para creche comunitária na Vila dos Papeleiros. Custeio	---
SMED	2005 0171	Ampliao da Creche Integrao dos Anjos - até o limite do valor proposto	79.895,56
SMED	2005 0172	Projeto MOVA - Alfabetizao de Surdos em LIBRAS e Língua Portuguesa. Custeio	---

Assistência Social

rgo	Demanda	Descrio	Recurso Orçamentário (R\$)
FASC	2005 0165	Construo de Espaço e custeio para o Programa de SASE - Vila Cidade Baixa - Entidade Ilê Mulher	93.406,59

Desenv Econmico, Tributaco e Turismo

rgo	Demanda	Descrio	Recurso Orçamentário (R\$)
SMIC	2005 0158	Apoio a empreendimentos de serigrafia - infra-estrutura e equipamentos. Condicionada a constituo de grupo e definio do espaço para implantao conforme regimento interno item 2.3 e 2.3.1, pag 58 dos critérios técnicos do OP	55.000,00

Anexo 9 – Prioridades Regionais

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
 GAPLAN - Gabinete de Planejamento
 UPG - Unidade de Plano de Governo

PRIORIDADES TEMÁTICAS OP 2004:

REGIÕES	SANEAMENTO BÁSICO - DEP	SANEAMENTO BÁSICO - DMAE	HABITAÇÃO	PAVIMENTAÇÃO	EDUCAÇÃO	ASS. SOCIAL	SAÚDE
HUM/NAVEG/ILHAS			4	2	3		1
NOROESTE			4		1	3	2
LESTE			4			2	3
LOMBA DO PINHEIRO				4	3	1	
NORTE			4		2	3	
NORDESTE			4		3	2	
PARTENON		1	4	3			
RESTINGA			4		3	2	1
GLÓRIA			3	1	2	4	
CRUZEIRO			4		1	3	2
CRISTAL			1			2	4
CENTRO-SUL		2	4	3		1	
EXTREMO-SUL			3	1	2		4
EIXO BALTAZAR			4	2	1	3	
SUL			4	2	3	1	
CENTRO			4			2	
TOTAIS	0	3	55	18	24	29	17

REGIÕES	CIRC. E TRANSPORTE	ÁREAS DE LAZER	ESPORTE LAZER	ILUM.PUB. DIP	DES. ECONÔMICO, TRIBUTAÇÃO E TURISMO	CULTURA	SANEAMENTO AMBIENTAL
HUM/NAVEG/ILHAS							
NOROESTE							
LESTE						1	
LOMBA DO PINHEIRO						2	
NORTE					1		
NORDESTE			1				
PARTENON					2		
RESTINGA							
GLÓRIA							
CRUZEIRO							
CRISTAL					3		
CENTRO-SUL							
EXTREMO-SUL							
EIXO BALTAZAR							
SUL							
CENTRO					3	1	
TOTAIS	0	0	1	0	9	4	0

Totalização das Prioridades Temáticas:

HABITAÇÃO	55 PONTOS
ASS. SOCIAL	29 PONTOS
EDUCAÇÃO	24 PONTOS
PAVIMENTAÇÃO	18 PONTOS
SAÚDE	17 PONTOS
DES. ECONÔMICO, TRIBUTAÇÃO E TURISMO	9 PONTOS
CULTURA	4 PONTOS
SANEAMENTO BÁSICO - DMAE	3 PONTOS
ESPORTE LAZER	1 PONTOS
SANEAMENTO BÁSICO - DEP	0 PONTOS
ÁREAS DE LAZER	0 PONTOS
ILUM.PUB. DIP	0 PONTOS
TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO	0 PONTOS
SANEAMENTO AMBIENTAL	0 PONTOS

Anexo 10 - Ranking temas – Plano de Investimentos 2005

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2005 PRINCIPAIS INVESTIMENTOS E SERVIÇOS

Apresentamos os principais investimentos e serviços (ADM. DIRETA + DMLU + DEMHAB + FASC + DMAE) propostos para 2005 (em valores de 01/07/2004), a partir da discussão de mais de 55.000 pessoas nas preparatórias, Assembléias Regionais e Temáticas, Assembléia Municipal e Fóruns Regionais e Temáticos do Orçamento Participativo das 16 regiões da cidade, das 06 plenárias temáticas e aprovados pelo Conselho do Orçamento Participativo em 15/09/2004.

INVESTIMENTOS E SERVIÇOS NAS 16 REGIÕES E TEMÁTICAS:

1ª Prioridade = 57 pontos: HABITAÇÃO (*)

DEMHAB	R\$ 36.223.800,00
• Obras do PI 2005 - urbanização de vilas, levantamento topográfico, etc. - FMD	R\$ 3.400.000,00
• Obras Instalações PI'S Anteriores	R\$ 32.823.800,00

2ª Prioridade = 31 pontos: EDUCAÇÃO (*)

SMED	R\$ 10.509.035,00
• Obras e Instalações PI 2005	R\$ 2.000.000,00
• Equipamentos e Material Permanente	R\$ 100.000,00
• Obras e Instalações PI'S Anteriores	R\$ 8.409.035,00

3ª Prioridade = 20 pontos: ASSISTÊNCIA SOCIAL (*)

FASC	R\$ 2.110.847,05
• Obras, Instalações e Serviços PI 2005	R\$ 1.800.000,00
• Obras e Instalações PI'S Anteriores	R\$ 310.847,05

3ª Prioridade = 20 pontos: PAVIMENTAÇÃO COMUNITARIA (*)

SMOV	R\$ 19.907.000,00
• Construção de Vias – 1,0 Km	R\$ 1.000.000,00
• Obras e PI'S Anteriores	R\$ 15.000.000,00
(R\$ 13.500.000,00 BID e R\$ 1.500.000,00 PMPA)	
• Obras e Instalações PI'S Anteriores	R\$ 3.907.000,00
(PMPA)	

5ª Prioridade = 16 pontos: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (*)

SMIC	R\$ 2.974.155,00
• Obras e Instalações PI 2005	R\$ 500.000,00
• Obras e Instalações PI's Anterior	R\$ 1.946.690,03
• Equipamentos e Material Permanente PIs Anteriores	R\$ 527.464,97

Anexo 10 - Ranking temas - Plano de Investimentos 2005 (Continuação)

6ª Prioridade = 6 pontos: SAÚDE (*)

SMS	R\$ 775.000,00
• Obras e Instalações PI 2005 - FMS	R\$ 250.000,00
• Obras e Instalações PI's Anterior - FMS	R\$ 525.000,00

7ª Prioridade = 5 pontos: CULTURA (*)

SMC	R\$ 580.600,00
• Obras e Instalações PI 2005	R\$ 300.000,00
• Obras e Instalações PI's Anteriores	R\$ 280.600,00

8ª Prioridade = 3 pontos: SANEAMENTO BÁSICO - DEP (*)

DEP	R\$ 4.146.411,00
• Obras e Instalações PI 2005	R\$ 100.000,00
• Obras e Instalações PI's Anteriores	R\$ 4.046.411,00

9ª Prioridade = 2 pontos: SANEAMENTO BÁSICO - DMAE (*)

DMAE	R\$ 27.800.000,00
• Obras de Água PI 2005	R\$ 17.300.000,00
• Obras de Esgotos PI 2005	R\$ 10.500.000,00

10ª Prioridade = 0 ponto: ESPORTE E LAZER (*)

SME	R\$ 440.600,00
• Obras e Instalações PI 2005	R\$ 200.000,00
• Obras e Instalações PI's Anteriores	R\$ 240.600,00

10ª Prioridade = 0 pontos: ÁREAS DE LAZER (*)

SMAM	R\$ 819.960,00
• Obras e Instalações PI 2005	R\$ 100.000,00
• Obras e Instalações PI's Anteriores	R\$ 719.960,00

10ª Prioridade = 0 pontos: SANEAMENTO AMBIENTAL (*)

DMLU	R\$ 320.000,00
• Obras e Instalações PI's Anteriores	R\$ 320.000,00

Anexo 11 – Distribuição de Recursos entre as Regiões e Temática – tema Habitação

REGIÕES	PRIORIDADE DA REGIÃO			CARÊNCIA DE INFRA-ESTRUTURA			POPULAÇÃO DA REGIÃO			TOTAL PONTOS	RECURSOS %	RECURSOS P/ PI 2004
	NOTA	PESO	SUBTOTAL	NOTA	PESO	SUBTOTAL	NOTA	PESO	SUBTOTAL			
HUMAITÁ/NAVEG/ILHAS	4	5	20	2	4	8	3	2	6	34	6,76	170.337,97
NOROESTE	4	5	20	2	4	8	4	2	8	36	7,16	180.357,85
LESTE	4	5	20	2	4	8	4	2	8	36	7,16	180.357,85
LOMBA DO PINHEIRO	0	5	0	2	4	8	3	2	6	14	2,78	70.139,17
NORTE	4	5	20	2	4	8	4	2	8	36	7,16	180.357,85
NORDESTE	4	5	20	2	4	8	2	2	4	32	6,36	160.318,09
PARTENON	4	5	20	2	4	8	4	2	8	36	7,16	180.357,85
RESTINGA	4	5	20	2	4	8	3	2	6	34	6,76	170.337,97
GLÓRIA	3	5	15	2	4	8	3	2	6	29	5,77	145.288,27
CRUZEIRO	4	5	20	2	4	8	3	2	6	34	6,76	170.337,97
CRISTAL	1	5	5	2	4	8	2	2	4	17	3,38	85.168,99
CENTRO-SUL	4	5	20	2	4	8	4	2	8	36	7,16	180.357,85
EXTREMO-SUL	3	5	15	2	4	8	2	2	4	27	5,37	135.268,39
EIXO BALTAZAR	4	5	20	2	4	8	4	2	8	36	7,16	180.357,85
SUL	4	5	20	2	4	8	3	2	6	34	6,76	170.337,97
CENTRO	4	5	20	1	4	4	4	2	8	32	6,36	160.318,09
SUB-TOTAL REGIÕES										503	100,00	2.520.000,00
TEMÁTICA ORGANIZAÇÃO DA CIDADE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL											180.000,00	
TOTAL											2.700.000,00	

Anexo 12 - Exemplo de Critérios Técnicos

Estradas

Para pavimentação de estradas sugere-se os seguintes critérios:

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

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

Pontes

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

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