

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

CIBELE CHERON

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE:  
ANÁLISE DE UMA EXPERIÊNCIA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SUA  
AUTONOMIA LEGAL

PORTO ALEGRE  
2006

CIBELE CHERON

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE:  
ANÁLISE DE UMA EXPERIÊNCIA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SUA  
AUTONOMIA LEGAL

Relatório Técnico apresentado como  
requisito para obtenção de grau de Mestre,  
pelo Programa de Pós-graduação em  
Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e  
Ciências Humanas da Pontifícia  
Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Orientadora: Professora Doutora Marcia Ribeiro Dias

Porto Alegre  
2006

CIBELE CHERON

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE:  
ANÁLISE DE UMA EXPERIÊNCIA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SUA  
AUTONOMIA LEGAL

Relatório Técnico apresentado como  
requisito para obtenção de grau de Mestre,  
pelo Programa de Pós-graduação em  
Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e  
Ciências Humanas da Pontifícia  
Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA:

---

Professora Doutora Marcia Ribeiro Dias – PUCRS

---

Professor Doutor Emil Albert Sobotka – PUCRS

---

Professora Doutora Áurea T. Tomatis Petersen – PUCRS

“ – Minha filha, não desanimes. Jamais encontrarás o caminho pronto, e não por que não o mereças, mas por que não há caminho! Ao caminhante, não há caminho. O caminho se constrói caminhando.”

Tuas palavras, teu exemplo de caráter e de luta, teu olhar severo e amoroso, tua mão firme e quente me guiarão por toda a vida.

Que Deus me permita deixar a ti pleno de orgulho, onde quer que estejas, e que nossos construídos caminhos se encontrem no Infinito.

Dedico a meu pai.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Professora Doutora Marcia Ribeiro Dias, que me guiou com sua orientação e me presenteou com sua paciência.

Agradeço ao Professor Doutor Ricardo Mariano, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, pela compreensão e pelo conhecimento.

Agradeço aos Professores Doutores Emil Albert Sobotka e Áurea T. Tomatis Petersen, por muito me honrarem compondo a Banca Examinadora deste trabalho.

Agradeço a todos os Professores e Doutores do Programa da Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUCRS, pelo aprendizado e crescimento pessoal que me oportunizaram.

Agradeço a todos os Funcionários da Casa, cujo dedicado trabalho me possibilita estar aqui.

Agradeço aos amigos queridos e aos familiares, por me permitirem roubar-lhes tempo e atenção, e pelo apoio incondicional.

Principalmente, agradeço a Elídia Detoni Cheron, minha mãe.

Não apenas por tornar meu sonho possível, mas por batalhar por mim desde quando me gerou. Muito obrigada pelo sacrifício, pela entrega, pelo devotamento, pela presença perene, pelo amor incontestável, pela luta de mulher guerreira que jamais se dá por vencida.

A ela, mais do que meu agradecimento, todo o meu amor.

“O dever do cidadão não se limitava a votar, ele tinha de ser magistrado em seu demo ou na sua tribo. A cada um ou dois anos em média ele era heliasta (ou seja, juiz)... Não havia cidadão que não fosse chamado duas vezes em sua vida para fazer parte do Senado dos Quinhentos... Enfim, ele podia ser magistrado, arconte, estratega, astinomo se a sorte ou o sufrágio o designassem.”

Fustel de Coulanges, in *A Cidade Antiga*, demonstrando que, para o cidadão ateniense, “ser cidadão de um Estado democrático era um pesado fardo”.

## RESUMO

Este trabalho propõe o estudo do processo de participação popular implementado na cidade de Porto Alegre, RS, aonde, desde o ano de 1989, os cidadãos vêm decidindo a destinação das verbas públicas.

O estudo pretende analisar a participação popular no processo de decisão e alocação das verbas públicas, valendo-se da experiência existente na capital do Estado gaúcho, visando compreender tal experiência em sua colaboração para a democracia.

Uma vez observado que o modelo democrático clássico não é mais suficiente para suprir as necessidades dos cidadãos e que lhe é necessário assumir a garantia da realização de direitos decorrentes da cidadania – civis, políticos, econômicos, sociais, culturais – surge o desenvolvimento de um novo modelo democrático, capaz de alargar o próprio conceito de Democracia.

O conceito e a validade da democracia tem sido discutido, assim como o modo de seu exercício, dentro do contexto do Estado. O único poder levado em consideração é o poder soberano, que permite ser limitado e controlado por leis e institutos jurídicos. Neste contexto, o Estado Democrático de Direito (por definição teórica) permite a concretização da democracia, desde que efetivo, tornado real. As relações de poder, juridicizadas, são estremadas pelos direitos fundamentais de forma a permitir a realização simultânea dos princípios da igualdade e da liberdade. Os questionamentos sobre os limites da democracia na sociedade atual residem, principalmente, nos efeitos do fenômeno da globalização. Aí se acumulam argumentos contrários à sua possibilidade face à destruição da soberania do Estado-nação, da existência de centros de decisão supranacionais. Evidencia-se a preocupação com o modelo de poder soberano, como exercido pelo Estado, ainda que nas mãos de estruturas que lhe escapem das fronteiras.

A participação popular no processo político decisório – e não mais apenas eleitoral – tornou-se uma das soluções apontadas para a crise da Democracia.

Através da participação popular temos ampliados os direitos civis, bem como sua persecução e defesa, de forma direta. A participação popular é uma “arma” de resistência à exclusão e à marginalização sociais inerentes à globalização e suas políticas.

Dentro desse processo, as cidades têm um papel estratégico. Aliada à crise do Estado-nação e ao desenvolvimento das estruturas supranacionais está a transferência de competências e responsabilidades para as autoridades regionais e locais. Logicamente esta transferência reveste de novo poder tais autoridades, aumentando sua relevância no contexto político.

O campo mais propício para a efetiva participação dos cidadãos na cena política é a gestão municipal. Todavia poucos são os municípios que desenvolvem a participação no sentido da radicalidade democrática, exercida concretamente através da participação popular na administração pública. A participação popular é um importante instrumento para o aprofundamento da democracia que, a partir da descentralização, faz com que haja maior dinâmica na participação, principalmente no âmbito local. De acordo com o princípio da participação popular, ficam abertas novas possibilidades de relações entre o Estado e a sociedade civil. A participação popular visa estabelecer parcerias entre Estado e sociedade civil, para que, juntos, possam atingir o objetivo desejado por todos, que é a melhoria das condições de vida de toda a população.

O Orçamento Participativo é um espaço de debate e definição dos destinos da cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizadas a cada ano, com os recursos do poder público municipal.

O presente estudo pretende elaborar uma análise sob os pontos de vista social e jurídico, especialmente focando a questão da regulamentação legal do Orçamento Participativo e sua autonomia, enquanto ferramenta de participação popular na gestão do poder público e os efeitos dessa participação para a democracia e para a estrutura legislativa municipal.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Democracia Participativa. Participação popular. Autonomia Legislativa. Regulamentação Legal.



## **ABSTRACT**

This monography raises the research about popular participation process brought up in the city of Porto Alegre, RS, Brazil – wich public resources destination has been decided, since 1989, by the citizens.

The research intends to analyze popular participation in the whole decision and application process of public resources, making use of the experience in the capital of Brazil's sulist state, and trying to comprehend such experience in its democracy contribution aim.

Once observed that classic democratic model is not enough to supply citizens necessities anymore, and that it is necessary to it assume the guarantee of common rights that come from citizenship – civil, politic, social, economic and cultural – the development of a new democratic model raises up – a model able to enlarge the concept of Democracy itself.

The concept and the value of democracy have been discussed inside the context of State, so as the way to exercise it. The only power taken into account is the sovereign power, which gives itself the right of limiting and controlling laws and judicial entities. In this context, Democratic Sate of Rights (by theoric definition) gives place to democracy concretization, once brought up effective and real. The power relationships, being juridical, are made bigger by de fundamental rightsmaking the simultaneous relaization of equality and freedom principles happen. The questions about the edges of democracy in nowadays society are, mainly, in the effects of globalization phenomenon. That is the place where many arguments against its possibility in face of State-Nation sovereignty destruction appear, in front of the existance of over national decisions centers. The worries about sovereign power model are evident – as it has been used by the State, even in hands of structures that are over its boundaries.

Popular participation in the political process decisions – and not just electoral anymore – has been one of the solutions pointed out to Democracy crisis.

Through popular participation, we have sicil rights increased, as well as its persecution and defense, by direct ways. Popular participation is a “weapon” of

resistance against social exclusion and marginalization inherent to globalization and its politics.

In that process, the cities have an strategic role. With the State-Nation crisis and the over national development of structures come the competence and responsibilities transference to local or regional authorities. Logically, that transference gives new power to those authorities, increasing their relevance in the political context.

The best field to the effective citizens participations in politics is the municipal government itself. However, few are the cities that develop participation in the sense of democratic radicalism, really done through popular participation in public administration. Popular participation is an important instrument to the deep view of democracy, which, coming from decentralization, makes participation more dynamic, mainly in local proportions. According to popular participation principles, there are new relationship possibilities between State and civil society. Popular participation aims to establish a union between State and civil society, so that, together, they may reach the objective wanted by everyone – the increasing of good life conditions to all population.

The Participative Resourcement is a space of argument and reaches definitions to the city. In it, population decides the priorities of investments in buildings and services to be done each year, with municipal public power resources.

The monography presented here intends to develop an analysis about social and juridical points of view, paying special attention to the question of legal regularity in Participative Resourcement and in its autonomy, while way of popular participation in the destiny of public power and in the effects of that participation to democracy and to municipal legislative structure.

Key-words: Participative Resourcement. Democracy. Popular participation. Legal regularity. Autonomy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura um – Plenárias Temáticas	83
Figura dois – Critério de determinação do número de delegados do OP	86
Figura três – Novo critério de determinação do número de Delegados do OP	86
Figura quatro – Organograma do Orçamento Participativo de Porto Alegre	90
Figura cinco: Ciclo anual do OP de 1989 a 2004	94
Figura seis: Ciclo anual do OP a partir de 2005	107
Figura sete: Prioridades temáticas	112
Figura oito: Votos por Partidos na Prefeitura de Porto Alegre	130

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AM	Associação de Moradores
AMPA	Associação de Municípios de Porto Alegre
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
Art.	Artigo
ASSEPLAS	Assessorias de Planejamento
CAR	Centros Administrativos Regionais
CE	Constituição Estadual
CF	Constituição Federal
COP	Conselheiro do Orçamento Participativo
CRC	Coordenação de Relações com a Comunidade
CROP	Coordenação Regional do Orçamento Participativo
CT	Coordenador Temático
DEMHAB	Departamento Municipal de Habitação
DEP	Departamento de Esgoto Pluvial
EUA	Estados Unidos da América
FASCOM	Fórum dos Assessores Comunitários
FRACAB	Federação Riograndense de Associações Comunitárias e de Bairros
GAPLAN	Gabinete de Planejamento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPH	Índice de Pobreza Humana
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOM	Lei Orgânica Municipal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
ONG	Organização Não Governamental

ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OP-POA	Orçamento Participativo de Porto Alegre
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDDUA	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
PDE	Plano de Desenvolvimento Econômico
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Socialista
PEA	População Economicamente Ativa
PFL	Partido da Frente Liberal
PGM	Procuradoria Geral do Município
PLL	Projeto de Lei Legislativa
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PNDU	Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
PPS	Partido Popular Socialista
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RI	Regimento Interno
SIMPA	Sindicato dos Municípios de Porto Alegre
SMC	Secretaria Municipal da Cultura
SMED	Secretaria Municipal de Educação
SMF	Secretaria municipal da Fazenda
SMOV	Secretaria Municipal de Obras e Viação
SMP	Secretaria Municipal de Planejamento
UAMPA	União das Associações de Moradores de Porto Alegre

## SUMÁRIO

Introdução	15
Capítulo Um - Democracia	26
1.1 Surgimento da democracia e democracia clássica	26
1.2 Democracia representativa	28
1.3 Democracia e liberdade	30
1.4 Democracia e Estado liberal	31
1.5 Democracia e cidadania	32
1.6 A crise do modelo representativo	34
1.7 Democracia participativa	40
1.8 Cidade, esfera pública e espaços públicos	47
1.9 Democracia participativa e o Orçamento Participativo de Porto Alegre	49
Capítulo Dois – Orçamento Participativo	52
2.1 Antecedentes históricos do Orçamento Participativo de Porto Alegre	52
2.1.1 Urbanização	52
2.1.2 Crise econômica e pobreza urbana	53
2.1.3 Favelização e políticas de desenvolvimento urbano	56
2.1.4 Associativismo e movimentos sociais urbanos em Porto Alegre	59
2.1.5 Primeiras propostas de participação popular em Porto Alegre	63
2.2 Base legal do Orçamento Participativo de Porto Alegre	64
2.2.1 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	64
2.2.2 O Estatuto da Cidade	66
2.2.3 O processo orçamentário	70
2.2.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal	75

2.2.5	A implementação do Orçamento Participativo	76
2.3	A estrutura da participação popular dentro do Orçamento Participativo de Porto Alegre	89
2.3.1	Dinâmica do Orçamento Participativo de Porto Alegre durante as administrações da Frente Popular	90
2.3.2	Dinâmica do Orçamento Participativo de Porto Alegre a partir de 2005	100
2.4	A distribuição dos recursos de investimentos	107
	Capítulo Três – Orçamento Participativo e regulamentação legal	113
3.1	A participação popular e a legislação	113
3.2	Propostas de Regulamentação do Orçamento Participativo de Porto Alegre	118
3.3	O Orçamento Participativo e o Poder Legislativo Municipal	127
3.4	O Orçamento Participativo de Porto Alegre e o Poder Executivo Municipal	133
3.5	O Orçamento Participativo e o Movimento Comunitário de Porto Alegre	139
	Conclusão	142
	Referências	148

## CAPÍTULO UM DEMOCRACIA

### 1.1 Surgimento da democracia e democracia clássica.

A democracia surgiu à cerca de dois mil anos na Grécia Antiga. A democracia desenvolvida pelos gregos era a direta, ou seja, os cidadãos gregos decidiam pessoalmente todas as questões públicas.

Atenas era uma cidade-estado com um pequeno território e uma pequena população, onde todos se conheciam. A sociedade ateniense era uma sociedade escravocrata. Os escravos eram adquiridos através das constantes guerras, a fim de serem utilizados nas diversas tarefas, o que propiciou aos gregos se dedicarem inteiramente às deliberações públicas. Estes fatores (guerra, escravos e pequeno território) favoreceram o desenvolvimento da democracia grega, direta, que teve seu apogeu nos séculos V e IV a.C. Com as sucessivas derrotas nas guerras nos períodos seguintes, a Grécia acabou sendo dominada pela Macedônia, e, mais tarde, por Roma.

A palavra democracia é formada por dois radicais gregos: “*demos*” possuía muitos significados entre os gregos, dentre eles o de *povo* como um todo, mas às vezes, *gente comum ou pobre*. “*Cracia*” significava *poder* ou *governo*.

Em Atenas, o povo se reunia na “*Ágora*”, assembleia em praça pública, para exercer o seu poder e direito político de forma direta. Decidia-se pessoalmente sobre todas as questões públicas importantes para a nação.

A grande preocupação dos gregos eram as questões públicas, às quais doavam-se de corpo e alma. As questões públicas vinham em primeiro lugar, e as particulares em segundo, o que fica evidenciado na célebre oração fúnebre de Péricles, após o desastre da expedição contra a Sicília, na qual “são louvadas as pessoas que se ocupam não apenas de seus interesses privados, mas também dos negócios públicos, e são censurados como cidadãos inúteis àqueles que não se ocupam dos segundos”.



As cidades-estados gregas eram muito pequenas em relação aos Estados modernos; a população de Atenas vivia em um território de cerca de mil milhas quadradas, em decorrência da pequena extensão territorial, todos os cidadãos se conheciam e a importância política que cada um possuía era incomensurável.

Por possuírem um pequeno território, os gregos precisavam expandir suas fronteiras, para obterem riquezas que garantissem as despesas da *pólis*. Estas despesas eram custeadas basicamente através dos impostos pagos apenas pelos cidadãos.

A constância das guerras era a única maneira encontrada pelos gregos de protegerem e preservarem suas fronteiras dos ataques inimigos, que podiam ser dos bárbaros (povos não helênicos) como também de seus vizinhos (povos helênicos). Por meio da pilhagem, adquiriam riquezas públicas ou privadas, como terras, tributos e, principalmente, escravos.

Com a obtenção de escravos para o trabalho, o homem grego possuía bastante tempo livre para dedicar-se a sua paixão: os negócios públicos. Para justificar a presença de escravos Aristóteles desenvolve a teoria da escravidão natural, segundo a qual alguns homens seriam escravos por natureza e outros seriam senhores em decorrência de sua condição natural. Esta organização social permitia aos atenienses manterem o seu interesse pela democracia e valorizar a participação de cada um dos cidadãos para gerir a vida pública.

Destarte, fica evidente que “a *pólis* era o eixo seguro e certo ao redor do qual girava toda a vida de seus cidadãos”, favorecendo, assim, a vinculação do indivíduo na comunidade.

No mundo antigo, o exercício da liberdade confundia-se com a participação ativa e direta como guia para os assuntos públicos. Entretanto, essa liberdade não se estendia à vida privada. A liberdade, para os gregos, residia na participação do poder social, ou seja, na participação nas deliberações públicas. Como membro da comunidade, um indivíduo exercia sua liberdade através dos direitos políticos, constituindo a vontade coletiva.

Na *Ágora* eles deliberavam sobre a guerra e a paz, a conclusão ou não de tratados de aliança, a acusação, o julgamento, a condenação que variava

entre a pena de morte ou o ostracismo, bem como a absolvição de qualquer cidadão, elegiam alguns funcionários essenciais como os generais, votavam as leis, examinavam as contas públicas. Enfim, os gregos exerciam pessoalmente e plenamente as funções legislativa, executiva e judicial.

A democracia conhecida pelos antigos garantia a todos os seus cidadãos a isonomia (igualdade de todos perante a lei, onde estão todos os cidadãos submetidos igualmente ao seu império, que lhes confere direitos iguais), a isotimia (livre acesso ao exercício das funções públicas mediante sorteio, abolindo privilégios de grupos ou classes), e a isogoria (direito de todos fazerem uso da palavra nas assembléias populares). Também, a democracia Clássica grega estava fulcrada no *ius suffragii*, direito dos cidadãos de votarem nos comícios, manifestando, assim, sua vontade ou ponto de vista, tanto em julgamentos ou deliberações.

## **1.2 Democracia Representativa**

A democracia representativa surgiu juntamente com a ratificação da Constituição Norte-Americana, de 1789, promovida pelos idealistas federalistas e do estratégico uso da retórica e do discurso revolucionário popular para divulgarem as suas idéias. Os pilares centrais do pensamento dos federalistas constituíam-se na soberania, na separação dos poderes e na existência de um governo popular representativo.

Na busca de instituir as bases para um governo representativo, James Madison, um dos principais “Pais Fundadores” da Constituição dos Estados Unidos, resolve o problema da existência da República, a qual, na visão de Montesquieu, só seria possível em um pequeno território. Estabelece, ainda, a distinção entre Democracia e República. No décimo quarto artigo da obra “Os Federalistas”, Madison afirma que “... em uma Democracia o povo constitui e exerce pessoalmente o governo, na República, o povo se reúne e administra mediante os seus representantes”. No artigo trinta e nove, Madison desenvolve as idéias de Democracia representativa, da permanência do governo no cargo por um determinado lapso temporal e da responsabilidade do governante.

É importante ressaltar que as obras de John Locke (*Segundo Tratado sobre o Governo*) e a de Montesquieu (*O Espírito das Leis*), serviram para os federalistas instituírem novos parâmetros para a democracia moderna.

A Constituição dos Estados Unidos foi pródiga em novidades, ressaltando-se a aplicação da teoria da separação dos poderes de Montesquieu, a instituição do Senado e de uma Câmara dos Deputados como órgãos representativos; o presidencialismo e a periodicidade no exercício de cargos públicos para membros do Legislativo e para os chefes dos Executivos, tanto na esfera nacional quanto na dos Estados membros da Federação. A união de todos estes mecanismos, juntamente com a previsão de garantias dos direitos individuais na Carta Magna, propiciou o surgimento da democracia moderna.

A democracia representativa vem a ser “aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, (...) outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente”.

A participação dos cidadãos na democracia representativa é feita de forma indireta, periódica e formal. Por meio das instituições eleitorais chega-se à escolha dos representantes do povo. A nossa Constituição de 1988 estabeleceu, em seus artigos quatorze a dezessete, um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, e que formam os direitos políticos. Podemos citar as eleições, o sistema eleitoral, os partidos políticos.

A base da democracia moderna é o instituto da representação e o seu adequado governo representativo, organizado em decorrência do amplo exercício das liberdades individuais.

O instituto da representação consiste na delegação de poderes pelo povo a um grupo de representantes, por meio de eleições diretas, para a consecução do bem comum e a postulação de interesses coletivos. Trata-se de um mandato, de caráter livre, geral e irrevogável.

Diz-se que o mandato é livre porque o representante goza de liberdade para agir em nome de seus representados, não estando vinculado aos seus eleitores. Tal liberdade é decorrente da confiança depositada pelos cidadãos em seus representantes para defesa de seus interesses. É geral porque o eleito não

representa apenas os interesses daqueles que o elegeram, devendo defender os interesses gerais dos representados. E, finalmente, é irrevogável porque o representante tem o direito de exercer seu mandato durante o período determinado, salvo nas hipóteses indicadas na Constituição da República Federativa do Brasil (artigos 55 e 56).

### **1.3 Democracia e liberdade**

O moderno conceito de democracia está ligado à idéia de liberdade individual, traduzido no gozo dos direitos individuais. Podemos dizer, ainda, que a Democracia é o regime da liberdade política, que consiste em associarem-se os cidadãos ao exercício do poder, para impor limites ao uso arbitrário deste poder, tendo a representação como regra para realizar a participação dos cidadãos no exercício do poder político.

A idéia de liberdade, conforme a temos em Benjamin Constant (1985), significa, para o indivíduo, o direito de não se submeter senão às leis, de poder se expressar livremente, de escolher sua religião, de exercer qualquer atividade profissional, de dispor dos próprios bens, de ir e vir, bem como de reunir-se a outros e de influir na administração dos negócios públicos, seja pela nomeação de funcionários ou pela apresentação de petições, as quais as autoridades devem levar em consideração. A liberdade da qual desfrutamos consiste na liberdade individual, tendo como sua garantidora a liberdade política.

A democracia e a liberdade, conceitos políticos e jurídicos desenhados desde a Antigüidade Clássica Grega que delinearam a conformação da cultura política do Ocidente, atualmente se constituem nos pilares mais importantes do Estado Democrático de Direito. A ausência de uma ou de outra resulta na impossibilidade do Estado Democrático de Direito existir em toda a sua plenitude. Ambos institutos estão de tal forma entrelaçados dentro do Estado Democrático de Direito a ponto de não subsistirem em isolamento. O próprio Estado Democrático de Direito só pode perdurar enquanto houver Democracia conjugada com Liberdade. A democracia não pode prosperar sem que exista o respeito à liberdade, e esta, por sua

vez, não pode subsistir sem que haja um mínimo de efetiva participação popular nos assuntos governamentais e respeito por parte das autoridades às garantias e direitos individuais fundamentais e à pluralidade de idéias. A Filosofia Política Clássica dos séculos XVII e XVIII limitava o campo de abrangência da liberdade ao indivíduo em si e encarava a liberdade como um pressuposto ou requisito fundamental de proteção individual frente ao poder irrestrito do Estado conforme uma visão sócio-filosófica utópica e juridicamente formal de igualdade econômica, social, cultural e política dos cidadãos.

O pensador Liberalismo Clássico, John Locke, no *Segundo tratado sobre o governo* (2002), traz como fulcro a tese de que os direitos inalienáveis do homem à vida, à liberdade e à propriedade constituem o cerne da sociedade civil, e a necessidade de uma rigorosa separação entre os poderes laico e espiritual que resultem numa ampla tolerância religiosa e ideológica. Neste sentido, John Locke entende que a finalidade precípua da política é a busca da felicidade e prosperidade de todos os cidadãos, as quais residem na paz, na harmonia e na segurança, tanto individual quanto coletiva. John Locke defendia a idéia de que a utilidade última do Estado reside em preservar ou garantir a liberdade, a vida e a propriedade, concomitantemente a uma tolerância religiosa e ideológica. Tal concepção de Locke foi retomada no século XVIII por David Hume e Jeremy Bentham, para construir de maneira explícita uma nova corrente filosófica, conhecida por Utilitarismo (Morris, 2002). O Utilitarismo funda-se no Princípio da Utilidade que, em suma, pode ser enunciado como sendo os interesses úteis da coletividade são àqueles dos seus indivíduos componentes, interesses esses que são o somatório de todos os atos ou ações individuais que se destinam a promover o prazer e o bem e, ao mesmo tempo, evitar a dor, o mal e o infortúnio.

#### **1.4 Democracia e Estado liberal**

De maneira simultânea, o Estado Liberal tradicional se caracterizou por ser um Estado de Direito estático e inflexível, na medida em que possuía um sistema de normas legais que, em face da sua rigidez social e econômica, rapidamente se

tornou um sistema legal anacrônico e inadequado às reais necessidades sociais e econômicas dos indivíduos e segmentos sociais organizados surgidos a partir do desenvolvimento de uma sociedade de massas no século XX.

De fato, houve a necessidade imperiosa de uma adaptação ou deslocamento ético-jurídico da própria essência do Estado de Direito, adequando-o às diversas transformações sociais, econômicas e culturais havidas no decorrer do século XX: o Estado passou a visar o bem estar de toda a sociedade como um todo e não mais do indivíduo em si.

Nesta ordem de idéias, no Estado Contemporâneo do pós-Guerra Fria e pós-industrial – sobretudo após as múltiplas experiências traumáticas advindas de duas Guerras Mundiais e das práticas dos vários regimes totalitários, os quais existiram no decorrer do século XX (o regime nazista e o regime soviético stalinista se constituem os exemplos padrões) – não há mais lugar para a liberdade individual irrestrita e absoluta.

O exercício político, social e cultural da liberdade individual deve ser definido e delimitado, não em face do Estado, mas em face dos interesses e necessidades da sociedade como um todo, isto é, a restrição do exercício da liberdade individual deve levar em conta os interesses e necessidades da sociedade, sem implicar na negação do livre-arbítrio humano e tampouco na extinção das garantias e direitos fundamentais do homem, mas apenas que a liberdade individual não pode mais servir de pretexto para atentar contra os interesses ou direitos difusos de determinados grupos sociais ou aqueles direitos que dizem respeito à Sociedade como um todo.

## **1.5 Democracia e cidadania**

A idéia de cidadania pressupõe a presença de direitos elementares e básicos para os cidadãos, que podem ser agrupados sob a égide de direitos civis. Um dos mais influentes autores do tema cidadania, T. H. Marshall definiu-a como um (Streck e Bolzan de Moraes, 2000, pág. 106 e 107):

(...) “status” que em princípio repousa sobre os indivíduos e que implica igualdade de direitos e obrigações, liberdades e

constrangimentos, poderes e responsabilidades. Desde a antiguidade até a modernidade, cidadania tem significado uma certa reciprocidade de direitos e deveres entre a comunidade política e o indivíduo.

Em seu clássico estudo sobre construção da cidadania, Marshall (Streck e Bolzan de Moraes, 2000) aponta uma cadeia de direitos e obrigações a serem estabelecidos. O autor sustenta que a construção da cidadania não pode ser encarada como um bloco único de direitos e deveres, mas como uma seqüência destes a serem conquistados pelos cidadãos. Os direitos civis dizem respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos, como a vida, a propriedade e a igualdade perante a lei. São baseados na idéia de liberdade individual, que, para ser garantida, pressupõe a existência de um sistema de justiça independente, além da tutela estatal a esses direitos. Já os direitos políticos referem-se à participação de todos, diretamente ou representativamente, no processo decisório. Além de votar e ser votado, compõe os direitos políticos a possibilidade de associar-se para demandar politicamente e o livre acesso aos cargos da arena política. São direitos sociais aqueles que permitem a participação de todos na riqueza produzida na sociedade: educação, saúde, trabalho, previdência, moradia, entre outros. De acordo com Marshall, primeiro vieram os direitos civis, depois os políticos e, nesta esteira, os sociais.

Habermas (1996) propõe que, inicialmente, o Estado teria universalizado os direitos individuais formais, implicando no princípio de igualdade formal perante a lei. A seguir, a autoridade estatal, especialmente o Poder Executivo, teve seu espectro restringido conforme o princípio da Legalidade Administrativa. Ainda foram concedidos a todos os cidadãos direitos políticos, que lhes permitiram ampliar sua participação no processo decisório. Por fim, o advento dos direitos sociais foi materializado pelo Estado do Bem-Estar Social para suprir desigualdades inerentes ao Capitalismo.

Para José Murilo de Carvalho (2001 pág. 219) “a cronologia e a lógica da seqüência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil”, gerando uma excessiva valorização do Executivo (normalmente reforçada pela busca de um

messias político) e uma desvalorização do Legislativo. Carvalho (2001, pág. 219 a 221) argumenta que essa inversão cronológica e lógica no nosso caso é fundamental para explicar a construção da democracia no Brasil, pois:

(...) aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão de direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. (...) Seria tolo achar que só há um caminho para a cidadania. A história mostra que não é assim. Dentro da própria Europa houve percursos distintos, como demonstram os casos da Inglaterra, da França e da Alemanha. Mas é razoável supor que caminhos diferentes afetem o produto final, afetem o tipo de cidadão, e, portanto, de democracia, que se gera.

O estabelecimento de uma série de direitos e garantias essenciais dos cidadãos é o pilar do que Robert Dahl (1997) denominou Poliarquia, da qual são atributos as autoridades eleitas, eleições livres e justas, sufrágio universal, direito a concorrer aos cargos eletivos, liberdade de expressão, meios alternativos de informação e liberdade de associação. Tais direitos e garantias, eminentemente políticos, permitiram a ampliação da participação política, bem como asseguraram a possibilidade de contestação de grupos opositores.

O exercício pleno da cidadania moderna é possível mediante a garantia de direitos civis, políticos e sociais e, nesta medida, a participação do indivíduo na vida da coletividade é necessária e justificada pela persecução do bem-estar de toda a coletividade.

## **1.6 A crise do modelo representativo**

Assim, a concepção clássica de democracia é por demais restritiva e juridicamente formal, ao identificá-la, enquanto governo procedente do povo e para o povo, unicamente com a participação deste nas decisões do Estado através dos seus



representantes ou de mecanismos institucionais reconhecidos em lei, e, por via de consequência, vinculando a legitimidade do instituto democrático às eleições periódicas dos governantes que, em tese, deveriam se dedicar ao bem-estar do povo precipuamente.

O problema da representatividade está intimamente ligado à consolidação da democracia. A incapacidade do Estado em atender a, ao menos, grande parte das necessidades da população diz respeito à ausência de um regime democrático pleno, no qual o Estado refletiria realmente a sociedade. O que há hoje no Brasil é o que O'Donnell (1998) chama de democracia delegativa, e nesta quem define o interesse maior da nação não é o povo, mas sim o governo democraticamente eleito.

Bem observam, sobre nosso sistema eleitoral, Streck e Bolzan de Moraes (2000), que ocorre uma inegável distorção representativa por estado federado, consequência do texto da Lei Complementar n. 78, de 30-12-1993, em seus artigos 2º e 3º. Tal lei estabelece que nenhum estado membro da federação terá menos de 8 (oito) deputados federais e que o estado federado mais populoso será representado por 70 (setenta) deputados federais, o que permite que um eleitor do Acre possa ter a mesma representatividade de 16 (dezesseis) eleitores de São Paulo.

O alcance da consolidação da democracia e consequente ultrapassagem deste estágio de democracia delegativa passa, para Macpherson, citado em Streck e Bolzan de Moraes (2000), pela mudança de consciência da população e pela diminuição das desigualdades sociais e econômicas. Isso tudo só se configura possível com a presença da democracia, o que gera um círculo vicioso para o qual o autor oferece a solução da democracia participativa.

Norberto Bobbio (1988) se interroga sobre as transformações necessárias à Democracia e, em particular, sobre a dificuldade crescente de adaptar o Instituto Democrático à realidade presente. As grandes ameaças vislumbradas pelo filósofo italiano residem na recorrência de certas práticas nocivas, identificadas como opacidade do processo decisório, burocratismo e restrições às garantias dos direitos individuais, bem como na perda, pelas instituições representativas, do poder decisório real, e no distanciamento entre o poder e a sociedade. Permeada por tais ameaças e

problemas endêmicos, a Democracia esbarra em dificuldades para cumprir suas “promessas”, harmonizar o princípio representativo com o ideal de autogestão popular direta, combinar o binômio Liberalismo-Democracia e reduzir ao máximo os espaços do “poder invisível”.

Para Bobbio, a Democracia real se vê condicionada e limitada por fenômenos como o aumento irrefreado de aparatos burocráticos, pelo elitismo tecnocrático e oligárquico dos representantes e de diversos grupos de interesses que restringem o modelo representativo, a mediatização e manipulação da participação política popular, dada a escassa informação disponibilizada e a passividade geral, o clientelismo, a corrupção e a minimização do papel do Estado Democrático de Direito, que se mostrou impotente em erradicar as práticas irregulares do que denomina “poder estatal oculto”, além da chamada “crise de governabilidade”, resultante da sobrecarga de demandas sociais, às quais o sistema se mostra incapaz de atender eqüitativamente.

Tais considerações levam Bobbio a sustentar que um dos principais desafios da Democracia é o das “promessas não cumpridas”, as quais não o foram em virtude de os obstáculos materiais existentes não são apenas técnicos, mas, especificamente, políticos. A questão afeta a legitimidade da Democracia, cuja efetividade é julgada sobretudo por seus resultados, sem, entretanto, ignorar que o principal critério de legitimidade é o consenso social, o qual se pode verificar periodicamente mediante as eleições. O funcionamento prático da real Democracia confirma a redução do jogo político às elites, o que se choca substancialmente à teoria democrática.

Mesmo assim, no entendimento do autor, o sistema democrático tem avançado, mundialmente, desde os anos setenta do século XX, quando se iniciou uma fase de transições para a Poliarquia, o que resulta ser, apesar de suas imperfeições, preferível o modelo democrático para promover a integração do inevitável pluralismo social. Em termos práticos, uma Democracia defeituosa é sempre preferível a uma ditadura eficiente, dados os resultados percebidos em qualquer sociedade da herança de retrocesso deixada pelos sistemas autoritários.

Bobbio parte de uma definição mínima de Democracia, enquanto um conjunto de regras para determinar quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos, sem determinar os conteúdos, que dependerão, em cada momento, de quem vence as eleições. As decisões são sempre tomadas pelo grupo, e, para que possam ser consideradas “coletivas”, devem ser tomadas com respeito a normas aceitas pela “grande maioria” (conceito historicamente mutável, com tendência à ampliação progressiva). Deve-se poder optar entre alternativas que competem livremente, o que exige garantias, ou seja, direitos e liberdades.

É tônica, na obra de Bobbio, a exigência para que o poder democrático seja exercido dentro de limites constitucionais, e com pleno respeito dos direitos individuais, dado que a dimensão liberal-garantista do Estado é “estrutural”.

Na Democracia real está aberto o debate sobre o que é e o que não é político, e a política, pelo que se vê na prática, interessa apenas a algumas minorias, dada a especializada divisão do trabalho. Tal realidade deve evitar tanto o risco do tecnocratismo, que reduz a democracia a um mero ritual formal, como o populismo “antipolítico”.

Mesmo manifestando sua preferência por uma definição procedimental da Democracia, Bobbio (2000) não nega a importância dos princípios e valores, tanto em função da legitimidade ideológica, como por operar dentro de parâmetro orientadores (objetivos e metas) e limitadores (o poder controlado). Certos ideais são indispensáveis, e devem presidir a regulamentação da dinâmica política democrática. São: tolerância, não violência, legalidade e equilíbrio entre as instituições representativas. O fundamental na Democracia é agregar e articular interesses para mediar conflitos, pois a política, no sistema democrático, se baseia no debate público e nos confrontos pacíficos, e não na imposição e na aniquilação. Sendo assim, não basta a legitimidade da origem do poder, pois a legitimidade do exercício deste também é fundamental. As eleições não justificam qualquer ação irregular do governo, bem como o “eficientismo” não pode legitimizar um governo que atente às garantias dos cidadãos.

A construção teórica racional da Democracia demanda a transação e aceitação de determinadas “regras do jogo”, as quais preservam a identidade do Estado poliárquico, a fim de impedir a extensão da ilegalidade pública. As mudanças, na Democracia, são lentas, vez que requerem acomodações complexas e negociadas, embasadas no consenso.

Na prática, o essencial para a Democracia é ajustar-se a regras do jogo político bem elaboradas, pois o procedimento é tão ou mais importante que os fins últimos (os quais, historicamente, sabemos ser variáveis e de diversas interpretações). O respeito às regras é o fundamento da legitimidade, dado que o procedimento não é questão adjetiva, mas substancial. Outrossim, a linha que separa os fins dos meios não é rígida, sendo que ambos estão relacionados de modo condicionado: objetivos legítimos podem ser perseguidos com procedimentos injustos e vice-versa.

Certamente as regras do jogo político podem ser modificadas. Porém, ao pretender preservar a democracia, as modificações devem ser limitadas, para que jamais ultrapassem dado umbral, a ponto de afetarem pilares básicos e consensualmente, legitimamente, negociados. A adaptação da Democracia à inexorável evolução social pode requerer mudanças nas regras, mas jamais para destruir o livre jogo político – que é sua própria natureza.

A fórmula conceitual clássica de democracia existente no século XIX e início do século XX é extremamente abstrata, idealista e, via de regra, limitada às regras e procedimentos jurídico-políticos positivados num determinado ordenamento jurídico, na medida em que consagra apenas uma participação formal da população na vida política mediante mecanismos políticos e procedimentos jurídicos padronizados e limitados (eleições parlamentares sem representatividade social significativa; plebiscitos ou consultas populares meramente opinativas; etc.), passando, desta maneira, muito ao largo da efetiva participação popular nos assuntos do Estado. Conforme a definição de democracia formulada pelo presidente norte-americano Abraham Lincoln, no Discurso de Gettysburg, entende-se esta sob a forma de um conceito de aplicação parcial ou restritiva. Em assim sendo, se a democracia contemporânea derivasse unicamente da soberania popular, como se depreende do

discurso em tela, haveríamos de ter que aceitar a premissa segundo a qual todas as pessoas naturais que integram o povo, mas que são juridicamente incapazes de participar da vida política da Nação (crianças ou apátridas), são também necessariamente responsáveis pela democracia.

Em face de a participação popular nos assuntos do Estado ser muito pouco representativa, a democracia liberal clássica apresenta uma baixa autonomia política e social dos subsistemas políticos de representação (partidos políticos, grupos de pressão, etc.) enquanto mecanismos de controle sócio-político, sobretudo nos momentos de aguda crise social e econômica. A concepção liberal clássica de democracia é parcialmente válida nos dias de hoje, na medida em que tal concepção não dá conta da emergência dos direitos políticos e sociais difusos vinculados a determinados segmentos sociais, bem como não recepciona a idéia de que a liberdade sob a égide da lei pressupõe, necessariamente, o respeito aos múltiplos interesses conflitantes e concorrentes existentes no seio da sociedade. Sob este ponto de vista, a principal herança da democracia liberal clássica para o mundo contemporâneo é o reconhecimento das liberdades públicas e dos direitos individuais de primeira geração como meios para o exercício pleno da cidadania política.

A democracia contemporânea deve ser encarada como aquele regime político em que a representação política formal da vontade popular se perfaz não só através das instituições políticas representativas tradicionais como também e, sobretudo, cada vez mais através de mecanismos de participação popular na gestão da coisa pública. Desta maneira, não basta se garantir ao cidadão ou aos diversos grupos sociais a livre expressão política e cultural e a igualdade formal perante a Lei, como também, e, sobretudo, a proteção efetiva dos direitos coletivos e difusos mediante mecanismos jurídicos e meta-jurídicos eficazes.

Historicamente, os regimes autoritários ou ditatoriais (independentemente da sua matriz ideológica, seja de direita, seja de esquerda) se implantam e se desenvolvem a partir da inocuação das diferenças ideológicas e culturais existentes no seio de uma dada sociedade, bem como através da repressão, tanto explícita quanto implícita, da dissidência política e social mediante, não raro, a

completa eliminação das garantias e direitos fundamentais do homem tão duramente conquistadas nos últimos dois séculos e meio.

Sob esse prisma, a falta de um compromisso firme por parte da sociedade como um todo com a defesa das instituições democráticas e com o respeito às liberdades individuais e coletivas é o primeiro passo rumo a instituição de regimes autoritários ou ditatoriais.

Por outro lado, a forma ou configuração do regime democrático quanto à extensão do exercício da liberdade individual, coletiva ou ambos relaciona-se diretamente com o efetivo controle popular das instituições políticas fundamentais do Estado (notadamente as assembléias ou parlamentos e os órgãos administrativos componentes do Poder Executivo), mediante uma rigorosa fiscalização dos seus atos funcionais e gestão administrativa. Quanto maior for a capacidade da sociedade civil de exercer uma efetiva fiscalização sobre o aparelho burocrático estatal, maior será a estabilidade política da democracia e maior será a sua legitimidade popular. No âmbito dos países denominados em desenvolvimento (leia-se, países do assim denominado "Terceiro Mundo"), nações de pouca ou nenhuma tradição democrática, o principal desafio ao exercício da fiscalização dos órgãos estatais reside na carência real, concreta, de uma efetiva instrumentalização prática à disposição da sociedade civil da gestão do poder público, ou seja, na inexistência de mecanismos efetivos de controle das atividades estatais no sentido amplo da expressão (elaboração e aprovação de leis, participação popular na aplicação do orçamento público, etc.).

A essência da democracia contemporânea está no respeito à pluralidade política - ideológica e cultural existente no seio da sociedade e na ampla participação política dos cidadãos mediante o uso de mecanismos jurídicos e políticos que permitam a livre expressão dos anseios e necessidades da maioria dos segmentos da sociedade, assegurando, é claro, os legítimos direitos das minorias políticas e sociais.

## **1.7 Democracia Participativa**

Pressupondo que a democracia representativa está em crise, e que persiste o dever de garantir a realização de determinados direitos decorrentes do próprio conceito, além dos direitos civis e políticos, os direitos econômicos, sociais, culturais – na denominação de Held (1997), o Direito Público Democrático – a reatualização do ideal democrático adquire um conteúdo distinto que torna a participação popular relevante ao extremo. Dela deriva a ampliação dos direitos civis, a autogestão, o assembleísmo. A participação popular adquire tal conteúdo que, segundo Habermas (1997), transforma-se em uma ideologia: Democracia Participativa.

Habermas formulou a sua própria teoria da democracia, na obra *Faktizität und Geltung*. A sua proposta de ‘democracia deliberativa’ (1996) introduziu um modelo de democracia procedimental que, associada a uma ‘ética discursiva’ procura constituir-se como uma alternativa tanto ao individualismo liberal como ao consenso comunitário, reunindo os elementos de teorias liberais baseadas no interesse e as teorias comunitárias baseadas no bem comum.

Do seu ponto de vista, os cidadãos são movidos por um conjunto de capacidades comunicativas que garantem que se podem reconhecer uns aos outros na esfera política como iguais e realizar juntos as condições de liberdade ou auto-realização, por deliberação e ação. Assim, para Habermas, o espaço público é a cultura subjacente (a esfera pública informal onde se desenvolve a formação da opinião, em termos habermasianos), mas também o que é para Rawls (2000) a cultura pública política e que, para Habermas são os processos políticos formalmente institucionalizados de opinião política e formação da vontade (Habermas, 1996).

É esta tentativa de reconstruir um padrão de equidade comunicativa que inspira muitas teorias de democracia participativa. Assim, Joshua Cohen descreve-a como aquela que está enraizada no ideal intuitivo de uma associação democrática em que a justificação dos termos e condições de associação se processa pela argumentação pública e racional entre cidadãos iguais (Cohen, 1989). Ou seja, uma verdadeira política democrática envolve necessariamente três condições: a deliberação pública centrada no bem comum; a manifesta igualdade entre cidadãos; e moldar a identidade e os interesses dos cidadãos de maneira que

contribuam para uma formação de uma concepção pública do bem comum (Cohen, 1989).

Já não está em causa só o processo de decisão, mas o processo argumentativo que pode auxiliar a decisão. Esse processo envolve estender o debate sobre princípios de justiça para além das esferas formais do Estado, alargá-lo à sociedade civil e a uma reflexão da opinião e da decisão política, identificando as condições que devem satisfazer os processos para que as exigências morais possam ser tidas em conta e realizadas na esfera política. A principal condição de realização da democracia reside em decisões assentes numa discussão argumentada aberta a todos os pontos de vista e orientada para a produção de um acordo, a partir de procedimentos de troca de razões sobre o que é justo. Defende-se, assim, que é possível chegar a decisões relativas a temas de preocupação coletiva – no interesse comum entre uma política de cidadãos livre e iguais – que sejam justas e obrigatórias.

Para isso, é necessário que os processos de tomada de decisão incluam todos os afetados por um tema e pelos resultados legítimos que têm de representar um ponto de vista imparcial, que se diz igual nos interesses de todos. É nesta medida que a Democracia participativa se torna o modelo conceitual e institucional mais adequado para teorizar a experiência democrática de sociedades complexas e para permitir a expressão da diferença. Se as minorias podem ser afastadas do espaço público porque a cultura tende a ser dominante e centrada sobre si própria, empurrando-as para as margens, a deliberação pretende ser uma forma de atrair essas margens, a partir das teorias de Democracia participativa. Enfatizando a participação política como o processo pelo qual um sujeito privado se orienta para o público, o procedimento deliberativo estabelece a natureza e condições desta participação, tendendo a compará-la a alguma versão do que Habermas chama “racionalidade comunicativa”.

Confirmando o valor da participação da sociedade civil no aperfeiçoamento da Democracia, está a inserção desta nas práticas da boa governança, promissor elemento preventivo ou corretor de condutas antidemocráticas. Origina-se ela da noção de governança, a qual se encontra ligada à idéia de gestão do desenvolvimento. Pode-se definir governança como o conjunto de



mecanismos de administração de um sistema social e de ações organizadas no sentido de garantir a segurança, a prosperidade, a coerência a ordem e a continuidade do próprio sistema (Milani, 1999). Logo, a boa governança corresponde às formas de administração desse sistema que melhor atendam aos anseios da maioria das pessoas que dele fazem parte, gerando uma gestão saudável do desenvolvimento. Nesse sentido, Matthieu Fau-Nougaret (2001, pág. 172 e 173) afirma que “(...) em um rol não exaustivo, pode-se considerar que fazem parte da ‘boa governança’: a transparência e a boa gestão dos assuntos públicos, a participação da sociedade civil, a presença de um Estado de direito, o respeito aos direitos do Homem, a liberdade de imprensa e de expressão, um processo democrático na tomada de decisão, uma política econômica e social sensata, o respeito ao meio-ambiente e o combate à corrupção”.

Marcia Ribeiro Dias (2004), cita Joshua Cohen e a Democracia Deliberativa, ressaltando o aspecto indispensável da transparência nos assuntos públicos e do alargamento da esfera pública, estimulando um maior envolvimento do cidadão no processo decisório e no desenvolvimento de soluções para os problemas comuns, e tendo como conseqüência uma maior igualdade social, um melhor preparo político dos cidadãos e o fomento da solidariedade, bem como a ampla distribuição de informações compartilhadas e a confiança mútua, descobrindo, aplicando e divulgando soluções para problemas e melhorias. Dias, entretanto, ressalva que apenas a transparência não é suficiente para romper com a incapacidade dos representantes em atender as demandas, cada vez mais sofisticadas da população, da opacidade da atividade política, do desinteresse popular pelos assuntos públicos, do encastelamento do Estado, da burocracia extremada que complica o processo decisório. Se a transparência nas atividades estatais não busca apontar (e fomentar a procura por) soluções aos problemas do Estado, o desinteresse popular apenas irá aumentar. Também não é apenas suficiente que existam mecanismos de controle e fiscalização da ação estatal, se estes não provarem ser eficazes. A eficácia dos mecanismos de controle é indispensável para a construção de instituições políticas idôneas e confiáveis.

A presença da participação cidadã no processo decisório, com efetivo poder de controle social sobre o Estado, a desconcatenação das atividades corruptas, a maior eficiência das políticas públicas em fornecer respostas às demandas sociais e o fortalecimento da consciência e do comportamento cívicos são elementos de um círculo virtuoso político.

De forma mais sucinta, o Livro Branco sobre a Governança Européia (2001) elenca e define os princípios da boa governança: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência das políticas públicas, além de proporcionalidade e subsidiariedade. Em tal abordagem, os princípios da participação e da subsidiariedade dizem respeito, respectivamente, a uma abordagem ampla e abrangente da concepção e execução das políticas públicas, compartilhadas com toda a cadeia social, e à adoção de ações públicas somente quando estas se mostrarem estritamente necessárias para o reforço dos programas conduzidos pela própria população. As idéias sobre governança partiram de uma análise da crise de governabilidade, nos planos local e internacional, relacionada às problemáticas da perda de credibilidade da instância estatal e da diminuição de eficiência e eficácia da ação pública (Camargo, 1999), devidas, em grande parte, à corrupção, às violações dos direitos fundamentais e às conseqüências negativas da globalização econômica em certas nações. Se aceitos esses fatores como algumas das causas da debilidade das democracias atuais, as diretrizes da boa governança poderiam ser vistas como um caminho para a consolidação e fortalecimento das mesmas. Logo, a participação da sociedade e a utilização subsidiária da interferência governamental na condução de políticas constituir-se-iam, de fato, em uma alternativa para o aperfeiçoamento das práticas democráticas.

Com efeito, uma vez verdadeiro que a democracia real apresenta inúmeras mazelas e que a boa governança pode trazer soluções, é também verdade que o engajamento da população é positivo e fundamental. Desse modo, uma sociedade civil participativa é essencial à revitalização das capacidades nacionais de concepção e execução de estratégias de desenvolvimento social, educativo, ecológico, econômico e científico.

Destaque-se que a participação também pode ser vista sob um enfoque ampliado: Não consiste ela somente na atuação da própria sociedade, mas também no incentivo e fiscalização, por parte dela, das ações desenvolvidas por Estado e mercado.

Trata-se do cerne da idéia da *accountability*, propugnada por Guillermo O'Donnell (1998), imprescindível à consolidação do Estado de Direito, definida, rudimentarmente, como o princípio segundo o qual as ações dos agentes estatais, eleitos ou não, mandatários ou delegados, devem ser, de alguma forma, controlados e submetidos à avaliação dos cidadãos. *Accountability* acarreta noção de responsabilidade, controle e transparência, pelas quais os agentes estatais encarregados de tomar decisões serão responsabilizados jurídica, política e administrativamente pelas conseqüências de seus atos. Todas essas ações serão “vigiadas” e estarão, de fato, sujeitas a inspeções por parte de agências encarregadas de controle e fiscalização, assim como por parte da sociedade civil. Ou seja: às ações dos agentes do poder público estará irremediavelmente imposta a transparência.

O'Donnell propõe duas dimensões analíticas para tratar da questão da *accountability* nas poliarquias. A primeira dimensão é vertical, significando a existência de eleições livres, competitivas e limpas, sem que haja o risco de coerção da vontade e das reivindicações sociais. Para tanto, é indispensável a cobertura irregular pela mídia, atentando para as reivindicações, pelo mínimo, as principais, bem como para quaisquer atos irregulares supostamente cometidos pelas autoridades. A eficiência deste mecanismo vertical, entretanto, é limitada, dado seu caráter intermitente e a dependência intrínseca do grau de institucionalização do sistema partidário e das características do sistema eleitoral.

Necessária se faz a segunda dimensão, denominada por O'Donnell (1998, pág. 40) como horizontal, que, nas palavras do autor, diz respeito à existência de

agências estatais que têm o direito e o poder de realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais, ou até mesmo o

“impeachment” contra ações ou omissões de outros agentes ou agências que possam ser qualificadas como delituosas.

A existência da *accountability horizontal* fica condicionada, então, à existência de agências autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar e punir ações ilícitas por parte de agentes estatais, dotadas não apenas de autoridade legal, mas também de autonomia suficiente para assim proceder.

A população não pode permitir que as atividades estatais indispensáveis deixem de ser cumpridas. Em outras palavras, participação deve ser entendida por crescimento qualitativo e quantitativo dos programas geridos pela sociedade, e fiscalização e incentivo, por parte desta, do aprimoramento das funções do Estado. Na prática, caberia a ela demonstrar que a busca do bem comum leva ao benefício individual, e não vice-versa. Segundo Renato Janine Ribeiro, a chave para um governo efetivamente republicano é a canalização do interesse de um para o proveito de muitos. A sociedade civil é a porta necessária para a propagação deste ideal.

Tendo por conteúdo a liberdade e a igualdade, segundo a concepção literal de justiça política, o direito à Democracia, segundo Paulo Bonavides (2001), é um direito de quarta geração. A classificação se dá conforme a titularidade, sendo que os direitos de primeira geração pertencem ao indivíduo, os de segunda ao grupo, os de terceira à comunidade e os de quarta ao gênero humano. Dada a dimensão do espectro alcançado pelo direito de quarta geração, Bonavides o classifica como fundamental, dando-lhe ingresso no ordenamento jurídico positivo, e assegurando-lhe o substrato de eficácia e concretude derivado de sua penetração na consciência dos povos, por onde se materializará – deixando de ser apenas letra constitucional.

O conceito de Democracia, enquanto direito de quarta geração, emerge da universalização dos direitos humanos fundamentais, inseridos na Constituição o Estado Democrático de Direito, e aos quais se reconhece a postulação direta em ordenamentos supranacionais, ordens jurídicas internacionais.

No entender de Bonavides a Democracia não é apenas uma forma de governo, de Estado, de regime ou de sistema político. É um princípio basilar, um valor normativizado.

Bonavides compreende o século XXI como o século do cidadão governante, soberano, sujeito de Direito Internacional, titular de direitos fundamentais de todas as dimensões, que virá a suprir as deficiências do modelo político representativo.

### **1.8 Cidade, esfera pública e espaços públicos**

Hannah Arendt (1997), falando sobre a esfera pública, remete-se ao conceito grego da *polis*, a qual seria bipartida entre as esferas da liberdade e da necessidade. Os espaços privados seriam os de manutenção das necessidades humanas, os espaços públicos, por sua vez, seriam os lugares de contato da diversidade existente entre os homens, a partir de uma igualdade de condições, estabelecendo o que há de comum entre todos: a multiplicidade, a pluralidade, a condição humana. Seguindo Arendt, ao espaço público estariam então associadas algumas palavras-chave: liberdade, multiplicidade de pensamentos e ações, unidade de condições na diversidade e co-presença física.

O termo “cidade” traz em si, atrelado, o conceito de espaço público, elemento fundante de sua existência. Como espaço de propriedade pública e por ela mantido, espaço de representação de seu poder e criação de uma imagem de governo, de livre circulação de mercadorias e de trocas, dos fluxos interconectados ligando imensos espaços privados, o espaço que se chama público, hoje, se distancia cada vez mais de sua concepção original dada pelos gregos em sua *polis*.

A esfera do público, em sua raiz, não seria o espaço de materialização ou satisfação das necessidades: a manutenção da vida em todas as suas esferas, o trabalho, a circulação, as trocas mercantis, mas o espaço da relação dos homens entre seus iguais, os cidadãos. Se a esfera da necessidade não habitava o espaço público, pois sua realização era efetivada no âmbito dos espaços privados, a introdução ao espaço público se faria necessariamente pela negação do que é particular, individualizado. Destituído de qualquer impedimento o espaço público seria o lugar da construção da cidade que se faz pela ação e pelo discurso. Uma construção que se faz pela co-presença de elementos diversos na igualdade; os

cidadãos livres de suas necessidades cotidianas trariam para o espaço público sua diversidade que através da ação e do discurso construiria a *polis*.

Essa equivalência entre pensar, construir e habitar em Hannah Arendt provém da noção do pensamento como forma de ação, da *praxis* grega, o que para ela aboliria dicotomias como razão e emoção, vida e reflexão, matéria e espírito. Noção importante para a manutenção da pluralidade de cidadãos constituintes do espaço público, sem a qual a pluralidade sede lugar à massa, ser uniforme, unissonante, homogêneo e unânime – o que para ela seria o desmantelamento do espaço da ação e do discurso. Se o discurso é ação, só a partir de sua raiz, a imaginação – pura representação – seria possível compartilhar o mundo: a pluralidade se mantém pela capacidade de cada cidadão de imaginar o estar no lugar do outro no mundo. A idéia do compartilhar o mundo com semelhantes e estranhos passa pela imaginação da multiplicidade, do plural que traria a visualização do comum: a condição humana de habitante do espaço público, esfera da liberdade que se constrói por meio da ação e da palavra.

Se, nesta concepção, o espaço público pressupõe liberdade e a propicia, também é fato que assim o é pela vida ativa, ação constante do homem sobre o mundo, ação da pluralidade, sem a qual não há mundo comum e não há humanidade; para Aristóteles a cidade seria o que cada um tem de melhor e que o traria para o mundo comum. A cidade contemporânea se constrói em negativo: o espaço público é a esfera da satisfação e manutenção das necessidades. A cidade torna-se o espaço da manutenção da vida. A ação instrumentalizada em busca do maior ganho vem acompanhada de uma pluralidade individualizada dos interesses associada à homogeneidade da massa, uma ação constante que destitui a esfera do diálogo, substituindo-o pelo consenso da única saída: uma possível liberdade individual através do maior ganho sobre o comum.

Para Habermas (1984), a emancipação do mundo não vem do mundo grego, mas das promessas da constituição da esfera pública burguesa. Para o autor, o público é constituído por pessoas privadas que dialogam na fronteira do domínio do Estado, contra o Estado e, por isso, constituindo-se como esfera da liberdade – o local da esfera pública é a sociedade civil, que possui interesses distintos do Estado e

da corte. Nesta linha, a esfera pública regula a autoridade pública e não o contrário. Destarte, o debate privado passa a ter relevância pública, e as questões de sobrevivência são trazidas para a esfera pública. O sentido de privado como o domínio da necessidade regida pelas exigências da sobrevivência estaria vinculado aos esforços e relações inerentes ao trabalho social, que permanece excluído da esfera privada do lar. A sobrevivência passa, nesse sentido, das famílias para a sociedade. A reprodutibilidade social torna-se o centro das discussões de uma reunião pública sem fins políticos, mas, como o autor denomina, com fins "literários", isto é, "um campo de manobras de um raciocínio público que gira em torno de si mesmo – um processo de autocompreensão das pessoas privadas em relação às genuínas experiências de sua nova privacidade" (Habermas, 1984, pág. 44). Neste contexto, aparecem o setor público formado pelo poder público e o setor privado composto pela esfera pública propriamente dita e a esfera privada. Esta última é composta pela sociedade civil burguesa, dentro da qual a família e sua esfera íntima está inserida, e a primeira decorre da literária, que por meio da opinião pública, intermedia o Estado e a sociedade.

Para o filósofo aparecem três ações fundantes desta nova esfera pública: a lógica do argumento, a razão intersubjetiva e a ação social comunicativa. A esfera pública neste sentido é plural, constituída por espaços de compreensão de pessoas – a literatura, a cultura, a conversação, a política, a cidade. Esses espaços tornados públicos passam a ser palco do raciocínio público provindo das subjetividades da sociedade, que por meio da argumentação de idéias, estabelecem um contato social que pretende a manutenção de seus interesses e o entendimento desta mesma esfera pública.

## **1.9 Democracia participativa e o Orçamento Participativo de Porto Alegre**

As experiências políticas visualizadas na prática, que se intitulam modelos de democracia participativa, buscam uma alternativa para as formas de democracia representativa. A alternativa implementada no Governo Municipal da

cidade de Porto Alegre, o Orçamento Participativo, busca retirar das mãos da autoridade municipal eleita o monopólio da decisão sob a alocação de recursos municipais, diminuindo a separação entre representantes e representados.

A idéia do Orçamento Participativo pressupõe as cidades enquanto atores políticos relevantes. Destarte, o governo local tem por dever não apenas a gerência de recursos e a administração de serviços, mas também de empreender em prol dos cidadãos, alavancando o aprofundamento do instituto democrático.

Trata-se de fomentar o surgimento de um novo espaço de discussão e de decisão, procurando suprir as lacunas observadas pela fragilidade que o Estado apresenta em responder concretamente às necessidades dos mais variados segmentos sociais, especialmente em se tratando de um Estado maculado pelos vícios da opacidade, do clientelismo e da perpetuação de diferenças sociais segregadoras.

O Orçamento Participativo demonstra uma crítica à democracia representativa, apontando como solução às deficiências desta a implementação de um modelo de participação direta, permitindo que cada cidadão possa intervir nas decisões de relevância para a cidade.

O Orçamento Participativo foi desenvolvido para suprir as lacunas verificadas dentro do modelo de democracia representativa. Entretanto, a democracia representativa não foi substituída no governo municipal de Porto Alegre. A tomada de decisão política final e a legitimidade dessa decisão permanecem como prerrogativas do Poder Legislativo municipal.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre pretende não a substituição da democracia representativa pela democracia direta, mas a convivência complementar dos dois modelos.

Para Leonardo Avritzer e Boaventura Santos (2002, pág 76), a convivência complementar entre a democracia representativa e a democracia participativa

pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimento participativo, as forma públicas de monitoramento dos governos e os processos de representação e deliberação podem substituir parte do



processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia

O Orçamento Participativo permite a o convívio articulado entre as atuações do Estado e da sociedade dentro do espectro local, possibilitando cooperação e diálogo entre os cidadãos, e destes com o governo, em torno nas demandas sociais.

## **CAPÍTULO DOIS**

### **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

#### **2.1 Antecedentes históricos do Orçamento Participativo de Porto Alegre**

##### **2.1.1 – Urbanização**

O período compreendido entre as décadas de 1950 e 1980 marca mudanças expressivas no contexto social, político e econômico do Brasil. A população das cidades, durante esse período, passou a expressar cerca de dois terços da população brasileira (Davidovich e Friederich, 1988).

No caso brasileiro, a urbanização “já apresentou suas primeiras manifestações nos anos que se seguiam a revolução de 1930” (França, 1998). Entretanto, foi a partir dos anos 60 que esse fenômeno se acentuou, atingindo, de forma diferenciada, todas as regiões do país. Em 1940, a taxa de urbanização brasileira era de 26,3%. Em 1980, alcança 68,86% e em 2000, ela passa para 81,2%. Estes números demonstram uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população do país. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se apresentado em números absolutos: em 1940, a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões e, em 2000, ela chega a aproximadamente 138 milhões.

“Modernização Conservadora” é o termo pelo qual ficou conhecido o desenvolvimento econômico brasileiro no período entre 1930 e 1950 que, sob a égide do Governo Vargas, foi intensificado durante o governo militar a partir de 1964, através da conjunção entre o regime político ditatorial e a política econômica fulcrada no investimento estatal, no financiamento externo e na abertura econômica do Brasil ao capital estrangeiro, promovendo a integração do Estado a grupos econômicos oligopolistas e monopolistas, de forma a alinhar o Brasil à política externa dos Estados Unidos da América para a América Latina.

O fenômeno da modernização conservadora impulsionou o processo migratório e fomentou a concentração de riquezas, de tal sorte que, segundo

relatórios da ONU, o Brasil passou a figurar como uma das nações de maior desigualdade econômica no mundo.

O relatório divulgado pela ONU em 2005, considerando dados levantados em 2003, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento demonstra que no Brasil, 46,9% da renda nacional concentram-se nas mãos dos 10% mais ricos. Já os 10% mais pobres ficam com apenas 0,7% da renda. Na Guatemala, por exemplo, os 10% mais ricos ficam com 48,3% da renda nacional, enquanto na Namíbia, o país com o pior coeficiente de desigualdade, os 10% mais ricos ficam com 64,5% da renda.

Em 1960, no Brasil, os 10% mais ricos da população concentravam 39,7% da renda, e os 10% mais pobres detinham 1,2% da renda. Em 1980, os 10% mais ricos concentravam 48,7% da renda, ao passo que os 10% mais pobres detinham 0,8% da renda.

### **2.1.2 – Crise econômica e pobreza urbana**

A crise econômica e a recessão experimentadas pela população brasileira nos anos 80 agravaram as suas já críticas condições de vida. Mesmo com o final do regime autoritário de governo, as condições sociais do brasileiro não foram alteradas positivamente.

Tal crise é resultado de um amplo conjunto de causas, entre as quais, o peso insustentável da dívida externa, o imobilismo gerado por uma excessiva proteção à indústria nacional, o fracasso dos programas de estabilização no combate à inflação e o esgotamento de um modelo de desenvolvimento baseado fundamentalmente na intervenção generalizada do Estado na economia, esgotamento esse assente na crise do Estado brasileiro que diminuiu sensivelmente a sua capacidade de investimento, retirando-lhe o grande papel de principal promotor do desenvolvimento.

No entanto, é no seu aspecto financeiro que a crise se torna mais aguda, levando a economia a uma espiral inflacionária, o que provocou uma queda nos níveis de poupança do setor público.

A partir de 1979, o padrão de crescimento baseado no financiamento externo ou estatal, através do investimento direto do Estado ou do investimento privado subsidiado, que tinha prevalecido durante a década de 70, entrou em crise, quando o fluxo de financiamento externo líquido cessou em 1982.

Assim é que, em razão da crise nacional que se segue, emerge uma questão política apoiada em três fatores: a dívida externa, as elevadas taxas de inflação e uma profunda crise do Estado. Embora variem os graus de relevância destes três fatores, eles estiveram sempre presentes na conjuntura da crise.

Conforme temos no pensamento de Castells, a natureza da sociedade é conflituosa, tudo se relaciona e está em constante transformação. O conflito, a luta de classes e, conseqüentemente, a pobreza são questões estruturais da sociedade. Castells coloca que o urbano é o local privilegiado da reprodução da força de trabalho, ou seja: local de consumo. No espaço urbano seria expressa materialmente a articulação desta estrutura social conflituosa, principalmente através da moradia, que é o primeiro grande bem de consumo necessário à vida e o local da reprodução da mão-de-obra.

Em síntese, a partir do fim do século XX a pobreza urbana passa a ser compreendida dentro das formas e estruturas que a cidade assume, relacionada à esfera sócio-econômica da desigualdade. A partir daí, a pobreza também passa a ser estudada nos seus aspectos culturais e políticos, explicitando a intrincada relação existente entre a pobreza, a cidadania, a segregação espacial e a exclusão social.

A parte da cidade onde vive a elite, que pode ser chamada de "cidade legal, regular", é a que mais recebe investimentos em detrimento das áreas onde vive a população pobre, a "cidade ilegal, oculta". Esta diferença pode ser percebida através da paisagem urbana quanto pela forma da segregação sócio-espacial decorrente.

Rolnik, que demonstrou como a apropriação desigual da terra se estruturou com a mudança do sistema escravista para o de livre mercado no Brasil, também elenca elementos da paisagem urbana através dos quais pode-se reconhecer a cidade ilegal dos pobres.

A paisagem da cidade regular é composta por prédios, residências com os recuos exigidos, condomínios fechados, shoppings e grande comércio. Já a cidade dos pobres, a irregular e “oculta”, é predominantemente horizontal, ou com construções verticais de até três pavimentos, em loteamentos irregulares, subdivididos, com mais de uma casa, as construções não obedecem aos padrões de recuo, têm forma inacabada, o arruamento é de chão e as casas não dispõem de infra-estrutura mínima (Rolnik, 1999).

A oposição entre a cidade legal e a “oculta” mostra-se segregada espacialmente porque as classes de alta renda detêm os mecanismos de apropriação das zonas centrais, o que resulta na segregação espacial entre ricos e pobres (Villaça, 1998). A área “central” é a dotada da maioria dos serviços urbanos públicos e privados. A segregação é entendida, então, como resultado da competição pela apropriação do espaço urbano pelas camadas de alta renda na forma de luta social entre as classes sociais.

Esta apropriação do espaço urbano que direciona os investimentos públicos para uma determinada região da cidade também é reforçada pela ação do mercado imobiliário. Ao se controlar o preço da terra e dos imóveis impede-se que os mais pobres tenham acesso às áreas mais valorizadas que recebem investimentos. Desse modo, a ação do mercado imobiliário reforça a condição de pobreza urbana na medida em que a pobreza produz-se e reproduz-se através da construção do espaço urbano.

A existência e a reprodução da pobreza nas cidades é decorrente também da estrutura social e do mercado de trabalho. Esta relação entre a pobreza urbana e a estrutura social e do mercado de trabalho foi o eixo de reflexão de Kowarick, na década de 1970. A pobreza passou a ser vista no quadro da industrialização dependente e balizadas por conceitos tais como “espoliação urbana” e “periferização”. A espoliação urbana seria o acúmulo de extorsões sofridas pela população, como exploração do trabalho e baixa remuneração materializada, principalmente, nas condições de habitação.

A partir da década de 1930, o Estado inicia a transferência de recursos do setor agroexportador para o industrial, e regula a relação capital-trabalho.

Este contexto fomenta o início do processo de periferização (Kowarick, 1979), pois com o avanço da industrialização criaram-se novos núcleos fabris dispersos pela área urbana. Novos migrantes continuavam a vir às cidades e estabeleciam-se, agora, espriadamente na malha urbana, perto das novas indústrias.

Esta nova forma de moradia precária na periferia levantada na base da autoconstrução (já que muitos não tinham condições financeiras de pagar alguém para construí-la) nas horas em que não estavam trabalhando e as várias horas diárias despendidas na locomoção diária marcam a condição de espoliação urbana, cunhada por Kowarick.

A década de 1980 é marcada por recessão econômica e baixa dos salários dos trabalhadores, o que impossibilita aos pobres comprar lotes até mesmo na periferia. As favelas acabam sendo a opção de moradia para os pobres, intensificando o seu surgimento e revertendo um pouco o padrão periférico de crescimento, pois eram construídas perto dos centros urbanos.

A baixa escolaridade, a baixa renda, o grande número de filhos por falta de planejamento familiar são características que Torres e Marques (2001) verificam nas pessoas mais pobres, além da forma e localização de sua moradia. Os autores colocam que hoje as condições de pobreza nas cidades são mais adversas do que as vivenciadas nas décadas de 1970 e 1980, configurando a existência de uma “hiperperiferia”. Ou seja, verificam que há uma condensação, num espaço menor, de carências sociais, riscos residenciais e ambientais.

### **2.1.3 – Favelização e políticas de desenvolvimento urbano**

Em Porto Alegre, as origens do processo de favelização remontam a década de 1940, quando o êxodo rural e a migração para fora do Estado do Rio Grande do Sul foram intensificados por conta das transformações econômicas que alteraram as relações de produção no campo.

Em 1940 é criada a Superintendência da Habitação, o primeiro órgão estatal voltado para a política habitacional no município. Em 1951 a Superintendência da Habitação foi substituída pelo Serviço de Habitação Popular, época em que

também apareceram os primeiros estudos sobre o fenômeno da favelização na cidade<sup>1</sup>. Em 1952, o Serviço de Habitação Popular foi substituído pelo Departamento Municipal da Casa Popular.

Em 1955, o Partido Trabalhista Brasileiro, então no comando do Executivo Municipal, instituiu, pela Lei Orgânica de 1956, os Conselhos Municipais, ampliando a participação da sociedade civil na administração da cidade, discutindo o Plano de Obras do Município com os sindicatos de trabalhadores e promovendo a captação progressiva de impostos (Menegat, 1995).

Com o golpe militar de 1964, os Prefeitos de Porto Alegre passaram a ser nomeados pelo governo militar. O Ato Institucional número Três, de cinco de fevereiro de 1966, estabeleceu que os Governadores dos Estados seriam escolhidos pelo Colégio Eleitoral, formado pelos membros das Assembléias Estaduais. O mesmo Ato também definiu que os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos municípios considerados “áreas de segurança nacional” passariam a ser nomeados pelo Governo Federal.

A política urbana do regime ditatorial não reconhecia os atores populares como legítimos para interagir e negociar o atendimento de seus interesses e demandas com o Poder Público. Destarte, os recursos públicos foram direcionados para áreas da cidade onde residiam as classes alta e média, bem como para áreas de interesse do mercado imobiliário.

Durante as décadas de 1960 e 1970 a pobreza cresceu aceleradamente dentro da cidade de Porto Alegre. Em 1965, 18,3% das famílias naturais de Porto Alegre foram residir em núcleos de sub-habitação. Em 1972, o número sobe para 28,3%. No início da década de 1970, havia 124 vilas de sub-habitação na cidade, representando 11,14% da população. No início da década de 1990, havia 249 vilas, representando 33,66%. No período compreendido entre as duas décadas, a cidade cresceu em média 1,9% ao ano, ao passo que as vilas de sub habitação cresceram em média 8% ao ano (Menegat, 1955).

---

<sup>1</sup> Ferreti (1984), aponta que os estudos realizados vinculavam-se à Escola de Chicago, corrente da Sociologia Urbana que vislumbra a cidade como um organismo vivo, e tratavam da marginalização econômica e física como fenômenos de dimensão psico-moral.

A favelização aumentou impulsionada pela espoliação urbana, pela migração, pela desigualdade social, pelo empobrecimento e pela especulação urbana. Na década de 1980, 41,88% da área da cidade era explorada por grandes construtoras, incorporadoras e agências imobiliárias (Oliveira e Barcellos, 1989).

A população ocupante dos núcleos de sub-habitação da cidade, durante as administrações do regime militar, foi removida para áreas afastadas e desprovidas de infra-estrutura urbana. Conforme dados do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), entre 1950 e 1972, 13.003 famílias foram removidas de áreas de sub-habitação, totalizando 62.151 pessoas. Entre 1971 e 1976 o número de famílias contabilizou 7.741, totalizando 33.286 pessoas. Conforme Menegat (1995), um grande número dessas áreas veio constituir os mais populosos núcleos de concentração de sub-habitações da cidade, tais como as vilas Mato Sampaio e Fátima Pinto, na Zona Leste; Maria da Conceição, no Bairro Partenon; São Vicente Mártir e Restinga, na Zona Sul.

As remoções foram marcadas por conflitos violentos, constituindo, em verdade, expulsões forçadas. Apenas com a mobilização dos moradores, intensificada no final dos anos 1970, é que as remoções foram obstaculizadas. Para reassentar a população "removida" desenvolveu-se o Projeto Nova Restinga, que previa a construção de 3.867 residências. Porém, provisoriamente, enquanto aguardariam a construção destas unidades, as famílias removidas foram sendo colocadas na Restinga Velha, uma área muito distante do centro da cidade e carente das mínimas condições de infra-estrutura.

Os governos durante a ditadura restringiram radicalmente o caráter público da política, a qual passou a ser de acesso e compreensão apenas para o interior da instituição estatal. Os espaços de discussão pública da política foram restringidos, sob o risco da subversividade ao regime. Entretanto, em 1974, o partido eleitoral do governo militar, a Aliança Renovadora Nacional, ou ARENA, sofreu a primeira derrota nas eleições legislativas. O Movimento Democrático Brasileiro, ou MDB, obteve 59,3% dos votos válidos para o Senado Federal, 48% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados e 47,9% dos votos válidos para as Assembléias Estaduais (Alves, 1985).



#### **2.1.4 – Associativismo e movimentos sociais urbanos em Porto Alegre**

A partir de então, a questão urbana passou a receber outro tratamento a partir do regime. A partir da metade da década de 1970, até meados da década de 1980, a administração municipal atuou mais ofensivamente, organizando programas em prol da resolução da questão urbana. Outrossim, durante a segunda metade da década de 1970, o movimento associativo dos moradores de bairros de Porto Alegre, paulatinamente, constitui-se num espaço público de desenvolvimento da organização popular voltada para a reivindicação de direitos relacionados ao acesso ao solo urbano, aos equipamentos de infra-estrutura e aos serviços públicos.

A Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro (FRACAB), fundada nos anos 1950, que, durante a Ditadura, existiu sob a influência política e dependência financeira do Estado, foi retomada e redemocratizada a partir de vitória da oposição nas eleições para a sua Diretoria em 1977, e veio a fortalecer setores dos movimentos sociais que encaminhavam as suas lutas cotidianas baseadas na noção dos direitos e não mais por meio da pura sujeição aos favores do poder político institucionalizado e dos seus representantes (Fedozzi, 2000).

Progressivamente, a FRACAB adquiriu poder de articulação real, na medida em colocou à disposição dos moradores das vilas populares uma equipe de advogados que lutava para garantir a permanência destes em áreas ocupadas. É grande o número de vilas que conseguiram continuar existindo nesta época, a partir da pressão sobre o Município e o Estado para a obtenção – pelo menos – do decreto de utilidade pública de algumas áreas privadas ocupadas pela população. Embora o quadro das lutas comunitárias ainda fosse de relativa dispersão, havia também o trabalho capilar desenvolvido pela Igreja, por militantes de esquerda, na clandestinidade, e por entidades de assessoria e educação popular, como a FASE-POA (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – Porto Alegre).

Apesar das práticas de cooptação de lideranças comunitárias serem comuns e, muitas vezes consentidas por alguns setores do movimento comunitário,

no final da década de 1970 e início da década de 1980, uma significativa parcela de movimentos populares de Porto Alegre passou a atuar de forma presente e organizada.

O crescente papel dos movimentos sociais e comunitários acontece por toda a América Latina (e alguns países europeus, como foi o caso da Espanha, também em processo de redemocratização). Os movimentos “de base”, ligados a itens da reprodução social imediata, adquiriram grande visibilidade, e ocorreu o desenvolvimento de novas teorias advindas da Europa sobre a sociedade e sua relação com o Estado (Gohn, 1997). Em outras palavras, a valorização temática e analítica dos movimentos sociais urbanos surge atrelada a uma postura crítica que colocava em xeque a sociedade de consumo e expunha a fragilidade dos pactos sociais calcados no *welfare state*. Animados pelas rebeliões estudantis, pelos movimentos das chamadas minorias étnicas e sexuais, e pelas sistematizações de cunho utópico como as da Escola de Frankfurt, os teóricos passam a desvendar os espaços de luta social e a denunciar os formatos políticos burocratizados (Ribeiro 1989).

Na América Latina, preponderavam, então, os paradigmas da marginalidade e da dependência como referenciais teóricos principais. Segundo Cardoso e Faletto (1973), a utilização do paradigma da dependência na análise do desenvolvimento latino-americano objetivava demonstrar que o modo de interação entre as economias nacionais e o mercado internacional produzia formas definidas e distintas de inter-relação não apenas entre os grupos sociais de cada país, mas igualmente entre os países centrais e os periféricos. Em sua fase imperialista, ou de dominação financeira e industrial, o capitalismo estaria impondo aos países periféricos uma lógica perversa de produção e consumo ditada pelos interesses dos países desenvolvidos e suas multinacionais. A introdução destas corporações multinacionais levaria à segmentação do mercado de trabalho, impondo e combinando a lógica do capitalismo competitivo à do capitalismo monopolista. Neste contexto, os desempregados poderiam concomitantemente representar um exército de reserva para o setor competitivo e uma massa marginal para o setor monopolista.

Neste contexto, os Estados-Nações das sociedades dependentes precisariam de uma nova fonte de legitimação a fim de encontrar seu lugar em uma cadeia de dependência à sua revelia forjada pelos países centrais. Castells (1973) argumenta que, nesta busca pela legitimação, os Estados alargam os espaços de participação popular, mas, em vez de se ter uma mobilização popular coerente, o que se dá é uma cooptação dos segmentos empobrecidos, especialmente os marginais. O Estado, acenando com políticas clientelistas e propostas reformistas, voltadas, sobretudo, para “questões urbanas”, lograva desviar a força da mobilização dos segmentos excluídos.

Conforme Abers (1998), até fins dos anos 1970, o associativismo de bairro de Porto Alegre, especialmente através das Sociedades Amigos de Bairro (SABs) e a própria FRACAB, seguiam uma prática clientelista, na medida em que as associações coordenavam ou mediavam as relações com os líderes políticos no poder. A partir da interferência de “agentes externos”, como a ala progressista da Igreja Católica e Organizações Não-Governamentais locais, um novo associativismo, mais agressivo e autônomo, toma corpo nas lutas na política local. Entretanto, a maioria dos bairros de Porto Alegre permanecia sob o domínio de associações clientelistas, e grande parte da periferia ainda estava desmobilizada. Os grandes ativistas políticos das associações eram, na verdade, cabos eleitorais que desencorajavam formas mais participativas de organização.

A nova forma de associativismo surgida, contrária às práticas clientelistas, procurou ocupar espaço na esfera pública, pressionando as autoridades em função de suas reivindicações e buscando apoio na opinião pública.

Os movimentos sociais urbanos, que deram ensejo ao surgimento da nova forma de associativismo na época em questão, na cidade de Porto Alegre, eram compostos, principalmente, por moradores de áreas de sub-habitação, em situação irregular ou mesmo clandestina. Os movimentos reivindicavam questões relativas à posse da terra, à carência de serviços públicos essenciais e também à autonomia política das Associações de Moradores.

Os movimentos sociais urbanos deixaram de reconhecer o espaço político institucional como espaço de discussão e encaminhamento dos problemas da

coletividade, transferindo para o espaço público a elaboração coletiva dos problemas vivenciados (Menegat, 1995).

As Associações de Moradores, assim como as Comissões de Moradores e a própria FRACAB passaram a interagir articuladamente. Conforme cita Menegat (1995, pág. 102):

Tendo em vista a unificação de processos de organização em torno de reivindicações urbanas, os movimentos fundavam uma noção de Região que correspondi a um dado recorte territorial definido a partir da articulação política de identidades sociais e culturais dos moradores. Em algumas situações, os limites da Região coincidiam com o limite oficial do bairro, mas, em muitos casos, não. Em geral, o processo de delimitação territorial da Região constituía-se no decorrer do próprio movimento, se houvesse necessidade. A população fazia sua própria leitura do espaço da cidade e, então, traçava seus próprios 'mapas' internos. As Regiões, portanto, são mapas internos à cidade produzidos a partir da leitura particular do espaço urbano que realizaram os novos movimentos sociais.

No início dos anos 1980, surgiram novas formas de auto-organização comunitária, na forma das chamadas Articulações Regionais, Uniões de Vilas e Conselhos Populares, que tiveram como base, principalmente, as regiões de alta concentração de núcleos de sub-habitação, como a Região Norte, a Lomba do Pinheiro, a Grande Cruzeiro, Partenon e Glória (Fedozzi, 2000).

Os movimentos sociais urbanos existentes a partir do final dos anos 1970 têm íntima ligação com o surgimento do Orçamento Participativo no final da década 1980, dado o importante papel das Regiões mais atuantes no espaço público.

Já em 1983, com vistas a intensificar e ampliar as ações dos movimentos urbanos de Porto Alegre, surge a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA). A entidade é fruto não apenas do desenvolvimento dos movimentos urbanos e comunitários, mas também de uma forte atuação de lideranças identificadas com a oposição ao regime militar, de forte influência nas Associações de Moradores. Tais lideranças, não raro, eram filiadas a partidos políticos de esquerda. Portanto, em princípio, a UAMPA constitui-se num espaço de discussão interpartidária, cujo foco estava nas políticas de enfrentamento com o Estado e no combate ao regime militar (Fedozzi, 2000). A atuação da UAMPA

impulsionou a combatividade nas Associações de Moradores, ainda que seu caráter de atuação partidário tenha limitado, de certa forma, o espectro do desenvolvimento dos movimentos comunitários. Os Congressos promovidos pela entidade, nos anos de 1985 e 1986, já abordavam a necessidade de maior envolvimento dos Conselhos Municipais na gestão da cidade, bem como possibilidades de participação popular na definição orçamentária (Abers, 1997). As resoluções do II Congresso da UAMPA, realizado em 1986, salientavam a importância da concentração de esforços “na elaboração e na definição do orçamento municipal, que é o elemento que vai tornar possíveis as mudanças na estrutura e política urbana” (Menegat, 1995, pág. 112).

### **2.1.5 – Primeiras propostas de participação popular em Porto Alegre**

Em 1986, assume o Executivo Municipal o primeiro governo eleito após vinte anos, comandado pelo Prefeito Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT). O governo municipal passou a promover reuniões com as entidades do movimento urbano, visando discutir uma possível proposta de participação popular na gestão da cidade. Conforme Moura (1989) e Baierle (1993), as conversações foram marcadas por intensos conflitos entre as entidades congregadas pela UAMPA e o Executivo Municipal, em torno do papel proposto por ambos os lados para os Conselhos Municipais, a quem a UAMPA, cujas lideranças vinculavam-se ao Partido dos Trabalhadores (PT), pretendia imprimir papel de atores principais na construção do *poder popular*, denominando-os Conselhos Populares. O Executivo enviou um Projeto à Câmara de Vereadores em 1987, incluindo algumas reivindicações apresentadas pela UAMPA, como a representação majoritária do movimento comunitário, o caráter deliberativo destes e a revogabilidade de mandato dos conselheiros municipais. Entretanto, outras reivindicações não foram incluídas, como a participação na definição do orçamento municipal e a exclusividade das Associações de Moradores na escolha da representação comunitária nos Conselhos. O Legislativo Municipal opôs forte resistência ao projeto do Executivo, levando à retirada do Projeto.

O Projeto foi reapresentado um ano mais tarde, obtendo aprovação em sessão extraordinária da Câmara de Vereadores, vindo a compor a Lei Complementar 195/88, que ficou conhecida popularmente como a Lei dos Conselhos Populares. Esta deveria ser regulamentada e aplicada pela nova administração já eleita, a partir de sua posse.

Entretanto, mesmo havendo regulamentado a Lei, o novo Executivo Municipal, liderado pelo Prefeito Olívio Dutra, discordava do conteúdo da nova Lei, especialmente quanto à forma prevista para instituir o caráter deliberativo dos Conselhos.

Foi elaborado um anteprojeto alternativo à Lei 195/88. Conforme a nova proposta, os Conselhos Municipais passaram a ser Comissões Municipais, e unificar-se-iam áreas administrativas afins, objetivando não fragmentar a participação popular. Durante a elaboração desse anteprojeto, a Administração Popular delegou à UAMPA definir os critérios de escolha dos representantes comunitários. Também determinou caráter consultivo – e não deliberativo – aos Conselhos. Assim, a participação popular limitou-se à das Associações de Moradores, deixando de contemplar outras organizações de diferentes naturezas e caracteres, como entidades culturais, religiosas, esportivas, recreativas, todas vistas pela UAMPA como defensoras de interesses particularistas (Baierle, 1992).

Tal situação se modifica com o desenvolvimento da experiência participativa.

## **2.2 Base legal do Orçamento Participativo de Porto Alegre**

### **2.2.1 – A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

O processo de globalização passou a exigir uma atuação positiva do Estado no cumprimento da função legislativa atinente ao desenvolvimento urbano, a fim de se realizar um desenvolvimento equilibrado, com respeito ao ser humano e ao ambiente.

Tal exigência aparece expressa nos princípios que norteiam a República Federativa do Brasil, expressos na Constituição de 1988, em especial, o de valorização do ambiente urbano, por meio de políticas públicas, ante a sua considerável influência sobre o desenvolvimento sócio-econômico, como, aliás, indicam vários dos artigos da Constituição Federal.

A cidade cumpre uma função social, a qual se volta, primordialmente, para o bem-comum de forma abrangente, posto que ela deve proporcionar os meios para que o homem exerça coletivamente qualquer das quatro funções essenciais na comunidade urbana onde viva, conforme determina Carneiro (1998): habitação, trabalho, circulação e recreação.

O comprometimento dos administradores públicos e dos cidadãos na melhoria da qualidade de vida, pela satisfação das funções apontadas por Ruy de Jesus Marçal Carneiro, é aspecto de extrema relevância para o desenvolvimento qualitativo.

Ainda no entender de Carneiro (1998), para que se tenha êxito em desenvolver qualitativamente a cidade, é preciso conhecê-la, realizando detida análise de sua localização, formação, habitantes e carências, traçando um perfil local. Apurado o perfil, num segundo momento, passar-se-ia à delimitação de seu planejamento, a fim de se estabelecerem as funções sociais a serem desempenhadas pela cidade, ressaltando-se a necessidade de “elaboração de um plano geral para o desenvolvimento futuro da comunidade e, em seguida, a adoção das medidas indicadas para a efetivação do plano na prática” (Carneiro, 1998, pág. 12), com o propósito de realizar o “bem-estar dos habitantes da comunidade, concorrendo para criar na mesma um ambiente cada vez melhor, mais saudável, conveniente, eficiente e atraente” (Carneiro, 1998, pág. 12).

No Brasil, ao percorrer as Cartas e Constituições brasileiras, percebe-se que estas, exceto a de 1988, não apresentavam instrumentos voltados a realização do desenvolvimento qualitativo dos espaços urbanos.

O constituinte de 1988, consciente dessa falha e da necessidade de adequação das cidades brasileiras ao contexto mundial, repartiu a competência legislativa entre os entes federativos, inserindo, na Constituição Federal, dispositivos

que regulam o desenvolvimento urbano-sócio-econômico. Tem-se, sobre a matéria, os artigos 21, IX, XX; 23, IX, X; 25, § 3º; 29, XII; 30, VIII; 43; 48, IV; 174; 182, § 1º.

A inserção no Texto Constitucional de dispositivos estabelecendo que a União, o Estado Federado e os Municípios, individual ou conjuntamente, devem efetivar o planejamento de desenvolvimento nacional, regional ou local, de forma a combater as desigualdades sociais e econômicas, e ainda, promoverem a melhoria das condições de vida dos cidadãos brasileiros, representa um grande avanço, sobretudo no estímulo à adoção de políticas públicas desenvolvimentistas.

O Art. 182 da Constituição Federal apresentou disposições inovadoras em relação à política de desenvolvimento urbano, ao estabelecer que:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.

A satisfação dos objetivos de ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes será, segundo o § 1º do artigo supra, efetivada pelo “plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes”, razão pela qual é considerado “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Constituição da República Federativa do Brasil, Título VII, Capítulo II, artigo 182, § 1º).

O constituinte brasileiro, no dizer de Diogenes Gasparini (2002), ao enquadrar o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, apenas descreveu o regime jurídico e delineou a sua finalidade.

### **2.2.2 – O Estatuto da Cidade**

A regulamentação e a fixação das diretrizes gerais do plano diretor sobrevieram com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001), que estabelece as “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos



cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Estatuto da Cidade, Capítulo I, artigo primeiro, parágrafo único).

Observe-se que as disposições do parágrafo único do Art. 1º do Estatuto da Cidade guardam estreita semelhança com os “Princípios Gerais da Atividade Econômica”, previstos no Art. 170 da Constituição Federal.

Já no artigo segundo do Estatuto da Cidade estão definidas as diretrizes gerais para a política urbana, tratando do atendimento aos interesses nacionais.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Comparando-se o Art. 6º da Constituição Federal e o Art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, percebe-se que as diretrizes gerais a serem observadas na efetivação do objetivo da política pública urbana corroboram o que estabelece o Capítulo II, do Título I, da própria Constituição, ao citar os Direitos Sociais de interesse de toda a coletividade.

A despeito da nomenclatura, o Estatuto da Cidade não concentra, apenas, normas de ordem pública e interesse social urbano.

O seu objetivo primeiro, ainda que implícito, é realizar o desenvolvimento nacional, por intermédio da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental. A confirmação dessa concepção pode ser abstraída partindo-se do Art. 4º. Ao tratar dos “Instrumentos da Política Urbana”, esse dispositivo indicou como “Instrumentos Gerais” a serem utilizados para os fins do Estatuto da Cidade, os seguintes: a) os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; b) o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; c) planejamento municipal, em especial; d) institutos tributários e financeiros; e) institutos jurídicos e políticos; f) estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo de impacto de vizinhança (EIV).

A importância do plano diretor enquanto instrumento básico da política pública de desenvolvimento e expansão urbana – segundo dispõe a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – encontra justificativa no fato de que o homem vive na cidade (afirmativa comprovada pelos dados apurados nos últimos censos), porção territorial do Município. Logo, requer a conscientização dos cidadãos de que ela (cidade) é o marco inicial do processo de desenvolvimento sócio-econômico nacional.

### 2.2.3 – O processo orçamentário

O papel decisivo do Estado na realização das políticas públicas de desenvolvimento sócio-econômico, voltadas à delimitação da qualidade de vida dos cidadãos, firma-se no fato de que o próprio Estado somente atingirá os objetivos fundamentais consignados no Art. 3º da Constituição Federal, se tiver a preocupação de, por intermédio de políticas públicas positivas, operacionalizar a construção de uma sociedade justa, de garantir o desenvolvimento nacional, de erradicar a pobreza, de promover o bem de todos tomando-se como ponto inicial dessa conquista o ambiente urbano (Carneiro, 1998).

O processo orçamentário reflete a luta pelo controle das verbas públicas entre os Poderes Legislativo e Executivo. Com o regime ditatorial, o orçamento era decretado pelo Presidente da República, sem a intervenção do Poder Legislativo. Porém, com a promulgação da já citada Constituição de 1988, foram restituídas ao Congresso Nacional amplas prerrogativas para alterar as propostas orçamentárias encaminhadas pelo Poder Executivo. Atualmente, na esfera federal, a construção do orçamento funciona atendendo às seguintes etapas:

A proposta do orçamento é elaborada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão pertencente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com base em alguns parâmetros como meta de inflação, taxa média de juros, taxa média de câmbio, evolução da massa salarial, expectativa de crescimento real do PIB, montante do refinanciamento da dívida pública, resultado primário desejado, entre outros.

A Secretaria de Política econômica do Ministério da Fazenda estabelece os cinco primeiros parâmetros e repassa à Secretaria da Receita Federal, que faz as *previsões de receitas*. Em seguida, é encaminhada a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) para a fixação de alguns itens de receita.

Estando concluída, a proposta é encaminhada ao Presidente da República, juntamente com uma exposição de motivos do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, onde são apresentadas as expectativas da economia e das finanças públicas para o exercício referido.

De acordo, o Presidente da República a remete, em forma de projeto de lei, ao Congresso Nacional por meio de Mensagem Presidencial até 31 de agosto de cada ano. Cabe, então, ao Congresso Nacional, discutir e votar o projeto de lei que compõe o processo orçamentário, que é apreciado conjuntamente pelas duas Casas do Congresso Nacional e por uma Comissão mista permanente de orçamentos, composta por deputados federais e senadores, que examinam e emitem parecer, em sessão conjunta, sobre o projeto (artigo 166, § 1º, I e II/CF 88). Por meio de emendas, os parlamentares procuram aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, visando uma melhor alocação dos recursos públicos.

Dessa forma, identificam os locais onde pretendem executar os projetos ou inserem novos programas com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam.

O orçamento, depois de aprovado, ainda pode sofrer alterações pelo Poder Executivo para adequar a autorização das despesas a necessidades que venham a surgir ao longo do exercício.

Para auxiliar o processo de discussão e votação do projeto de lei orçamentária, a Comissão Mista de Orçamentos (CMO) pode criar até dez áreas temáticas.

A Constituição também define os instrumentos de planejamento, fundamentais para a definição do orçamento e para a Administração Pública. São eles, conforme o Art. 165 da Constituição: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que juntos contribuem para a elaboração de um orçamento mais técnico e mais ajustado à realidade de cada Município, Estado e do próprio país. É através do ato de planejar que a Administração Pública define objetivos, estabelece metas e prioridades fundamentados em diagnósticos das potencialidades, necessidades e dificuldades existentes, com o objetivo de ampliar a capacidade produtiva e promover o desenvolvimento socioeconômico do país. É importante saber que o planejamento é função obrigatória dos governos, conforme preceitua a artigo 174 da Constituição: “O Estado, na qualidade de agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento”.

Desta forma, o constituinte de 1988 criou instrumentos de planejamento com vistas a acompanhar e planejar com a necessária antecedência as oscilações dos índices demográficos e da evolução econômica, para que pudessem atender as ampliações dos serviços públicos de maneira eficaz. Os órgãos de planejamento definem novos investimentos, estabelecendo o grau de prioridades, elaboram os projetos, orçam os custos, traçam cronogramas físicos e financeiros e prevêm as épocas de início de cada programa.

O ciclo de planejamento se desenvolve de forma integrada, por meio de instrumentos que cumprem funções específicas, porém harmônicos entre si. Estes instrumentos, representados pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), devem refletir informações sobre políticas e programas, com metas físicas e monetárias para mensuração das ações e custos, de forma a possibilitar a administração das finanças públicas.

Segundo ao artigo 165, §§ 1º e 4º da Constituição Federal de 1988, “O Plano Plurianual estabelecerá objetivos e metas da administração pública para despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Sobre o Plano Plurianual, Angélico (1995, pág. 22) considera que este “traduz-se num plano de quatro anos para a ampliação dos serviços públicos devidamente ordenado, classificado e sistematizado segundo os graus de prioridade”.

A Lei de Diretrizes Orçamentais disporá sobre equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho, quando necessário, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos. Ainda, deverá integrar o projeto de LDO o Anexo de Metas Fiscais, no qual serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, no que diz respeito às receitas e despesas, aos resultados nominal e primário e ao montante da dívida pública, para três exercícios, ou seja, aquele a que se refere a LDO e aos dois seguintes, bem como o Anexo de Riscos Fiscais, onde são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o instrumento de planejamento utilizado pelos administradores públicos para gerenciar as receitas e despesas públicas em cada exercício financeiro. A LOA representa a própria peça orçamentária, sendo o elemento fundamental na gestão de recursos públicos, já que esta lei autoriza o administrador a executar o orçamento, seja ele do Município, do Estado ou da União. Define, de forma detalhada, as fontes de receita, os recursos financeiros provenientes da arrecadação de impostos, prestação de serviços, entre outros, e a autorização para despesas públicas, ou seja, como serão gastos os recursos orçamentários, expressos em valores, detalhando-as por órgãos de governo e função.

Dessa forma, a LOA contém programas, projetos e atividades que contemplam as metas e prioridades que estão expressas na LDO, juntamente com as estimativas de recursos necessários para o seu cumprimento.

O Poder Executivo, através de seus órgãos técnicos, elaboram a proposta orçamentária, ou seja, o projeto da LOA, que deve estar de forma compatível com o PPA e a LDO, para ser apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo. O Governo é obrigado a enviar a proposta orçamentária ao Legislativo para apreciação até 31 de agosto de cada ano, que, depois de aprovada, terá validade para ser aplicada no ano seguinte. Esta afirmação está fundamentada no artigo 22 de Lei Federal 4.320/64, que diz que a proposta orçamentária será encaminhada ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas Municipais. Porém, fica expressamente decidido, segundo o artigo 32 da citada lei, que se o Poder Legislativo não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas Municipais será considerado como proposta a Lei de Orçamento Vigente.

Outro aspecto importante na elaboração do orçamento público é a aplicação de princípios fundamentais que norteiam os atos da administração pública, a qual cabe ao administrador público fazer apenas o que a lei determina, mesmo que exista uma pequena margem de discricionariedade nos seus atos, porém, todo ato praticado com abuso de poder ou desvio de finalidade estará eivado de vícios

insanáveis que conseqüentemente o tornará nulo de pleno direito. Já sabe-se que a finalidade de qualquer ato administrativo será sempre o interesse público. E no tocante ao orçamento, a observância de tais princípios visa assegurar o caráter de consistência, tempestividade e clareza que devem caracterizá-lo. Esses princípios estão expressos na Lei nº 4.320/64, que no seu artigo 2º diz que “A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade”.

De acordo com principio da unidade, o orçamento deve constituir uma só peça, compreendendo as receitas e as despesas do exercício. Cada ente da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) deve possuir apenas um único orçamento. Em conformidade com o princípio da universalidade, todas as receitas e todas as despesas devem ser incluídas no orçamento. Tal princípio está evidenciado nos artigos 3º e 4º da Lei nº 6.4320/64:

Art. 3º - A Lei de Orçamento compreenderá todas receitas, inclusive as de operações de crédito autorizados em lei;

Art. 4º - A Lei de Orçamento compreenderá todas despesas próprias dos órgãos do Governo e da Administração Centralizada.

Também denominado de principio da periodicidade, o princípio da anualidade informa que as previsões de receita e despesa devem referir-se, sempre, a um período limitado de tempo, que, segundo o artigo 34 da Lei nº 4.320/64, coincidirá com o ano civil.

Além desses, existem outros princípios que também regem a elaboração do orçamento, tais como: o principio da exclusividade; da especificação; da publicidade (que rege todos os atos da administração pública); do equilíbrio, exatidão, entre outros.

A Carta Magna de 1988 reservou toda uma seção para normatizar o processo orçamentário, que se encontra no Título VI – Da Tributação e do Orçamento. O artigo 165 da Constituição dita que o Poder Executivo, através de lei, estabelecerá o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, instituindo instrumentos de planejamento interligados com o intuito de promover a



elaboração de orçamentos públicos mais eficazes. De acordo com o § 3º do citado artigo, o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária (REO). Este relatório está disciplinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000). Tal artigo determina, como se pode depreender, a obrigatoriedade de os governantes cumprirem o princípio da publicidade e, conseqüentemente permite que a população possa saber como está sendo revertido o dinheiro dos tributos.

#### **2.2.4 – A Lei de Responsabilidade Fiscal**

A publicação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), veio para regulamentar uma série de questões relacionadas à administração pública, ordenando e disciplinando todas as ações dos governos nas três esferas de poder, ou seja, federal, estadual e municipal. A partir de sua vigência, os governos devem obedecer, sob pena de severas sanções, aos princípios do equilíbrio das contas públicas, de gestão orçamentária e financeira de forma responsável, eficiente e eficaz e, principalmente, transparente. Esta transparência tem por objetivo garantir a todos os cidadãos acesso às informações que explicitam as ações praticadas pelos governantes, obrigando ampla divulgação - inclusive por meios eletrônicos (como a Internet) e realização de audiências públicas - dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como a prestação de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas.

O artigo 8º, § 6º da citada LRF dita que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública, na comissão referida no § 1º do artigo 166 da CF/88 (Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados).

Já o parágrafo único do artigo 45 da LRF determina que o Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto no citado artigo (45), ao qual será dada ampla divulgação.

Por sua vez, o artigo 48 (LRF) reforça essa divulgação quando diz que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, os planos, orçamentos e LDOS; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos. Conforme o parágrafo único deste artigo “a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais”.

O artigo 49 da LRF ratifica o direito de qualquer cidadão saber de que forma está sendo aplicado o dinheiro que pagam em forma de tributos, obrigando que as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo fiquem disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Os artigos 51, 54 e 56 obrigam que as contas prestadas pelos chefes dos Poderes Executivo, nas três esferas de poder, de forma consolidada com todos os órgãos que compõem o Legislativo e Judiciário (federal, estadual e municipal), deverão ter uma ampla divulgação, inclusive por meio eletrônico (Internet), bem como a divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

### **2.2.5 – A implementação do Orçamento Participativo**

Em 1990, o Município de Porto Alegre teve aprovada uma nova Lei Orgânica Municipal (LOM)<sup>2</sup>, onde previam-se formas de participação popular na gestão pública, conforme disciplinado nos artigos 101 e 102:

Artigo 101 – Os Conselhos Municipais são órgãos de participação direta da Comunidade na Administração Pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração, nos termos da lei complementar.

---

<sup>2</sup> É a partir da Constituição de 1988 que os Municípios adquirem autonomia para elaborar suas Leis Orgânicas. Anteriormente, o Legislativo Estadual é que elaborava as Leis Orgânicas Municipais.

Parágrafo único: os Conselhos Municipais são compostos por número ímpar de membros, observada a representatividade das entidades comunitárias de moradores, entidades de classe e da administração municipal.

Artigo 102 – O Poder Público reconhece a existência de conselhos populares regionais, autônomos, não subordinados à Administração Municipal.

Parágrafo único: os Conselhos Populares são instâncias de discussão e elaboração de políticas municipais, formados a partir de entidades representativas de todos os segmentos sociais da região.

O parágrafo primeiro do art. 116 da LOM/1990 prevê a participação da população nas discussões do orçamento público e a possibilidade de interferência dessa na elaboração dos orçamentos anuais:

Artigo 121 – Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Também há previsão de participação popular na construção orçamentária no parágrafo terceiro do art. 121:

Durante o período de pauta regimental, poderão ser apresentadas emendas populares aos projetos do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, desde que firmados por trezentos eleitores ou encaminhadas por três entidades representativas da sociedade, observado o dispositivo do parágrafo anterior.

Ainda no ano de 1990, o então vereador pelo PDT, Vieira da Cunha, apresentou Projeto de Lei para regulamentar o Art. 101 da LOM/1990, que, após ampla negociação com Executivo Municipal, demais vereadores da Câmara Municipal e organizações não-governamentais de assessoria aos movimentos populares (especialmente a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional – FASE, e a Cidade), foi desenvolvida uma nova Lei dos Conselhos Municipais (Projeto de Lei Complementar número 267). Aprovada em fevereiro de 1992, a Lei previa, entre outros aspectos:

- a) composição tripartite dos Conselhos a serem formados, sendo a maioria de seus vinte e um membros representantes da comunidade e de entidades de classe;
- b) revogabilidade dos mandatos dos conselheiros;
- c) pagamento de *jetton* aos conselheiros;
- d) monopólio da representação comunitária das Associações de Moradores, conforme reivindicação da UAMPA.

Mesmo antes de ser criado o Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre, já existiam tentativas de implementar um processo de participação popular. As tensões e discussões políticas entre os diversos atores, confrontando diferentes pensamentos políticos e diferentes projetos montaram o cenário em que a criação do orçamento Participativo se deu, conjugando a exigência popular de uma maior participação e o pensamento prolatado pela Frente Popular, ao assumir o Executivo Municipal, em prol da Democracia Participativa. Tal conjugação é afirmada por Avritzer (2000, pág 107):

É bastante claro que sem a contribuição decisiva da administração do Partido dos Trabalhadores na implementação da proposta ela não haveria se tornado realidade; mas é igualmente correto afirmar que a ausência do termo '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.

Em agosto de 1989, o governo municipal iniciou as discussões acerca do orçamento municipal para o ano de 1990. As relações entre o Executivo e os movimentos comunitários, bastante tensas, dado o descontentamento destes últimos, estão expressas em Menegat (1995, pág. 148):

As lideranças dos movimentos sociais esperavam encontrar, naquele momento, representantes da Administração melhor preparados para desencadear a experiência. Acreditavam que, passados mais de seis meses<sup>3</sup> já era tempo da Frente Popular adquirir domínio sobre os procedimentos técnicos e políticos necessários para iniciar a experiência de participação popular com propostas claras.

---

<sup>3</sup> Passados mais de seis meses desde a posse do Executivo da Frente Popular, em janeiro de 1989.

Numa tentativa de demonstrar boa vontade da administração no sentido de servir à população, a prefeitura montou a chamada ação “SOS Porto Alegre”, mobilizando servidores municipais para realizar obras públicas em pontos específicos da cidade, coordenada pela Secretaria de Planejamento Municipal. Segundo Navarro (1997), tal iniciativa aproximou a administração municipal da comunidade, montando uma rede de relacionamento que ampliou a participação comunitária nas primeiras reuniões do Orçamento Participativo. Também foi criado o Fórum das Assessorias Comunitárias (FASCOM), estrutura política horizontal que visa a integrar os assessores comunitários das Secretarias.

De forma experimental, as discussões sobre o orçamento municipal, num primeiro momento, ocorreram sob a forma de consultas populares, em reuniões realizadas em cinco regiões da cidade durante o mês de agosto de 1989. Nessas reuniões, abertas a toda comunidade, foram indicados representantes dos moradores para formar uma comissão, a qual acompanharia a construção do orçamento municipal junto à Secretaria de Planejamento e à Coordenação de Relações com a Comunidade, vinculada ao Gabinete do Prefeito. A comissão ficou composta por noventa delegados.

Cumprе ressaltar que, além das dificuldades técnicas na construção de um projeto efetivo de participação popular, a Administração Municipal também enfrentava grave crise financeira, com 98% dos recursos disponíveis já comprometidos com a folha de pagamento do funcionalismo municipal (Verle e Müzell, 1994). Tais dificuldades levaram ao não cumprimento do Plano de Obras traçado, o que gerou forte desgaste do governo com a população, bem como internamente (Menegat, 1995).

A partir de 1990, com a desconcentração de recursos promovida pela Constituição de 1988<sup>4</sup> e a realização de uma reforma tributária, houve, conforme Santos (1998, pág. 447) aumento da capacidade arrecadadora do município, superando a crise financeira:

---

<sup>4</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, arts. 157 a 162.

Com referência à reforma fiscal municipal, progressividade foi introduzida na taxa de propriedade urbana (IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano), várias tarifas referentes aos serviços municipais foram atualizadas (por exemplo, a coleta de lixo) e indexada a inflação (exorbitante), ao mesmo tempo que fiscalizações do pagamento das tarifas foram feitas com mais eficiência.

Também foi implementada reforma administrativa, com a introdução de princípios de planejamento estratégico e a montagem de uma estrutura que permitiram a participação popular de forma mais efetiva (Buchabqui, 1994). Foi criado o GAPLAN (Gabinete do Planejamento), com a finalidade de gerenciar o Plano de Governo e o orçamento municipal, e alterada a CRC, a qual passou a coordenar o processo do OP.

Também foi criada uma estrutura diretiva central, chamada Coordenação de Governo, que reunia o Prefeito, o Vice-prefeito, o Secretário de Governo, o Secretário da Fazenda, o Secretário de Planejamento e os líderes da bancada do governo na Câmara de Vereadores.

O número de Regiões em que se dividia a cidade foi ampliado para 16, obedecendo a critérios sócio-espaciais e à tradição da organização comunitária.

Conforme Fedozzi (1997), ocorreu também uma mudança significativa na orientação política do processo. A Comissão de Representantes Comunitários foi informalmente substituída por duas estruturas decisórias: o Conselho do Orçamento e do Plano de Governo (Conselho do Orçamento Participativo), composto por representantes eleitos em Assembléias Regionais, e o Fórum de Delegados, composto pelos delegados eleitos em todas as regiões, proporcionalmente ao número de participantes em cada Assembléia Regional.

A Administração Municipal também principiou a prestação pública de contas sobre suas ações, instituindo o “Dia Municipal da Prestação de Contas” e regulamentando a Tribuna Popular e as Audiências Públicas, previstas na nova Lei Orgânica Municipal.

Em 1991 foram criados os Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROP), assessores comunitários escolhidos pelo governo dentre integrantes da FASCOM para trabalhar junto às Regiões do OP.

Por iniciativa do Executivo municipal, apoiado pelos representantes comunitários, foi iniciado o processo de regulamentação legal para o Conselho do Orçamento, através de um Projeto de Iniciativa Popular apresentado ao Legislativo municipal.

Em 1993, a administração municipal iniciou um projeto chamado “Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte”, envolvendo seminários, palestras, debates e encontros, com repercussão local, nacional e internacional, o que culminou na criação do Congresso Da Cidade.

Conforme Burmeister (2000) o Congresso Da Cidade de 1993 aprovou a reformulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), com a ampliação para Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), cujos trabalhos foram desenvolvidos no decorrer do ano de 1995 e no primeiro semestre do ano de 1996. Durante o citado Congresso, também foi aprovado o Plano de Desenvolvimento Econômico (PDE), o qual define prioridades, cria programas, projetos e mecanismos de desenvolvimento econômico. Ainda em Burmeister (2000), temos que a prioridade especial do PDE são as micro, pequenas e médias empresas, bem como os empreendedores de baixa renda, especialmente as mulheres, com apoio creditício.

O Congresso de 1993 teve como resultado de suas decisões, a despoluição das praias do Rio Guaíba e do lago de Porto Alegre, e a reforma do Mercado Público, ações de interesse de toda a população, e não apenas das regiões onde se encontram (Santos, 1998).

A necessidade de a cidade inserir-se no contexto de globalização também foi objeto do Congresso de 1993, a partir do qual redelineou-se a política internacional de Porto Alegre. Segundo Alonso (1997, pág. 73 a 74):

Com uma compreensão mais clara do avanço dos rumos da globalização e da formação de blocos, percebeu-se uma mudança no papel das cidades neste novo contexto, bem como a necessidade de se tratar a inserção internacional como uma política de governo sistematizada e orgânica.

A política internacional de Porto Alegre passou a desenvolver-se em dois eixos básicos: um, focalizado no intercâmbio comercial entre os agentes econômicos da cidade e o mercado externo; outro visando a articulação sistematizada e permanente entre Porto Alegre e as grandes cidades que compõe o Mercosul, através de encontros entre os Prefeitos das cidades com população superior a quinhentos mil habitantes e daquelas que, mesmo sem tal número populacional, desempenham papel estratégico no Cone Sul.

Ainda na esteira dos resultados do primeiro Congresso da Cidade, por iniciativa do Executivo Municipal, aprovada pelo Conselho do Orçamento, foram criadas cinco Plenárias Temáticas para o Orçamento Participativo, baseadas na discussão de políticas setoriais e globais. Desta forma, atendeu-se à reivindicação de uma forte crítica feita ao OP durante os primeiros anos de seu desenvolvimento, acerca da restrição da discussão a demandas regionais, não existindo uma preocupação sobre os interesses mais gerais da cidade como um todo. A partir da implementação das Plenárias Temáticas, o Conselho do Orçamento teve aumentado seu número de membros, desde 1994.

Os temas desenvolvidos eram transporte e circulação; saúde e assistência social; educação, cultura e lazer; desenvolvimento econômico e tributação; organização da cidade e desenvolvimento urbano, subdividido em saneamento e meio ambiente; habitação e urbanismo.

Conforme Genro (1997), as primeiras plenárias temáticas envolviam o Executivo Municipal conforme o quadro abaixo:

Figura um: Plenárias Temáticas

Grupo Temático	Secretarias da Prefeitura Municipal
Transporte e Circulação	SMT – Secretaria Municipal de Transporte SPM – Secretaria de Planejamento Municipal SMOV – Secretaria Municipal de Obras e Viação
Saúde e Assistência Social	SMS – Secretaria Municipal de Saúde FESC – Fundação de Educação Social e Comunitária
Educação, Cultura e	SMED – Secretaria Municipal de Educação



Lazer	SMC – Secretaria Municipal de Cultura SME – Secretaria Municipal de Esportes FESC – Fundação de Educação Social e Comunitária
Desenvolvimento Econômico e Tributação	SMIC – Secretaria Municipal de Produção de Indústria e Comércio SMF – Secretaria Municipal da Fazenda SECAR – Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos
Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano Subtemas: Habitação e Urbanismo, Saneamento e Meio Ambiente	DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação SPM – Secretaria de Planejamento Municipal DEP – Departamento de Esgotos Pluviais DMAE – Departamento de Água e Esgoto DMLU – Departamento de Limpeza Urbana SMAM – Secretaria Municipal do Meio Ambiente

A proposta original de criação das Plenárias Temáticas previa a representação orgânica dos Sindicatos nas instâncias do Orçamento Participativo. Conforme Santos (1998, pág. 508 a 509):

Para algumas das mais esquerdistas tendências do PT<sup>5</sup> a criação das Plenárias Temáticas foram principalmente justificadas pela necessidade de integrar o movimento operário ao Orçamento Participativo. A escolha dos temas supunha correspondência de alguma forma com as diferentes bases profissionais dos sindicatos.

Tal aspecto da proposta não foi aprovado, possibilitando que a representação social no processo de participação popular ficasse mais heterogênea, englobando na discussão não apenas as Associações de Moradores e os Sindicatos, mas alguns setores empresariais, instituições civis e grupos de interesses, e

<sup>5</sup> Partido dos Trabalhadores, ao qual eram filiados os Prefeitos Olívio Dutra, cujo mandato deu-se de 1989 a 1992, seu Vice-Prefeito, Tarso Genro, eleito Prefeito em 1992, cujo mandato deu-se de 1993 a 1996, e o Vice-Prefeito deste, Raul Pont, apontado como líder da facção mais esquerdista do partido nesse momento.

ampliando as discussões do processo orçamentário, passando a discutir uma proposta global para a cidade, ultrapassando as demandas localistas.

A estrutura de funcionamento do OP, entretanto, carecia de um método de planejamento para conjugar as duas dinâmicas de participação, através das Assembléias Regionais e das Plenárias Temáticas, o que provocou forte crítica ao Executivo Municipal (Santos, 1998). A partir de então, a Coordenação do Orçamento passou a ser composta também por membros indicados pelos representantes comunitários, e foi criada uma Comissão Tripartite, esta formada por seis integrantes populares do Conselho do Orçamento, sendo que três titulares e três suplentes, membros do Executivo e funcionários municipais. A Comissão Tripartite passou a decidir sobre a política de pessoas e a administração municipal (Rodrigues, 1997).

Neste período, foram modificadas a estrutura e a dinâmica de eleição dos delegados do OP. O Fórum do Orçamento, que reunia todos os delegados eleitos pelas regiões, carente de um papel específico até então, foi substituído pelos Fóruns de Delegados criados em cada uma das regiões e em cada uma das Plenárias Temáticas. A eleição dos delegados, que era realizada na última Assembléia Regional do ano, passou a acontecer em dois momentos: parte dos delegados eram eleitos nas assembléias da primeira rodada anual do OP e outra parte nas rodadas intermediárias. Para Fedozzi (2000, pág. 208):

Essa nova forma de organização facilitou o envolvimento e o maior comprometimento dos delegados que passaram a exercer o papel de mediadores das relações da população da Região com o Conselho do OP. Por outro lado, a inexistência de uma instância geral dos delegados (com o Fórum de Delegados) trouxe prejuízos à interação social que poderia surgir do contato e da troca de experiências entre os delegados de todas as regiões, inclusive para possibilitar a discussão de temas e problemas comuns sobre o OP e/ou questões de interesse de toda a cidade.

Estabeleceu-se também a criação das Plenárias de Serviço nas Regiões, para tratarem de pequenos serviços necessários não englobados pelas discussões mais amplas do OP, e as Comissões de Fiscalização de Obras, ocupadas

da fiscalização das obras escolhidas através da priorização das demandas e realizadas pela Administração Municipal.

Com respeito à regulamentação legal do OP, também foram verificadas algumas alterações, especialmente na posição do Executivo Municipal frente ao tema. Este retirou o apoio à coleta de assinaturas necessárias para viabilizar o Projeto de Iniciativa Popular junto ao Poder Legislativo, colocando-se, inclusive, contrário ao encaminhamento de tal projeto. Cumpre salientar que a posição do Executivo, abordada em Santos (1998), não era unânime internamente. Em Seminário do Governo, ocorrido em 1994, a Coordenação de Relações com a Comunidade, órgão vinculado ao Gabinete do Prefeito, posicionou-se em prol da regulamentação legal do Conselho do Orçamento Participativo. O posicionamento do Executivo Municipal paralisou o processo de coleta de assinaturas, mesmo com a convicção de lideranças comunitárias da importância da regulamentação legal.

Esse tema voltou à discussão no final do mandato do Prefeito Tarso Genro, quando foram enviados ao Legislativo dois Projetos de Lei, um de autoria do Vereador Clóvis Ilgenfritz, do Partido dos Trabalhadores, propondo uma regulamentação genérica para o OP, o que determinaria maior flexibilidade à dinâmica do mesmo. O outro projeto, de autoria do Vereador Nereu D'Ávila, do Partido Democrático Trabalhista, mais detalhado, determinaria controle e limitação do poder da participação popular no OP.

Em 1994, o Conselho do Orçamento aprovou o seu Regimento Interno, incorporando, no texto, quase todos os dispositivos já previstos no projeto original de regulamentação, Projeto de Iniciativa Popular.

Em 1997, durante a administração do Prefeito Raul Pont, do Partido dos Trabalhadores, são efetivadas mais modificações no Orçamento Participativo. Uma das alterações se refere ao critério para determinar o número de delegados dos Fóruns Regionais e Temáticos. Até 1996, o critério utilizado era de um delegado para cada vinte pessoas presentes na Assembléia Regional ou Temática. O novo critério é mais complexo e proporcional, conforme se pode verificar em Genro (1997):

Figura dois: critério de determinação do número de Delegados do OP

Número de Participante	Critério	Número de Delegados
Até 100	1 para cada 10	+ 10
101 – 250	1 para cada 20	+ 8
251 – 400	1 para cada 30	+ 5
401 – 550	1 para cada 40	+ 4
551 – 700	1 para cada 50	+ 3
701 – 850	1 para cada 60	+ 3
851 – 1000	1 para cada 70	+ 2
+ de 1000	1 para cada 80	Proporcional

A CRC, entretanto, considerou tal critério por demais rigoroso, propondo um novo critério, o qual foi adotado no ciclo 1998-1999:

Figura três: novo critério de determinação do número de Delegados do OP

Número de Participante	Critério
Até 100	1 para cada 10
101 – 250	1 para cada 20
251 – 400	1 para cada 30
+ de 400	1 para cada 40

Ainda assim, os Conselheiros alegavam que, por ser flutuante, esse critério impedia um planejamento adequado, além de excluir delegações pequenas presentes nas grandes assembléias. Em 1999, quando foi discutido um novo Regimento Interno, foi instituído o número fixo de um delegado para dez participantes, critério que entrou em vigor no ciclo 2000-2001. Destarte, o número de pessoas envolvidas com o OP aumentou.

O método de escolha das prioridades nas Plenárias Regionais e Temáticas também foi alterado. Até 1997, eram selecionadas quatro prioridades dentre os seguintes setores: saneamento, habitação, pavimentação, educação,

assistência social, saúde, transporte e circulação e organização da cidade. A partir de 1997, ao preparar o orçamento para 1998, passaram a ser eleitas cinco prioridades entre doze temas, somando aos anteriormente citados áreas de lazer, desportos e lazer, desenvolvimento econômico e cultura. Um outro tema foi acrescentado posteriormente, na definição do orçamento para 2001, a saber, saneamento ambiental, totalizando treze temas.

Diferentemente dos anos anteriores, em 1997 o Executivo municipal entregou ao Conselho do Orçamento Participativo não apenas o Plano Anual de Investimentos, mas também o Plano Plurianual de Investimentos. De acordo com Santos (1998, pág 499):

O objetivo foi precisamente expandir os atributos do COP, uma demanda freqüentemente reivindicada pelos conselheiros. Outro objetivo foi provavelmente chamar a atenção das lideranças populares para as mudanças no contexto macropolítico: os cortes na política social a nível federal e o conseqüente impacto na transferência de recursos para os municípios e no emprego e qualidade de vida, a disputa dos governos das cidades pelos recursos do Estado, alguns falidos, outros forçados a praticar agressivas e impopulares medidas para atrair investimentos para as cidades. Contextualizadas por esse ambiente macropolítico as decisões políticas do Executivo sobressairiam como uma luz brilhante e as dificuldades posteriores podem ser melhor entendidas.

A questão da autonomia do Conselho do Orçamento Participativo voltou a ser discutida, com críticas por parte dos Conselheiros à coordenação do Executivo nas reuniões do Conselho. Em conformidade com o regulamento, a coordenação das reuniões pertence à Comissão Paritária, criada durante o governo do Prefeito Tarso Genro e composta por oito conselheiros do COP (quatro titulares e quatro suplentes), dois representantes do CRC e dois representantes do GAPLAN. A crítica dos conselheiros residia no fato de os quatro representantes do Executivo municipal terem acesso privilegiado às informações relevantes. Foi realizada modificação na direção das reuniões da Comissão Paritária, determinando alternância entre os representantes do governo e os conselheiros.

As Assembléias Plenárias passaram a ser chamadas Assembléias Gerais Populares, e as Plenárias Temáticas, inicialmente cinco, passaram a ser seis,

com o desmembramento da Temática da Cultura, inicialmente vinculada à Educação, Esporte e Lazer.

No período compreendido entre novembro de 1999 e maio de 2000 foi realizado o III Congresso da Cidade, ponto de partida para que em 2001 fosse realizada conferência mundial sobre Democracia e gestão do Estado, objetivando promover uma leitura mais completa do sistema de participação popular.

Em dezembro de 1999 foi sancionada a Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), a partir de uma primeira versão anteriormente definida, em 1993, por ocasião do I Congresso da Cidade. O novo PDDUA inova definindo estratégias de desenvolvimento com relação às legislações urbanísticas anteriores da cidade de Porto Alegre. Tais estratégias extrapolam os limites da legislação tradicional, assumindo caráter dinâmico, propositivo, com um projeto de cidade assentado na interlocução entre o governo e a sociedade.

Em 2000, a regulamentação legal do OP novamente foi objeto de debate, culminando com a apresentação de um novo Projeto de Lei, de autoria do Vereador Isaac Ainhor, do Partido Democrático Trabalhista.

Em 2001, tendo sido eleito Prefeito Tarso Genro, sucedendo Raul Pont no comando do Executivo municipal<sup>6</sup>, constitui-se o Grupo de Trabalho de Modernização do Orçamento Participativo, composto por vários cientistas sociais e políticos, estudiosos do OP, dentre os quais destacam-se Boaventura de Souza Santos (Portugal), Rebecca Abers (EUA), Benjamin Goldfrank (EUA), Daniel Chaves (Uruguai), Corina Echavarria (Argentina) Yves Santomer (França), Luciano Fedozzi (Brasil), entre outros. O Grupo tinha como principal objetivo refletir sobre a experiência do OP, existente, então, já há doze anos, e apresentar propostas de revisão e reformulação. O primeiro documento elaborado pelo Grupo foi “Rompendo nossos limites: uma primeira avaliação dos pontos de estrangulamento que vivemos no processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre (2001)”.

---

<sup>6</sup> Tarso Genro ocupou duas vezes o cargo de Prefeito de Porto Alegre: de 1993 a 1996 e em 2001, mandato do qual se desligou em 2002 a fim de concorrer ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Em 2001, a fim de ampliar as possibilidades de participação popular nas Assembléias, foi disponibilizada a participação via Internet, com possibilidade de apresentação de demandas de bens e serviços, mas sem possibilidade de voto.

Tendo sido constatado que a participação popular diminuía consideravelmente na segunda fase das Assembléias, o OP passou a ser desenvolvido em apenas uma rodada de Assembléias. Assim, a eleição dos Conselheiros e a escolha das prioridades passa a ocorrer em Rodada Única de Assembléias. Em julho, realiza-se a Assembléia Municipal, tendo por objetivo ampliar o debate referente aos investimentos para toda a cidade. A partir da extinção da segunda rodada, os delegados puderam reunir-se em qualquer instância (desde o condomínio, a rua, a quadra, o bairro, a associação, entre outras possibilidades), cabendo-lhes escolher demandas e detalhar os investimentos, para então levá-los ao COP, encarregado de elaborar o Plano de Investimentos do ano de 2003.

## **2.3 A estrutura da participação popular dentro do Orçamento Participativo de Porto Alegre**

### **2.3.1 – Dinâmica do Orçamento Participativo de Porto Alegre durante as administrações da Frente Popular**

Conforme afirma Santos (2002, pág. 467), o OP está baseado em três princípios gerais:

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

jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao executivo.

Fedozzi (1997) também prevê três princípios para a estrutura e processo de participação:

- a) regras universais para a participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento;
- b) método objetivo de definição dos recursos para investimento anual de atividades de orçamentação do município;
- c) processo decisório descentralizado com base na divisão da cidade em dezesseis regiões.

Esquemáticamente, é possível demonstrar a estrutura do Orçamento Participativo da seguinte maneira, conforme exemplificado por Fedozzi (1997):

Figura quatro: ORGANOGRAMA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE

GAPLAN – Gabinete de Planejamento

ASSEPLAS – Assessoria de Planejamento

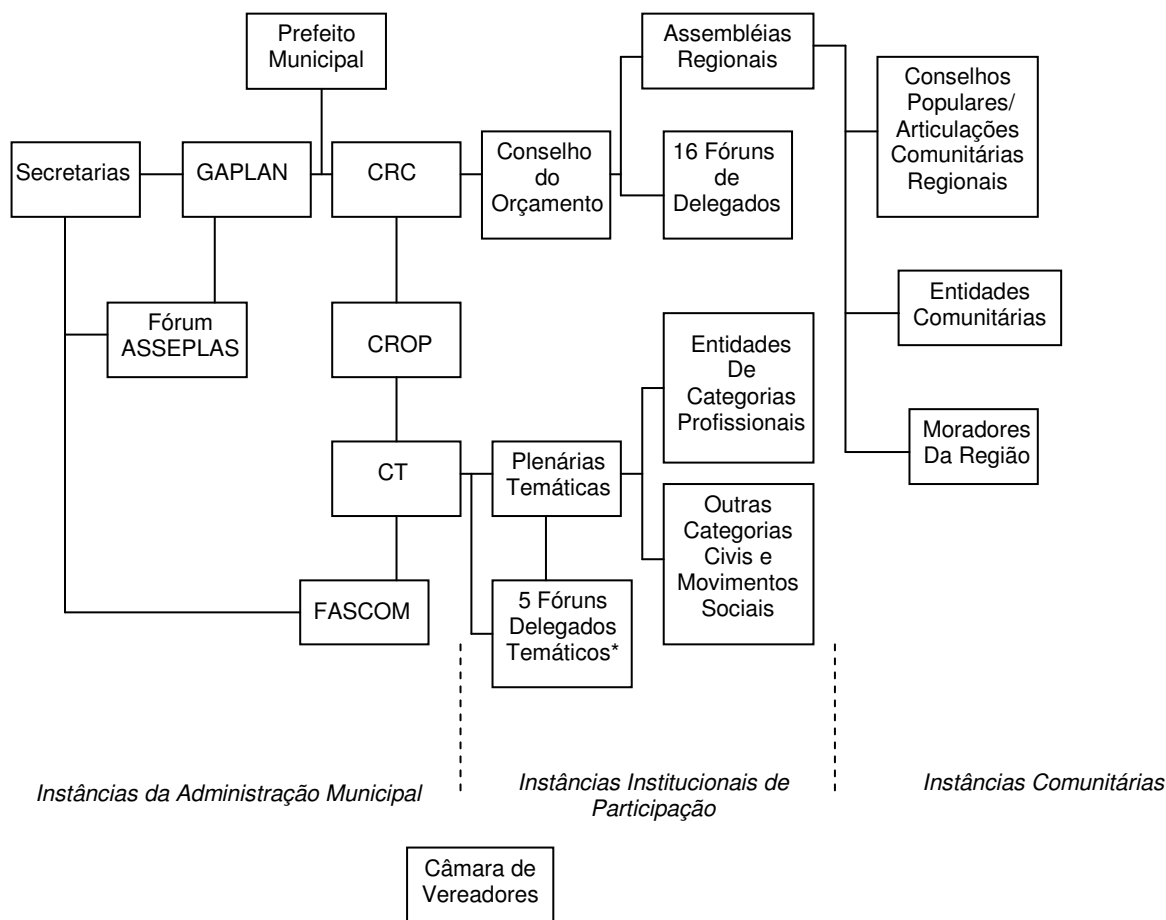
CRC – Coordenação de Relações com a Comunidade

CROP – Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo

CT – Coordenadores Temáticos

FASCOM – Fórum dos Assessores Comunitários





\*Em 2000, passaram a ocorrer seis Fóruns Temáticos.

São três as instâncias em que o processo de participação se desenvolve:

1 – Unidades administrativas e órgãos internos do Executivo, responsáveis pelo gerenciamento e pelo processo técnico e político da construção do orçamento em debate com os moradores. São eles:

a)GAPLAN – Gabinete de Planejamento, composto por assessores e funcionários da Prefeitura Municipal. É responsável pela elaboração da proposta orçamentária, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Plurianual e pela coordenação técnica da montagem do orçamento municipal e também pela coordenação política junto à CRC. É um órgão permanente, cuja coordenação é indicada pelo Prefeito Municipal.

b)CRC – Coordenação das Relações com a Comunidade, composta por assessores e funcionários da Prefeitura Municipal, responsável pela articulação da relação entre a

Prefeitura e a comunidade, também pelo processo do OP em termos de políticas e organização comunitária, e, juntamente com o GAPLAN, pela coordenação das Assembléias Gerais do OP e reuniões do COP. Trata-se de órgão permanente, com coordenação indicada pelo Prefeito Municipal.

c)ASSEPLAS – Fórum das Assessorias de Planejamento, composto pelos coordenadores de planejamento das Secretarias e órgãos da Prefeitura Municipal, com a coordenação indicada pelas Secretarias Municipais. Realiza reuniões esporádicas, a fim de discutir o procedimento técnico e administrativo para a elaboração do orçamento e o procedimento das demandas comunitárias em cada órgão.

d)FASCOM – composto por assessores comunitários das Secretarias e órgãos da Prefeitura Municipal, com coordenação indicada pelas Secretarias Municipais, responsável pela discussão e propositura de políticas para a participação popular, além de favorecer a articulação entre as Secretarias e órgãos municipais.

e)CROP – Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo, assessores comunitários da CRC e Secretarias municipais, subordinados à CRC, responsáveis pelo acompanhamento, em cada Região, de todo processo do OP. Cada uma das Regiões possui um CROP, que acompanha as discussões sobre a definição de prioridades, procurando incentivar a participação de forma crescente.

f)CT – Coordenadores Temáticos, assessores da CRC e Secretarias municipais, que desempenham as mesmas funções dos CROP, mas em relação às Plenárias Temáticas.

2 – Instâncias comunitárias, com autonomia frente à Administração Municipal, composta por organizações de base regional da cidade, em sua maioria, que articulam a participação dos moradores e a escolha de prioridades nas Regiões do OP. As organizações são Associações de Moradores, Conselhos Populares, Uniões de Vilas e Associações Regionais, entre outras, visto que, dado seu caráter autônomo, não obrigatoriamente existem em todas as Regiões do OP, com diferentes estruturas e formas de participação.

3 – Instâncias institucionais permanentes de participação comunitária, a quem se atribui a viabilidade da co-gestão dos recursos públicos e a prestação de contas do

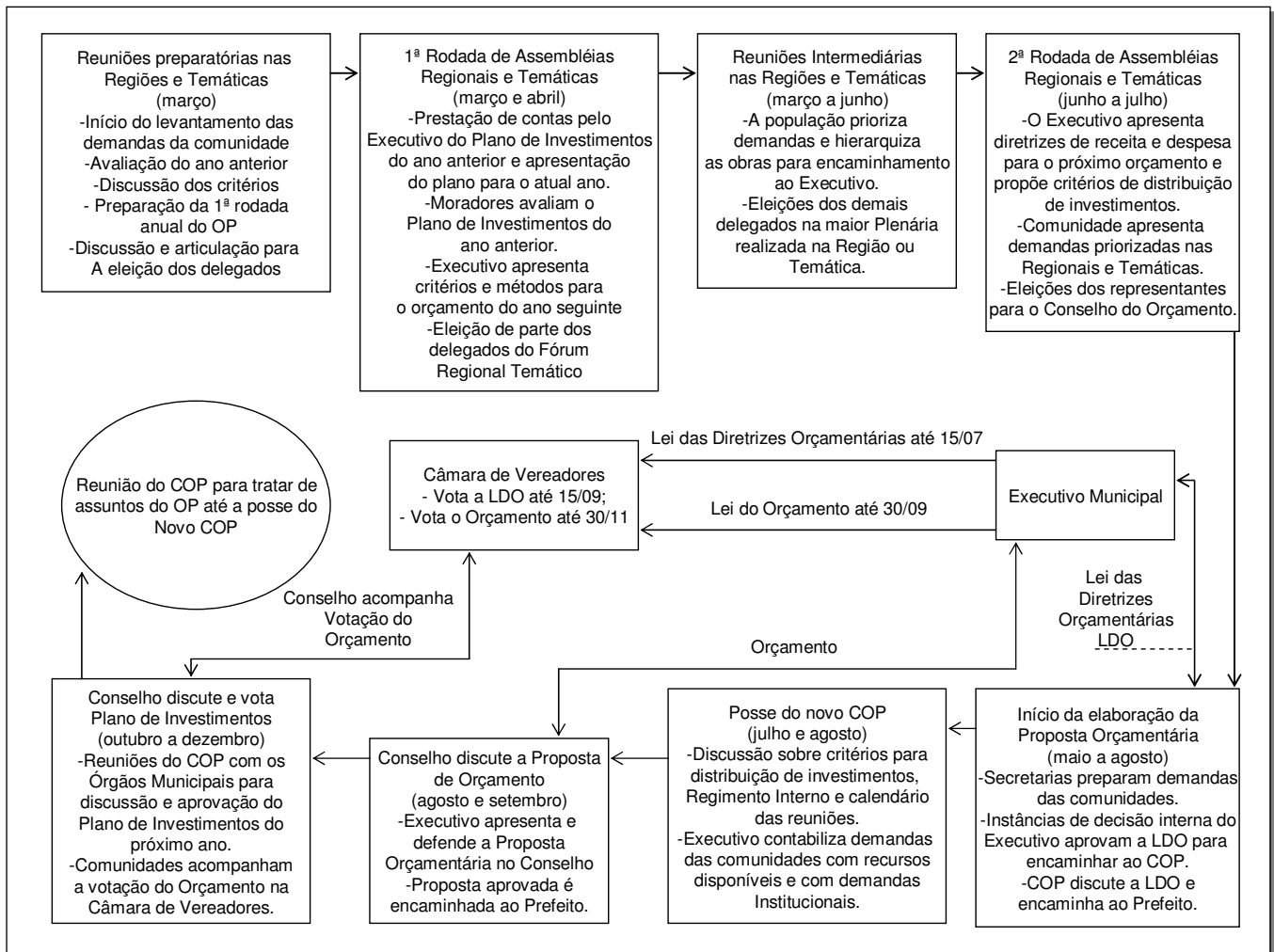
Executivo Municipal para com as comunidades, no concernente à alocação das verbas orçamentárias. Trata-se do Conselho do Orçamento Participativo (COP), das Assembléias Plenárias Regionais, das Assembléias Plenárias Temáticas, do Fórum Regional do Orçamento e do Fórum Temático do Orçamento.

O processo de participação popular na construção do orçamento do município de Porto Alegre ocorre em quatro etapas:

- 1 – realização das Assembléias Regionais e Temáticas;
- 2 – formação das instâncias institucionais de participação (Conselho do Orçamento Participativo e Fóruns de Delegados);
- 3 – discussão do orçamento e aprovação do Plano de Investimentos pelos representantes dos moradores no COP;
- 4 – análise do Legislativo Municipal sobre o Projeto de Lei do Executivo e elaboração da redação final da Lei Orçamentária Anual, a ser sancionada pelo Executivo e promulgada, novamente pelo Legislativo.

Fedozzi (1997) demonstra o funcionamento do Ciclo Anual do OP de Porto Alegre durante as administrações da Frente Popular (de 1989 até 2004):

Figura cinco: Ciclo anual do OP de 1989 a 2004



Na primeira etapa se realizam as Assembléias Regionais e Temáticas. As assembléias Regionais ocorrem em cada uma das dezesseis regiões da cidade, enquanto que as Temáticas não possuem local específico para serem realizadas.

No ciclo de funcionamento do OP implementado pelas gestões da Administração da Frente Popular, anualmente, as duas modalidades de participação geram vinte e duas assembléias, sendo que dezesseis regionais e seis temáticas, as quais ocorrem em dois ciclos de rodadas oficiais. Em 2002, em consequência das atividades do Grupo de Trabalho de Modernização do Orçamento Participativo, a participação popular foi simplificada, de forma que os debates para o OP/2003 iniciaram com reuniões preparatórias em março e abril e continuaram na Rodada

Única, em abril e maio. Em junho foi realizada a Assembléia Municipal, com o objetivo de ampliar o debate sobre os investimentos destinados a toda a cidade.

As Assembléias são abertas à participação de qualquer morador da cidade, bem como a quaisquer instituições da sociedade civil. Também participam representantes do Executivo municipal. A coordenação é efetuada por integrantes da CRC e do GAPLAN, em parceria com representantes da comunidade, oriundos do COP, dos Conselhos Populares e, na falta destes, de demais entidades comunitárias. Souza (1997, pág. 56) afirma que “a mesa dos trabalhos é composta pelo Prefeito, GAPLAN, CRC, Coordenador Regional do Orçamento Participativo (CROP) e os conselheiros da Região ou Plenária Temática”.

As Assembléias anuais são precedidas por reuniões preparatórias realizadas pelos moradores, de forma autônoma. Segundo Santos (1998, pág. 43):

Esta é a única reunião em que a coordenação, a agenda e o cronograma não estão nas mãos dos representantes do Executivo. Este papel do Executivo está sendo progressivamente questionado e desafiado pelos conselheiros e delegados, que reivindicam maior autonomia.

Tais reuniões têm por objetivo dar início ao levantamento de demandas e reivindicações tanto dos moradores, individualmente, quanto das instituições atuantes na região ou temáticas. Também é nessas reuniões que iniciam as articulações para a escolha dos representantes comunitários nos Fóruns de Delegados e no COP.

As Assembléias Regionais são abertas ao público, mas só podem votar os moradores da Região. A primeira rodada de assembléias se realiza nos meses de março e abril, cumprindo a seguinte pauta:

- a) prestação de contas pelo Executivo, referente ao Plano de Investimentos do ano anterior, e apresentação do Plano para o ano vigente;
- b) avaliação do Plano de Investimentos do ano anterior, efetuada pelos moradores ou participantes da Plenária Temática, em conjunto com o Executivo;

- c) primeiras eleições para os Fóruns de Delegados, elegendo parte dos representantes.

Durante o intervalo entre a primeira e a segunda rodadas de assembléias oficiais<sup>7</sup>, têm lugar as reuniões preparatórias intermediárias, organizadas pela comunidade tanto nas Regiões como nas Temáticas, com o acompanhamento de um representante da Administração Municipal (CROP ou CT). Tais reuniões intermediárias objetivam o esclarecimento e a prestação de informações, pelo governo, a fim de instruir a comunidade, apresentando um diagnóstico das demandas levantadas conforme sua viabilidade e importância. Os membros da comunidade estabelecem, entre as demandas apresentadas, uma hierarquia de prioridades, para serem apresentadas. Cada Região ou Temática escolhe quatro prioridades setoriais, por ordem de importância, bem como, em cada um dos setores temáticos, são hierarquizadas as obras propostas em cada setor temático. O Regimento Interno do OP de 2002 elenca treze setores temáticos: Saneamento Básico, Política Habitacional, Pavimentação, Transporte e Circulação, Saúde, Assistência Social, Educação, Áreas de Lazer, Esporte e Lazer, Iluminação Pública, Desenvolvimento Econômico, Cultura e Saneamento Ambiental. A lista contendo as prioridades setoriais e a hierarquia de obras em cada setor de investimentos é encaminhada posteriormente ao Executivo. Também é durante as reuniões intermediárias que é eleita a parcela restante de representantes para os Fóruns de Delegados de cada Região ou Temática.

A segunda rodada de Assembléias Regionais ou Temáticas é realizada nos meses de junho e julho, cumprindo com a seguinte pauta:

- a) o Executivo apresenta os principais elementos da política tributária, das receitas e despesas municipais, os quais devem balizar a Proposta Orçamentária a ser construída para o ano seguinte, aliados à proposta de critérios para a distribuição de recursos de investimentos;
- b) as demandas priorizadas e aprovadas nas reuniões intermediárias das regiões e temáticas são apresentadas pelos representantes comunitários, e, em seguida, entregues ao Executivo;

---

<sup>7</sup> Antes de o processo ser simplificado para uma única rodada de assembléias oficiais, em 2002.

c) os representantes comunitários do COP são eleitos, em cada Região e em cada Temática, na forma de dois suplentes e dois titulares.

Na segunda etapa, formam-se as instâncias institucionais de participação, ou seja, os Fóruns de Delegados e o COP.

No COP, principal instância participativa, os representantes comunitários tomam contato com as finanças municipais, discutem as demandas levantadas por cada Região ou Temática e defendem as prioridades eleitas. O COP se reúne em sessões com data fixa, realizadas ao longo do segundo semestre. O Regimento Interno do OP<sup>8</sup> prevê, como atribuições do COP:

- opinar e se posicionar sobre a proposta do governo acerca do Plano Plurianual, do Plano de Investimentos e da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- opinar e se posicionar sobre aspectos da política tributária e a arrecadação do Município;
- opinar sobre as obras e atividades do planejamento de Governo, bem como o orçamento anual apresentado pelo Executivo;
- acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária e o Plano de Governo, opinando sobre alterações no planejamento de investimentos;
- opinar e se posicionar sobre a aplicação de recursos extra-orçamentários;
- decidir, aliado ao Executivo, sobre métodos de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Governo;
- opinar sobre investimentos apresentados como prioridades pelo Executivo.

Ainda, cabe ao COP a avaliação e divulgação das demandas do Plano de Investimentos do ano anterior, bem como analisar e aprovar, ou não, a prestação de contas efetuada pelo Governo, no final de cada exercício.

As decisões do COP são votadas e aprovadas por maioria simples, e encaminhadas ao Executivo Municipal, onde podem receber veto do Prefeito. Tal veto deve ser fundamentado, e só pode ser exercido por razões técnicas e avaliação financeira, retornando ao COP, onde pode ser rejeitado por decisão mínima de dois terços dos Conselheiros, seguindo-se apreciação e decisão final do Executivo.

---

<sup>8</sup> Redação de 2002.

Além do COP, os Fóruns de Delegados compõe a instância institucional de participação do OP. Trata-se de instância colegiada, de caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador, que se reúne de forma esporádica, que objetiva ampliar o envolvimento das bases comunitárias no Processo do OP. O Regimento Interno do OP<sup>9</sup> atribui aos Delegados:

- reunir-se com os Conselheiros e divulgar para a população os assuntos tratados no COP;
- acompanhar o Plano de Investimentos, desde sua elaboração até a conclusão das obras previstas;
- fazer parte das comissões que acompanham a elaboração do Plano de Investimentos e as licitações, entre outros;
- deliberar, em conjunto com representantes da comunidade e do governo, sobre impasses na elaboração do Plano de Investimentos;
- discutir e apresentar propostas sobre a LDO, o Plano Plurianual e o Orçamento Anual;
- deliberar, em conjunto com os Conselheiros, sobre alterações no processo do OP;
- organizar Seminário de Capacitação dos Delegados sobre o Orçamento Público, Regimento Interno, Critérios Gerais e Técnicos, produzindo material direcionado à melhoria da qualidade da informação;
- encaminhar as demandas de suas comunidades, em prazo determinado pelo Fórum de Delegados, regional ou temático, bem como votar e defender os interesses comuns em nome dos demais delegados de sua comunidade.

Tanto o COP quanto o Fórum de Delegados são formados por representantes da comunidade, maiores de dezesseis anos, eleitos em votações abertas a todos os moradores. Para o COP, são apresentadas chapas eleitorais, contendo dois candidatos efetivos e dois suplentes. Não há indicação de representantes por entidades, exceto o previsto no art. 7º do Regimento Interno do

---

<sup>9</sup> Redação de 2002.



OP<sup>10</sup>, segundo o qual: “Os conselheiros (as) das outras entidades da sociedade civil (UAMPA e SIMPA)<sup>11</sup> serão indicados pelas mesmas, por escrito, para esse fim”.

O mandato dos Conselheiros e Delegados perdura por um ano, podendo haver uma reeleição. A delegação dos Conselheiros e Delegados é revogável pela Assembléia da Região ou Temática, conforme o art. 25 do Regimento Interno do OP<sup>12</sup>, alíneas b e c:

- b) Os conselheiros (as) poderão ter revogado seu mandato a qualquer momento, pelo Fórum de Delegados Regional ou Temático do Orçamento Participativo, chamado para este fim, com prazo de 15 (quinze) dias de antecedência;
- c) A revogação dos mandatos dos conselheiros (as) dar-se-á por deliberação de 2/3 (dois terços) dos presentes no Fórum de Delegados (as) Regional ou Temático do OP, conforme o caso, garantindo o quorum mínimo de metade mais um dos delegados (as) eleitos.

A terceira etapa trata da discussão do Orçamento do Município e Aprovação do Plano de Investimentos pelos representantes dos moradores no COP, e acontece nos meses de julho e agosto, após a posse dos Conselheiros e Delegados.

O Executivo Municipal, durante o mês de agosto, após análise interna das demandas dos moradores, em comparação com as demandas institucionais, elabora sua proposta orçamentária, ao mesmo tempo em que o COP discute os critérios para distribuição dos recursos, analisa os itens de receita e despesa, define o calendário de reuniões e o seu Regimento Interno.

Após, o COP reúne-se entre setembro e dezembro, a fim de detalhar as obras e projetos de investimentos, discussão delimitada pela previsão de receitas gerais e de despesas estimadas pelo Executivo, como a folha de pagamento dos servidores municipais, as despesas compulsórias e gastos fixados por lei, a exemplo dos percentuais previstos constitucionalmente em áreas como educação e saúde, englobados pela Lei Orgânica Municipal.

---

<sup>10</sup> Redação de 2002.

<sup>11</sup> UAMPA: União das Associações de Moradores de Porto Alegre; SIMPA: Sindicato dos Municípios de Porto Alegre.

<sup>12</sup> Redação de 2002.

Quando o projeto orçamentário é enviado à Câmara de Vereadores, o COP acompanha a discussão acerca do mesmo pelo Legislativo, até sua aprovação em 30 de dezembro.

A definição dos investimentos conta com a participação do Executivo, através do GAPLAN e de outros Órgãos Municipais nas reuniões do COP, propondo obras e projetos de interesse global, multiregional ou regional, dado entendimento do próprio Executivo. Este não impõe prévio limite para a discussão sobre o montante dos recursos de investimentos que o COP realiza.

O Plano de Investimentos engloba as obras e ações advindas das deliberações regionais e temáticas e as obras e ações cujo objetivo é atingir a cidade como um todo, ou um conjunto de regiões.

Na quarta etapa, que ocorre a partir do dia trinta de setembro de cada ano, inicia a participação do Poder Legislativo, que aprecia o Projeto de Lei de autoria do Executivo, acrescentando a este emendas e definindo a redação final da Lei Orçamentária Anual, a qual deve ser remetida ao Executivo, para que receba da devida sanção, até dez de dezembro.

O COP realiza o acompanhamento dos debates acerca da proposta do Orçamento na Câmara de Vereadores, exercendo pressão sobre os legisladores de diferentes formas, a fim de ver aprovada a redação à Lei que lhe deu o Executivo (Dias, 2000). Após a sanção do Executivo, a Lei retorna ao Legislativo para promulgação, onde se torna documento basilar da fiscalização dos representantes comunitários e da prestação de contas pelo Executivo.

Entre dezembro do ano vigente e janeiro do ano posterior, o COP revisa e aprova o seu Regimento Interno, o qual entra em vigor para o ciclo seguinte.

### **2.3.2 - Dinâmica do Orçamento Participativo de Porto Alegre a partir de 2005.**

Em 2004, José Fogaça foi lançado candidato à prefeitura de Porto Alegre pela coligação engendrada entre o Partido Popular Socialista e o Partido Trabalhista Brasileiro. Elegeram-se em segundo turno, com 53,32% dos votos válidos,

ficando à frente do candidato da coligação Frente Popular, Raul Pont, que recebeu 46,68% dos votos válidos. A vitória de Fogaça encerrou um ciclo de dezesseis anos do PT na liderança da prefeitura de Porto Alegre. Foi empossado em primeiro de janeiro de 2005.

O OP foi mantido pela nova Administração Municipal, com algumas alterações estruturais.

A dinâmica do OP inicia-se com as reuniões preparatórias, em que tem lugar a prestação de contas, pela Prefeitura Municipal, referente ao exercício passado, bem como a apresentação do Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano subsequente.

As Secretarias e Autarquias municipais realizam acompanhamento das Reuniões Preparatórias, a fim de prestar esclarecimentos à comunidade quanto aos critérios empregados na análise das demandas, tanto técnicos quanto gerais, e sobre a viabilidade destas.

A população elege, durante as Assembléias Regionais e Temáticas, as prioridades entre as demandas levantadas, os Conselheiros para representá-la junto ao COP e também define o número de Delegados para os Fóruns Regionais e grupos de discussões temáticas. Os Fóruns de Delegados têm por atribuição a definição, conforme hierarquização por ordem de importância, das obras e serviços que serão discutidas no período de maio a julho e pela análise e aprovação do Plano de Investimentos e Serviços da sua Região ou Temática.

As prioridades temáticas das Regiões do Orçamento Participativo são definidas através de voto, ao qual têm direito os participantes credenciados, os quais elegem quatro entre as dezesseis Prioridades Temáticas, listando-as, na cédula de eleição, por ordem de importância, de acordo com os códigos numerados de um a dezesseis, respectivamente correspondentes aos temas: saneamento básico – drenagem e dragagem; saneamento básico – água e esgoto cloacal; habitação; pavimentação; educação; assistência social; saúde; circulação e transporte; áreas de lazer; esporte e lazer; iluminação pública; desenvolvimento econômico, tributação e turismo; cultura; saneamento ambiental; juventude e, por fim, acessibilidade e mobilidade urbana.

O governo municipal se envolve diretamente na coordenação do OP, através da Secretaria Pública de Governança Local (SMGL), a quem é atribuída a coordenação do processo do Orçamento Participativo nas relações políticas com a comunidade, dos Centros Administrativos Regionais e do processo de descentralização.

Também é órgão da Administração Pública Municipal diretamente envolvido no OP o Gabinete de Programação Orçamentária (GPO), responsável pela elaboração da proposta orçamentária, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do Plano Plurianual e do Plano de Investimento e Serviços, a partir das demandas da comunidade e das propostas das Secretarias Municipais.

A participação de entidades da sociedade civil organizada também existe, e a UAMPA e o SIMPA tem representatividade assegurada no COP, cuja composição é definida no artigo terceiro do Regimento Interno<sup>13</sup>:

Artigo 3º - O COP será composto por um número de membros assim distribuídos:

- a) 2 (dois ) Conselheiros(as) titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das 16 (dezesesseis) Regiões da Cidade;
- b) 2 (dois ) Conselheiros(as) titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das 6 (seis) Plenárias Temáticas;
- c) 1 (um) conselheiro (a) e um suplente do SIMPA (Sindicato dos Municípios de Porto Alegre); 1(um) conselheiro(a) e um suplente da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre).
- d) 2 (dois ) representantes titulares e 2 (dois) suplentes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação: 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente da SMGL - 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente do Gabinete de Programação Orçamentária - GPO.

Parágrafo primeiro - Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, tendo direito a voz, e não tendo direito a voto.

Parágrafo segundo - Os Conselheiros(as) das outras entidades da Sociedade Civil (UAMPA e SIMPA) serão indicados pelas mesmas, por escrito, para este fim específico, tendo direito a voz e voto.

As Plenárias Temáticas ocorrem em número de seis, conforme os temas: Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana; Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental; Temática de Desenvolvimento Econômico

---

<sup>13</sup> Redação de 2006.

Tributação e Turismo; Temática de Cultura; Temática de Educação Esporte e Lazer; Temática de Saúde e Assistência Social.

Os Conselheiros das Regiões e Temáticas da Cidade são eleitos nas Assembléias Regionais e Temáticas, cuja coordenação está a cargo da Administração Municipal, em conjunto com a Organização Popular da Região ou Temática. Como pré-requisito à candidatura de todos os candidatos titulares e suplentes, a partir de 2006, deverão ter participado como Delegados nos fóruns de sua região ou temática, nos dois anos anteriores à data da eleição, e com no mínimo sessenta por cento de presença comprovada nos fóruns de sua região ou temática.

O Regimento interno recomenda a adoção de uma cota mínima de cinquenta por cento de representatividade para ambos os sexos na composição das chapas concorrentes ao COP, bem como nas Assembléias Regionais e Temáticas. Ainda, garante um assento no COP a todos os demais conselhos de Porto Alegre, sejam institucionais ou não.

As atribuições do COP, desde a aprovação do novo Regimento Interno, em 2006, constam no art. 11, conforme segue:

Artigo 11º - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:

I - Apreciar, emitir opinião, e alterar no todo ou em parte a proposta de Plano Plurianual do Governo a ser enviada à Câmara de Vereadores no primeiro ano de cada mandato do Governo Municipal.

II - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores. Após aprovação da mesma deverão ser emitidas cópias para os(as) Conselheiros(as) do OP.

III - Emitir opinião e alterar no todo ou em parte a proposta do Orçamento anual antes de ser enviado à Câmara de Vereadores.

IV - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte a proposta do Plano de Investimentos e Serviços, respeitada a soberania dos FROP's e Temáticas.

V - Avaliar e divulgar a situação das demandas do PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS do ano anterior (executadas, em andamento, prazo de conclusão, licitadas e não realizadas) a partir das informações prestadas pelo Município, quando da apresentação da Matriz Orçamentária do ano seguinte.

VI - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais na política tributária ou de arrecadação do poder público municipal.

VII - Apreciar, emitir opinião ou alterar no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e atividades constantes do Planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do OP.

VIII a) - Acompanhar a execução Orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas e novos investimentos e/ou alterações no planejamento.

b) A Comissão de Receitas e Despesas deverá participar destas deliberações, inclusive com caráter propositivo juntamente com o Executivo para a deliberação dos(das) Conselheiros(as) e delegados(as) do OP.

IX - Apreciar, emitir opinião ou alterar, no todo ou em parte, a aplicação de recursos extra orçamentários tais como: Fundos Municipais, Fundo PIMES, e outras fontes.

X - Decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Investimentos.

XI - Apreciar, emitir opinião e alterar, no todo ou em parte, projetos de investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade.

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

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

XIV - Indicar 06 Conselheiros (03 titulares e 03 suplentes) como representantes do COP para compor as Comissões: Tripartite I, II, III, IV. As Comissões de Habitação, de Dados Populacionais, de Comunicação, Receitas e Despesas terão número de participantes votados pelo COP, e/ou a criação de Conselhos pontuais respectivamente. Cada conselheiro(a) somente poderá participar de uma comissão. Todas as comissões, conselhos e a coordenação do COP só poderão ser compostas por conselheiros titulares e suplentes.

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

XVI - Indicar Conselheiros(as) do Conselho do Orçamento Participativo, como representantes em outros Conselhos e/ou comissões municipal, estadual ou federal. Os Conselheiros(as) deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas aos Conselhos e/ou Comissões.

XVII - Apreciar recurso de votação, desde que comunicado na própria reunião da votação com a presença das partes envolvidas e apresentado por escrito à Coordenação do COP.

XVIII - Discutir, ao final de cada exercício, o presente Regimento Interno, propor mudanças ou emendas no todo ou em parte.

IXX – indicar 06 conselheiros (as), 03 titulares e 03 suplentes com 04 representantes do governo (02 titulares e 02 suplentes) para

integrarem a Comissão de Ética do COP. Esta analisará situações de quebra do Regimento Interno.

XX – Criar comissão para estudar uma nova divisão administrativa do OP, mantendo as 16 regiões mas buscando maior equidade no que se refere ao número de bairros por região.

A coordenação do COP é composta por quatro membros do Governo, sendo dois titulares e dois suplentes, e oito Conselheiros do COP, sendo quatro titulares e quatro suplentes, mais a secretaria executiva do COP, a qual é mantida pela Administração Municipal, através da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMCPGL).

As Comissões Tripartites são quatro: Políticas de Pessoal; Convênio das Creches Comunitárias; Políticas de Assistência Social e Políticas de Saúde.

Os Delegados eleitos nas Regionais e Temáticas seguem o critério de um eleito para cada dez participantes, e têm suas atribuições e competências previstos no art. 38 do Regimento Interno<sup>14</sup>, conforme segue:

Artigo 38 - São atribuições dos Delegados(as):

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Participar das reuniões no mínimo uma vez por mês organizadas pelos Conselheiros(as) nas Regiões e Temáticas;
- c) Apoiar os(as) Conselheiros(as) na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP - Conselho do Orçamento Participativo;
- d) Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;
- e) Compor as Comissões Temáticas (exemplo: Saneamento, Habitação e Regularização Fundiária) com o objetivo de debater a construção de Diretrizes Políticas. Estas comissões poderão ser ampliadas com pessoas da comunidade (as comissões Temáticas poderão desdobrar-se em Comissões de acompanhamento de obras);
- f) Deliberar, em conjunto com Conselheiros(as), sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do Orçamento;
- g) Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas microrregiões e Regiões da Cidade e Temáticas, tendo como orientação geral os critérios aprovados pelo Conselho;
- h) Discutir, propor sobre a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e, no primeiro semestre de cada mandato da Administração Municipal, o Plano Plurianual, apresentados pelo Executivo;

---

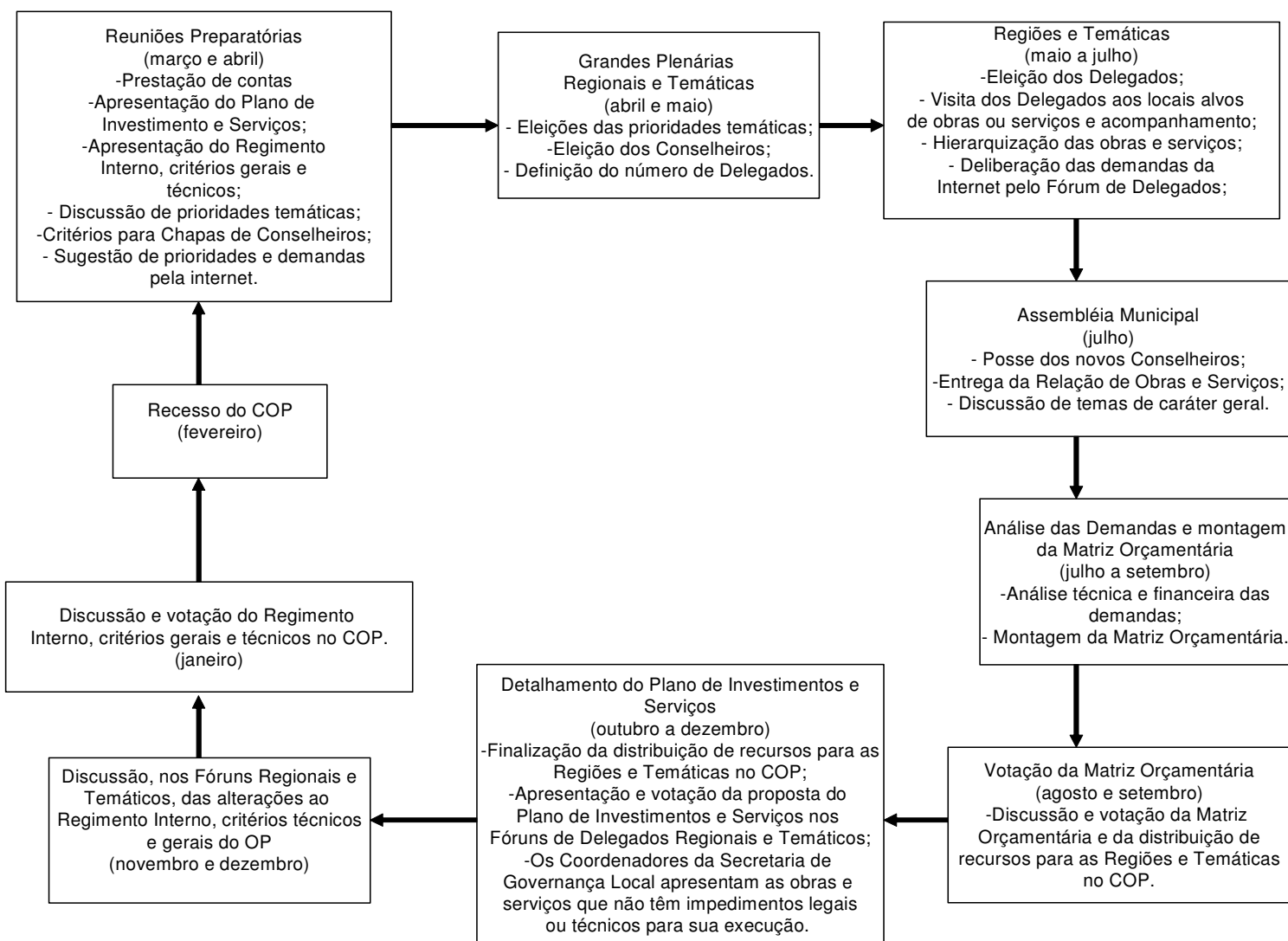
<sup>14</sup> Redação de 2006.

- i) Deliberar em conjunto com os Conselheiros(as), alterações no Regimento Interno do COP e modificações no processo do Orçamento Participativo;
- j) Formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras, desde a elaboração do projeto, licitação, até sua conclusão;
- k) Organizar um Seminário de qualificação dos(as) Delegados(as) sobre Orçamento Público, Regimento Interno, Critérios Gerais e Técnicos, com a produção de material específico para melhorar a qualidade da informação;
- l) Encaminhar demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo fórum de Delegados (as), Regional ou Temático;
- m) Votar e defender interesse comum em nome dos demais Delegados(as) de sua comunidade;
- n) Votar as propostas de pauta e demandas do Orçamento Participativo;
- o) Poderá ser exercido o papel de delegado em apenas uma região no mesmo mandato e ser exercido o papel de delegado em mais de uma, desde que não haja coincidência de horário e dia das reuniões;
- p) Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra, alterar no todo ou parte a proposta do PI referente às Obras e Serviços;
- q) Os Fóruns Regionais do Orçamento Participativo (FROP's) devem organizar comissões de educação como espaço permanente de diálogo entre as diferentes modalidades de ensino e com as demais políticas sociais. Estas comissões devem ser eleitas de forma imparcial e ter critérios de discussão sobre analfabetismo de jovens e adultos nas regiões, procurando garantir a inclusão de todos. Estas comissões deverão articular sua ação com as demais temáticas do OP.

As atividades do OP se desenvolvem de acordo com o ciclo (PMPA, 2006):

Figura seis: Ciclo anual do OP a partir de 2005





## 2.4 A distribuição dos recursos de investimentos

A distribuição dos recursos de investimentos ocorre conforme um método fundamentado no planejamento participativo. Inicia com a escolha, pelas regiões e temáticas, de quatro prioridades setoriais, que servirão de parâmetro para a proposta orçamentária quanto à hierarquia estabelecida por ordem de prioridades, tanto no concernente à alocação de recursos.

Após a definição de prioridades, os recursos são distribuídos entre as demandas conforme critérios objetivos, definidos pelo Regimento Interno<sup>15</sup>, bem como o critério da progressividade apontado por Souza (1997, pág. 68):

Isso significa que a região com maior carência, maior população, combinada com a vontade política estabelecida na prioridade temática, será contemplada com mais obras ou serviços.

Até o ano de 1996, um dos critérios objetivos estabelecidos para a distribuição de recursos era “população em áreas de carência máxima”, ou “população em áreas de extrema deficiência de serviços ou infra-estrutura”. Singer (1998, pág 127), salienta:

Outra inovação importante adotada por Porto Alegre foi definir três critérios para decidir entre propostas concorrentes de investimentos. Ganha a proposta que for prioridade de uma região, da região que tiver maior população ou da região que for mais carente. Os três critérios são justos e lógicos, e sua aplicação impede decisões espúrias, que podem resultar de acordos do tipo “você vota no meu projeto e eu voto no seu”.

Conforme o Regimento Interno, os critérios de definição de alocação de recursos de investimentos são três:

1. Carência do serviço ou infra-estrutura urbana, de acordo com dados fornecidos pela Prefeitura, e avaliação conjunta entre essa e os representantes comunitários;
2. População total da Região do Orçamento Participativo;
3. Prioridade atribuída pela Região ou comunidade para os setores de investimentos demandados por ela.

Para cada critério são atribuídas notas, cuja graduação é definida proporcionalmente:

1. à população residente na região ou área de carência em questão, sendo que, quanto maior a população total residente, ou na

---

<sup>15</sup> Primeiramente, será feita análise dos critérios para distribuição de recursos presentes na redação do Regimento Interno do OP dada em 2002.

região, ou nas áreas de carência em tela, maior a nota atribuída ao critério. Em 2002 o limite atribuído para a obtenção de maior grau foi 90.001 habitantes.

2. ao grau de carência apresentado pela região no item de investimento em análise. São atribuídas notas crescentes diretamente proporcionais ao nível de carência.
3. ao grau de prioridade atribuído ao item de investimento escolhido pela região, com notas atribuídas de forma crescente, diretamente proporcionais ao grau de prioridade da demanda para a região que a escolheu.

Fedozzi (1997) ressalta que os critérios de distribuição de recursos dentro do OP formam um conjunto que atende a dois requisitos. Pelo primeiro requisito, os critérios objetivos, válidos mediante normatização conhecida e escrita (para o OP, o Regimento Interno), de forma alguma ocultos ou subjetivos, desvinculados da vontade pessoal, posição privilegiada de determinados sujeitos políticos ou da maior capacidade de pressão de determinados grupos. Pelo segundo requisito, os critérios são universais, vez que apresentam “validade idêntica para o conjunto de indivíduos e atores participantes e para a totalidade das decisões sobre a alocação dos investimentos municipais, que caminha em sentido contrário a decisões *ad hoc* (particularistas) da política governamental”.

Para cada critério é atribuído um peso diretamente proporcional à importância, atribuída pelo COP, ao critério em questão. O peso dos critérios é modificado a cada ano, conforme a discussão efetuada pelo COP sobre o novo Regimento Interno.

A nota que cada Região recebe na classificação de cada critério é multiplicada pelo peso atribuído ao critério, resultando na pontuação decisiva do percentual cabível à cada Região dos recursos de investimento em cada item selecionado. Tal percentual é o indicativo de quantas obras poderão ser realizadas dentro de cada Região, respeitada a hierarquia definida anteriormente pela comunidade.

Conforme o Regimento Interno aprovado em 2006, a distribuição de recursos de investimento no OP obedece a critérios regionais indicativos, mas não obrigatórios, cuja utilização é efetuada autonomamente pelas regiões. São três: prioridade da microrregião ou comunidade; carência do serviço ou infra-estrutura e população atingida. Não são critérios absolutos e são aplicados de forma inter-relacionada, necessitando da escolha de um critério prioritário. O Regimento interno sugere, às regiões, que criem em seus próprios Regimentos Internos mecanismos de valorização da frequência dos delegados para a hierarquização das demandas.

São previstos, no Regimento Interno de 2006, dois momentos de eleição das prioridades temáticas:

1 - Cada Associação, Comissão de rua, etc, faz levantamento de suas necessidades;

2 - Em Assembléia de cada microrregião, as comunidades decidem:

a) Uma ordem de prioridade por Tema;

b) Em cada Tema, as demandas hierarquizadas.

3 - Em Assembléia Regional:

Aplica-se cálculo para verificar a hierarquização dos Temas pela região. Como são dezesseis temas, atribuem-se notas de dezesseis a um. Conforme a soma, são apontados os temas de maior índice (PMPA, 2006).

Os critérios gerais de distribuição de recursos são designados pelo Regimento Interno atribuindo notas e pesos, conforme três pontos de análise:

1. população total da região - peso dois:

- Até 25.000 habitantes, nota um;

- De 25.001 a 45.000 habitantes, nota dois;

- De 45.001 a 90.000 habitantes, nota três;

Acima de 90.001 habitantes, nota quatro.

2. carência do serviço ou infra-estrutura - peso quatro:

- De 0,01% a 14,99%, nota um;

- De 15% a 50,99%, nota dois;

- De 51% a 75,99%, nota três;

- De 76% em diante, nota quatro.

3. prioridade temática da região - peso cinco:

- Quarta prioridade, nota um;
- Terceira prioridade, nota dois;
- Segunda prioridade, nota três;
- Primeira prioridade nota quatro.

Os três critérios gerais serão aplicados para a distribuição de recursos nas três primeiras prioridades temáticas escolhidas globalmente pelas dezesseis regiões, com exceção do DMAE, que têm critérios próprios, específicos, dentre os critérios técnicos aprovados pelo COP.

A prioridades temáticas Educação e Assistência Social, caso sejam escolhidas entre as três primeiras prioridades, terão a distribuição dos recursos conforme os critérios gerais condicionada à conclusão das obras em andamento e à repercussão financeira decorrente de acréscimos de pessoal. A prioridade temática Saúde, da mesma forma, terá a distribuição dos recursos condicionada, além das determinantes acima, às necessidades criadas a partir da municipalização da saúde.

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

A distribuição de recursos também obedece critérios técnicos, definidos especificamente para cada área. As áreas com previsão de critérios técnicos são: Áreas de Lazer; Assistência Social; Cultura; Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo; Educação; Esportes; Iluminação Pública; Pavimentação de Vias; Saneamento Ambiental; Saneamento Básico; Saúde; Telecentros; Transporte e Circulação.

A tabela abaixo demonstra as prioridades temáticas eleitas pela população de Porto Alegre desde 1992 até 2004 (PMPA, 2006):

Figura sete: Prioridades temáticas

<b>Ano</b>	<b>Primeira prioridade</b>	<b>Segunda prioridade</b>	<b>Terceira prioridade</b>
<b>1992</b>	Saneamento básico	Educação	Pavimentação
<b>1993</b>	Saneamento básico	Pavimentação	Regularização fundiária
<b>1994</b>	Regularização fundiária	Pavimentação	Saneamento básico
<b>1995</b>	Pavimentação	Regularização fundiária	Saneamento básico
<b>1996</b>	Pavimentação	Saneamento básico	Regularização fundiária
<b>1997</b>	Política habitacional	Pavimentação	Saneamento básico
<b>1998</b>	Pavimentação	Política habitacional	Saneamento básico
<b>1999</b>	Saneamento básico	Pavimentação	Política habitacional
<b>2000</b>	Política habitacional	Pavimentação	Saúde
<b>2001</b>	Pavimentação	Habitação	Saneamento básico
<b>2002</b>	Habitação	Educação	Pavimentação
<b>2003</b>	Habitação	Educação	Pavimentação
<b>2004</b>	Habitação	Social	Educação

## **CAPÍTULO TRÊS**

### **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E REGULAMENTAÇÃO LEGAL**

A análise realizada neste capítulo terá por base a obra de Dias (2002), onde é realizado exame do relacionamento entre o governo municipal, a Câmara de Vereadores e o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Cumpre salientar que o período em que a análise se desenvolve é referente aos governos petistas frente à Prefeitura de Porto Alegre.

#### **3.1 A participação popular e a legislação.**

A participação popular está prevista na Constituição Federal de 1988<sup>16</sup> e na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989. Ambas definem a democracia brasileira como representativa e participativa. O Artigo Primeiro da CF de 1988 determina que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. A Constituição Estadual de 1989, ao postular os princípios fundamentais que norteiam o Estado do Rio Grande do Sul, no Artigo segundo, determina:

Art. 2º - A soberania popular será exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

Ainda, no texto da CE de 1989, a previsão de participação popular na administração pública está expressa no art. 19, *caput*, e seu parágrafo segundo:

Art. 19 - A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da

---

<sup>16</sup> Sobre as referências da Constituição Federal de 1988 sobre participação popular, vide Capítulo Dois deste Trabalho.

impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte:

(...)

§ 2º - A ação político-administrativa do Estado será acompanhada e avaliada, através de mecanismos estáveis, por Conselhos Populares, na forma da lei.

A Constituição Estadual introduz uma inovação na forma do direito de emenda popular ao orçamento, conforme disposto no art. 68:

Art. 68 - A iniciativa popular no processo legislativo será exercida mediante a apresentação de:

I - projeto de lei;

II - proposta de emenda constitucional;

III - emenda a projeto de lei orçamentária, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei de plano plurianual, conforme disciplinado no art. 152, § 6º.

O parágrafo sexto do art. 152 determina o rito próprio, simplificado, pelo qual se procede o direito de emenda popular ao orçamento:

Art. 152 - O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos adicionais constarão de projetos de lei encaminhados ao Poder Legislativo.

(...)

§ 6º - Durante o período de pauta regimental, poderão ser apresentadas emendas populares aos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, desde que firmadas por, no mínimo, quinhentos eleitores ou encaminhadas por duas entidades representativas da sociedade.

No Capítulo IV da Constituição Estadual, que trata da política urbana para os municípios gaúchos, o art. 177, que disciplina os planos diretores, em seu parágrafo quinto, dispõe:

§ 5º - Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.



A Constituição Estadual, ainda, inova ao prever os Conselhos Regionais, dedicados a planejar e organizar um espaço privilegiado de descentralização política.

Em Porto Alegre, a Lei Orgânica Municipal de 1990 segue a tendência das legislações federal e estadual, especialmente no art. 116, o qual garante:

(...) a participação da comunidade, a partir das regiões do município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

O Orçamento Participativo canalizou as obras e atividades do Governo Municipal de Porto Alegre para esferas de participação direta da população, causando modificações de grande espectro na atividade política do Município, especialmente em relação aos vereadores. A população, ao encontrar uma forma institucional direta de mediar suas demandas com o Executivo, rescindindo a função de “agenciador de demandas”, atribuída informalmente aos vereadores. Conforme observa Navarro (1997, pág. 219):

Em Porto Alegre, os vereadores eleitos não ligados politicamente à atual administração<sup>17</sup> viram sua influência política diminuir depois do sucesso da participação popular do OP. Com os anos mesmo a sua “raison d’être” entrou em discussão quando sua influência em áreas específicas da cidade esvaziou-se e algumas relações de controle e dominação pessoal foram ameaçadas.

Segundo Gonzáles (1999, pág. 196):

A exclusividade do Poder Executivo na iniciativa legislativa em questões orçamentárias ou em qualquer proposta que implique aumento de despesa limita o poder de ação dos vereadores. Por outro lado, a criação de mecanismos, como o próprio Orçamento Participativo, para acolhimento das demandas da população, restringe o aspecto da representação relativo à intermediação de demandas da população. Esta situação torna-se conflituosa a partir da crítica dos vereadores relativa ao esvaziamento de sua função

---

<sup>17</sup> Em 1997, a Frente Popular administrava o Executivo Municipal, sob o comando do Prefeito Raul Pont.

representativa, denunciando muitos dos instrumentos criados pelo Poder Executivo como usurpadores dessa função.

O modelo do Orçamento Participativo implementado em Porto Alegre determina que o Poder Executivo, após elaborar a Lei Orçamentária em conjunto com a população, a remete ao Poder Legislativo para debate e aprovação, de acordo com o determinado pela CF de 1988. O Legislativo tem a prerrogativa de rejeitar a proposta, mas, em função de esta ser fruto da discussão com a população, e da forte carga de legitimidade popular que a participação acarreta, os legisladores municipais acabam tendo sua margem de atuação reduzida, sem, na prática conseguirem efetuar alterações à proposta e sendo compelidos a aprová-la. Gonzáles (1999, pág. 197) salienta que:

A aprovação do orçamento é legalmente prerrogativa da Câmara. O processo de elaboração do orçamento através do OP cria a base para uma pressão social, a fim de que os vereadores mantenham o projeto enviado pelo Executivo como representação legítima dos interesses da população. A apresentação de emendas passa a ser vista como ingerência indevida.

Conforme Fedozzi (1997, pág. 182), o OP se apresenta como uma experiência de *regramento compartilhado*, em cujo processo as normas e leis são construídas em conjunto pelo Poder Executivo e pela população, chegando a um consenso oriundo do debate. Sendo assim, o sistema de regras de participação e distribuição de recursos de investimentos é parte da construção consensual entre o governo e a comunidade. O Executivo cede parte de seu poder à população, que assume uma função executiva ao participar ativamente do planejamento público, dando garantias de consenso político ao processo decisório (Offe, 1984). O modelo de participação experimentado na Prefeitura de Porto Alegre tenta aliar, na gestão de recursos públicos, princípios de democracia representativa e de democracia participativa, através da interlocução entre o Executivo Municipal (instituição de democracia representativa) e a população, representada pelo Conselho do Orçamento e os Fóruns de Delegados (instituições de democracia participativa).

O Legislativo Municipal, entretanto, não participa ativamente da articulação existente entre o Executivo e a comunidade. Conforme demonstra Santos (1998, pág. 469), grande parte da crítica dos Legisladores Municipais ao OP tem por lastro o fato de que o sistema de participação popular implementado acarretou modificações nas funções antes exercidas pelos vereadores:

O contrato político que existe entre o Executivo e a comunidade não foi estendido ao Legislativo. Ao contrário, a relação entre o OP e o Legislativo tem sido um constante conflito (muitas vezes confronto físico). A razão para o conflito é bastante óbvia. De acordo com a Constituição, cabe ao Legislativo aprovar o orçamento municipal. No entanto, o OP tem esvaziado esta incumbência.

Um dos pontos de conflito é a regulamentação legal do OP. Este, até os dias atuais, é regulamentado unicamente pela Lei Orgânica do Município e pelo seu Regimento Interno. A questão da continuidade do OP ainda não foi abordada em texto legal. Desde a primeira proposta de legalização do OP, apresentada pelo Executivo Municipal, então sob o comando do PT, a regulamentação da participação popular em Porto Alegre carrega conflitos e contradições. Tanto a comunidade quanto os Poderes Executivo e Legislativo possuem, cada um, posições distintas e divergentes. Conforme Gonzáles (1998, pág. 193 e 194):

A inexistência de uma lei que regule o Orçamento Participativo deve-se a um conflito entre duas posições: a que entende necessária a previsão legal, para garantir a sua existência, independente da concordância dos ocupantes do Poder Executivo, o que garantiria sua permanência numa eventual derrota da Frente Popular em eleições vindouras; e a que teme que a regulamentação faria com que o processo perdesse o seu dinamismo, além de permitir aos vereadores decidir sobre o formato de que iria se revestir de forma permanente, retirando essa decisão do Poder Executivo.

A questão da autonomia do OP aparece centralizada em tal debate. Se, por um lado, a regulamentação do OP confere autonomia a este, protegendo-o de mudanças políticas no Executivo (as quais, de fato, ocorreram nas eleições de 2004 com a eleição do Prefeito José Fogaça, do PPS, mas contrariando o temor de que o funcionamento do OP fosse ameaçado), por outro, o processo de regulamentação,

que necessariamente aconteceria via Câmara Municipal de Vereadores, possibilitando intervenções destes ao processo de participação popular e “engessando-o”.

### **3.2 Propostas de Regulamentação do Orçamento Participativo de Porto Alegre**

A primeira proposta apresentada para a regulamentação legal do OP ocorreu no final da primeira gestão da Administração Popular, apresentada pelo Executivo Municipal, com aprovação do COP, através de Projeto de Lei de Iniciativa Popular, na forma prevista pela CF de 1988. Entretanto, depois de concretizada a possibilidade de eleição de Tarso Genro como Prefeito Municipal, dando à Frente Popular mais uma gestão na administração de Porto Alegre, o Executivo retirou seu apoio à regulamentação do OP e ao Projeto de Iniciativa Popular. Durante a gestão de Tarso Genro, os movimentos populares aderiram à posição do Executivo, manifestando-se contrárias à regulamentação do OP. Navarro (1997, pág. 195), aponta que:

Talvez esse procedimento refletisse a histórica suspeita que as associações comunitárias mantinham diante das costumeiras promessas governamentais, que nunca se materializavam. Decidiram então que o OP manter-se-ia inteiramente autônomo, rejeitando qualquer dominação pelo município, uma diretriz obviamente de acordo com a compreensão política das novas autoridades. Essa foi uma decisão emblemática, pois garantiria a “soberania do controle associativo”, que era um dos objetivos-chave desde o início do processo. Mas a decisão também reabriu um velho debate sobre os limites desse processo de democracia direta, diante das possíveis mudanças políticas no futuro, se salvaguardas não forem introduzidas para manter a integridade do processo em situações de mudança na orientação política do município.

O debate sobre a regulamentação legal do OP sempre dividiu as opiniões dos membros dos partidos que compunham a Frente Popular. Em dezembro de 1991, contrariando a posição majoritária, contrária à regulamentação, o Vereador Clóvis Ilgenfritz da Silva, do PT, apresentou, na Câmara de Vereadores, um Projeto

de Lei para regulamentação do OP. Na Exposição de Motivos do Projeto de Lei número 270/91, o autor declara que:

(...) este espaço conquistado por todas as representações de áreas e segmentos sociais de nossa Cidade, não deve ser objeto de uma política de governo de determinado partido, mas deve ser institucionalizado para todas as administrações que assumirem o comando do município de Porto Alegre, como reconhecimento à conquista da cidadania e da própria democracia.<sup>18</sup>

A intenção pretendida pelo Projeto do Vereador Clóvis Ilgenfritz da Silva era não apenas regulamentar o processo do OP, mas institucionalizá-lo, garantindo a autonomia da experiência em relação ao Executivo municipal, e se caracterizava por propor uma regulamentação genérica do Orçamento Participativo, conferindo flexibilidade à dinâmica do mesmo. Em 1993, o Projeto passou pela Comissão de Constituição e Justiça e retornou à pauta de discussão da Câmara de Vereadores. Entretanto, em dezembro do mesmo ano, por orientação da bancada do PT, o Vereador Clóvis optou pelo arquivamento do Projeto. Mesmo assim, em outubro de 2004, o mesmo voltou a tramitar, atendendo à solicitação do Presidente da Câmara de Vereadores, Vereador Luiz Brás, sendo novamente arquivado em dezembro daquele ano, por nova solicitação de seu autor. Em 1995 houve novo desarquivamento do Projeto e envio deste ao Executivo, para pronunciamento. Em setembro de 1995, o Executivo enviou à Câmara sua resposta motivada, justificando a posição contrária à regulamentação, baseado na autonomia da sociedade para elaborar as regras de funcionamento do OP enquanto instância de participação popular.

Quando da primeira apresentação, o Projeto de Lei 270/91 recebeu parecer favorável da Auditoria Legislativa. Em todas as apresentações, recebeu pareceres favoráveis também da Comissão de Constituição e Justiça. Em setembro de 1993, a pedido do Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara, foi remetido ao Executivo para que este emitisse parecer, o que veio a ocorrer em

---

<sup>18</sup> Câmara Municipal de Porto Alegre, 1991, pág. 2.

setembro de 1995. em documento distribuído aos Conselheiros e Delegados do Orçamento Participativo em 1996, o Vereador Ilgenfritz comenta tal parecer do Executivo:

Segundo o Parecer do Governo Municipal, a institucionalização do processo de participação popular no Orçamento Participativo “limitaria” a soberania popular. Também argumentam que o dispositivo da Lei Orgânica Municipal, art. 116, parágrafo primeiro, é suficiente para garantir a participação da comunidade no processo orçamentário, com o que não podemos concordar.

(...)

Assim como as disposições Constitucionais, o art. 11, parágrafo primeiro da Lei Orgânica municipal por si só não asseguram este direito, dá margem à criação de formas diversas de participação popular. A Administração Popular em conjunto com a população estipulou o modelo atualmente praticado, contudo em governos futuros poderá ser alterado, descaracterizando todo o processo que se estruturou até o presente e essa é nossa preocupação maior. Embora solidamente consubstanciado entre a comunidade e o Poder Público, como um costume, não temos garantia alguma que ele possa subsistir em governos posteriores.

(...)

Nosso Projeto avança além do dispositivo da Lei orgânica, na medida em que assegura a realização de assembleias populares junto às regiões, com escolha de delegados e representantes eleitos pela comunidade. Nossa intenção é assegurar a continuidade do modelo atualmente praticado, que pode ser ainda mais aprofundado, garantindo assim a participação soberana da comunidade nas decisões do Poder Público. (Silva, 1996, pág. 1 e 2)

A oposição ao Projeto de Lei 270/91 também ocorreu no Legislativo Municipal, tanto de parte dos Vereadores dos partidos que compunham a Frente Popular que apoiavam a postura do Executivo, quanto dos Vereadores dos partidos de oposição ao governo municipal, que, naquele momento, viam a regulamentação legal como a perpetuação de uma experiência que esvaziava a sua função representativa.

Entretanto, tal postura dos Vereadores da então oposição ao governo municipal foi modificada na medida em que estes perceberam que a legalização do OP significava o seu desvencilhamento do PT. A oposição vê, na regulamentação do OP, a possibilidade de desfazer a aliança entre este e o Executivo, resgatando a

possibilidade de intervenção do Legislativo no Processo. Conforme Dias (2000, pág. 235):

(...) quando a oposição ao governo almeja essa independência não é por amor à democracia direta, à qual muitos deles já demonstraram descrença, mas por que acreditam que a emancipação do OP corresponde ao se divórcio com o Partido dos Trabalhadores.

Em 1995, o Vereador Nereu D'Ávila, do PDT, apresentou um projeto substitutivo ao Projeto de Lei original, objetivando aprimorar o Projeto de Lei 270/91 e inserir a Câmara de Vereadores de Porto Alegre no processo do OP. O Substitutivo consubstanciou o Projeto de Lei Complementar 1122/96, que se caracteriza por aspectos de controle e limitação do poder da participação popular no OP. A Procuradoria da Câmara considerou, em parecer, o Substitutivo inconstitucional, pois propunha, em seu art. Sexto, a participação de dois representantes da Câmara de Vereadores no COP. A alegação de inconstitucionalidade da Procuradoria fundamentava-se em, na CF, a elaboração do orçamento ser função exclusiva do Executivo, cabendo à Câmara legislar sobre os projetos orçamentários, sujeitando-os a emendas e aprovação, e fiscalizar sua execução. No início de 1996, o Vereador Nereu D'Ávila retirou seu Substitutivo dos trâmites da Câmara.

O Vereador Clóvis Ilgenfritz da Silva apresentou um Projeto Substitutivo, chamado de Substitutivo número dois, que previa a autonomia do OP para se auto-regulamentar. O Vereador Nereu D'Ávila, por sua vez, apresentou outra proposta de Substitutivo, chamado de Substitutivo número três. Avaliados pela Comissão de Constituição e Justiça, o Projeto Substitutivo número dois foi aprovado, e o número três foi rejeitado, por apresentar o mesmo vício do Substitutivo número um. Em abril de 1996, o Vereador Ilgenfritz tentou retirar de tramitação seu Substitutivo, dada a manifestação popular contrária à proposta, mas não logrou êxito.

A Comissão de Constituição e Justiça, verificando a polêmica instalada em torno da regulamentação do OP, recomendou a formação de uma Comissão Especial, encarregada de discutir uma proposta coletiva para a regulamentação do OP. No Relatório final do Presidente da Comissão Especial, Vereador Nereu D'Ávila, foram indicadas apenas algumas sugestões, como a

regulamentação do art. 116 da LOM, que trata da participação popular no município. Também recomendou a regulamentação da previsão de envio do Plano de Investimentos pelo Executivo até o dia primeiro de novembro de cada ano, a fim de que este seja apreciado pela Câmara. Os Projetos Substitutivos não foram votados pela Câmara de Vereadores.

Em 1999, o Vereador Isaac Ainhorn, do PDT, apresentou à Câmara um Projeto de Lei para a regulamentação do OP, amplamente veiculado pela mídia local. O Projeto de Lei número 0030/99 apresenta, em sua Exposição de Motivos, o temor do autor de que o OP a sua implementação (sem a existência de uma lei que o regule) constitui-se, a juízo do autor, num instrumento de ação temporária. O autor objetiva, ainda, em seu Projeto:

(...) conjugar e expressar a participação da comunidade, seja pela ação direta dos seus cidadãos, seja através de suas entidades legalmente constituídas (democracia participativa), em harmonia com a representação do Poder Legislativo (democracia representativa)<sup>19</sup>.

O Projeto de Lei número 0030/99 redefinia a estrutura do OP, garantindo à Câmara de Vereadores um papel funcional no processo orçamentário. A primeira alteração estrutural na dinâmica do OP é a caracterização do Legislativo como um dos promotores do Orçamento Participativo, ao lado do Executivo, como expressam o artigo segundo do Projeto:

Art. 2º. Os Poderes Executivo e Legislativo deverão promover anualmente o debate do processo de elaboração orçamentária com a comunidade<sup>20</sup>.

Também os parágrafos segundo e terceiro do artigo terceiro prevêm tal papel ao Legislativo:

Parágrafo 2º. Os delegados, representantes eleitos pelas assembleias gerais, regionais e temáticas, deverão, em conjunto com a Câmara Municipal, elaborar o plano de obras do Município com

---

<sup>19</sup> Câmara Municipal de Porto Alegre, 1999, pág. 1.

<sup>20</sup> Idem, pág. 3.



base nas prioridades definidas pela população, para posterior envio ao Executivo municipal.

Parágrafo 3º. Caberá aos Fóruns de Delegados (...) estabelecer, em votação direta, a ordem de prioridades a serem encaminhadas sob forma de relatórios aos Poderes Legislativo e Executivo.<sup>21</sup>

O Legislativo Municipal, conforme o Projeto de Lei número 0030/99, teria seus poderes aumentados, pois, além de participar ativamente, junto com o OP como co-responsável pelo Plano de Investimentos do município, teria, sobre o orçamento municipal, ainda, direito de emenda e aprovação. O Executivo seria, destarte, meramente o executor do processo orçamentário. Manifestando-se contrário ao Projeto de Lei número 0030/99, o COP organizou um Abaixo-Assinado entre a população, distribuiu Nota de Repúdio ao Projeto e orquestrou manifestações na Tribuna Popular, como são chamadas as sessões abertas da Câmara Municipal.

O descontentamento dos representantes do OP direcionavam-se ao parágrafo primeiro do art. terceiro do Projeto de Lei número 0030/99, que diz:

Os delegados serão escolhidos proporcionalmente ao número de habitantes residentes na região, acrescidos de mais um representante indicado por toda e qualquer associação legalmente constituída que comprove sua atuação, junto à comunidade da região a qual estiver identificada<sup>22</sup>.

Também o parágrafo primeiro do artigo quinto foi motivo de descontentamento dos representantes do OP, na medida em que afirmava:

Será disponibilizado para discussão com a comunidade e definição de demandas dos seus diversos segmentos, 50% (cinquenta por cento)<sup>23</sup> do total dos valores dispostos para investimentos no Município<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Câmara Municipal de Porto Alegre, 1999, pág. 3.

<sup>22</sup> Idem, pág. 3.

<sup>23</sup> O COP tem 100% dos recursos de investimentos do município disponíveis.

<sup>24</sup> Câmara Municipal de Porto Alegre, 1999, pág. 5.

As críticas dos representantes do OP têm por fundamento o entendimento destes de que tais artigos constituiriam uma proposta de diminuição da participação popular na construção do orçamento municipal.

Com relação ao parágrafo primeiro do artigo quinto, fica indefinido onde deveriam ser investidos os restantes cinqüenta por cento dos recursos de investimentos, permitindo a dedução de que os projetos de autoria dos vereadores determinaria a alocação de tais recursos.

A Procuradoria Geral da Câmara de Vereadores de Porto Alegre emitiu parecer desfavorável ao Projeto de Lei número 0030/99, especificamente contra o texto do artigo sétimo, segundo o qual:

Fica o Município obrigado a realizar, anualmente, através do Gabinete de Planejamento (GAPLAN), o censo econômico, social e de infra-estrutura pública em cada uma das dezesseis regiões do Orçamento Participativo.

Segundo entendimento da Procuradoria, tal artigo estabelece atribuições aos órgãos da Administração Municipal, o que não é de competência do Legislativo, conforme a Lei Orgânica do Município.

Em agosto de 1999, o Vereador Lauro Hagemann, então filiado ao PPS, apresentou um Substitutivo ao Projeto de Lei número 0030/99, propondo uma regulamentação informal do OP. Fundamenta o autor (Câmara Municipal de Porto Alegre, 1999, pág. 2 e 3.), em sua Exposição de Motivos a deficiência que pretende suprir no Projeto de Lei:

(...) incluir o Poder Legislativo no âmbito da discussão do orçamento (...), e ocupando o papel de centro no processo decisório, cabendo ao Prefeito Municipal apenas executar as demandas a ela encaminhadas. Tal proposta é inadmissível, pois reverteria a lógica constitucional quanto à iniciativa do Chefe do Executivo em propor alterações de natureza financeira, onde se inclui o orçamento.

(...)

Ademais, causa estranheza o conteúdo do parágrafo 1º do art. 5º do Projeto de Lei, que disponibiliza para discussão com a comunidade apenas 50% do total dos valores dispostos para investimentos, ao

invés da totalidade destes recursos, tal como ocorre atualmente, sem que se defina, aliás, qual o destino dos restantes 50%.

O Substitutivo propõe algumas alterações ao processo do OP, como se pode verificar no parágrafo segundo do artigo terceiro (Câmara Municipal de Porto Alegre, 1999, pág. 6):

Os delegados deverão, em conjunto com os Poderes Executivo e Legislativo Municipais, discutir sobre a elaboração do plano de obras e outros aspectos orçamentários do Município, com base nas prioridades definidas pela população.

Mesmo que de forma mais branda, persiste no Substitutivo o mesmo problema do Projeto de Lei número 0030/99, com relação ao conflito entre os poderes constituídos, na medida em que não define o momento em que as discussões com cada um dos poderes devem ocorrer, deixando margem para interpretar que a participação do Legislativo pode acontecer ainda no período que antecede a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, o que seria inconstitucional perante a legislação brasileira.

Outra alteração ao processo do OP apresentada pelo Substitutivo em tela é a inclusão de obras não concluídas em um determinado ano como prioridades para o ano seguinte, condicionada a uma reavaliação das obras não realizadas com relação à necessidade e urgência de sua execução.

Em junho de 1999 o Vereador Luis Braz, do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, moveu contra o então Prefeito Municipal, Raul Pont, uma Ação Popular, na prerrogativa de cidadão porto-alegrense. A Ação Popular alegava a inexistência de previsão legal do OP, argumentando, o autor, que a auto-regulamentação do Orçamento Participativo seria “uma clara e cristalina incitação à desordem e à baderna, com total de desconsideração da ordem institucional que rege os atos dos poderes constituídos, mais especificamente, o Poder Legislativo e o Poder Executivo”. O autor alegou a ilegalidade do OP, nos termos seguintes (Brás, 1999, pág. 5 e 6):

(...) um ato de claro desvio de finalidade, com gasto descomunal em publicidade, praticado com intuito diverso daquele determinado pela lei e com a utilização do erário municipal, o que demonstra a total falta de probidade administrativa do Prefeito Municipal de Porto Alegre.

O Vereador Luiz Braz alegava que o OP nada mais era do que uma campanha de promoção do Partido dos Trabalhadores, que, desta forma, iludia a população com a perspectiva falsa de participação no processo orçamentário, vez que o Orçamento Participativo não poderia existir, pois não observava qualquer previsão legal. Segundo o autor da Ação Popular, o Regimento Interno do OP não poderia ser considerado previsão legal de funcionamento deste, por não observar, em sua confecção, o devido processo legislativo. A Ação Popular trazia um Pedido de Liminar para proibir qualquer publicidade ou ato relacionado com o OP. Em julho de 1999, na análise do Pedido de Liminar, o Ministério Público, manifestando-se pelo indeferimento, declarou que o Orçamento Participativo se desenvolve “em um momento pré-orçamentário”, e que “cabe ao Executivo definir a forma pela qual irá elaborar e formalizar o orçamento”. Ainda, “ouvir previamente a comunidade sobre suas prioridades não aparenta ferir qualquer dos princípios da Administração Pública” (Conforme os Autos do processo número 00101687482, do Juizado de Direito do Estado do Rio Grande do Sul). O Pedido de Liminar foi denegado pelo Juiz de Direito da Sétima Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, onde o processo tramitou.

### **3.3 O Orçamento Participativo e o Poder Legislativo Municipal**

O sistema do Orçamento Participativo é construído em cima de critérios impessoais, com regras objetivas para alocação de recursos públicos, e constitui num empecilho às práticas clientelistas de trocas de favores e barganha política como estratégia de acesso aos recursos públicos ou método de controle social. Fedozzi (1997) utiliza os critérios pelos quais o OP é construído como justificativa à hostilidade e mútua crítica existente entre os representantes populares

do COP e Delegados do OP e grande parte dos representantes do Legislativo Municipal.

É de competência exclusiva do Poder Executivo a iniciativa legislativa em questões orçamentárias, assim como em qualquer proposta que implique em aumento de despesas, limitando, por conseqüência, o poder de ação dos vereadores. Os mandatários do Legislativo também têm seu poder de representação restringido relativamente à intermediação das demandas populares com a implementação do Orçamento Participativo.

Ainda que a aprovação do orçamento seja prerrogativa do Poder Legislativo, o OP cria uma base de pressão social frente aos vereadores, para que estes mantenham o Projeto enviado ao Executivo como representação plena de legitimidade, ao qual qualquer emenda é tomada como ingerência indevida (Gonzáles, 1998).

Conforme Dias (2002, pág. 201), o Orçamento Participativo opera como

(...) anteparo para o governo do PT implementar seu projeto político que poderia ser inviabilizado pela oposição no Legislativo, majoritária na Câmara desde o primeiro mandato. Ao visar a chamada “inversão de prioridades” a prefeitura de Porto Alegre, sob o comando do PT, organizou uma base de consulta popular que legitimou a distribuição dos investimentos prioritariamente para as regiões mais pobres da cidade. Este fato, no entanto, está longe de se constituir em um “assalto” às instituições democráticas de viés representativo, pois as regras do jogo nunca deixaram de ser aquelas estabelecidas institucionalmente.

O OP tem causado impacto na correlação de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo. De acordo com Dias (2002), a criação do OP possui três efeitos sobre a Câmara Municipal: constrangimento, renúncia e reação.

A introdução da participação popular na elaboração do orçamento do município criou uma reacomodação de forças, com o fortalecimento do Executivo frente ao Legislativo. Diante da pressão popular, exercida muitas vezes nas galerias da Câmara de Vereadores, durante o processo de apreciação e votação do

orçamento pelos Legisladores Municipais, estes viram-se constrangidos, inibidos e acuados. No entender de Dias (2002, pág. 105):

Não foi só o peso de alterar uma decisão que foi tomada pela população a quem eles deveriam representar, mas também a pressão popular de participantes do OP que passaram a circular no plenário da Câmara nos dias de pauta orçamentária e, principalmente, no dia da votação final do orçamento.

Os Vereadores foram compelidos a “questionar seu próprio papel no processo democrático” (Dias, 2002, pág. 105), bem como principiaram por temer uma futura derrota eleitoral, caso se posicionassem contrariamente às decisões da população. Havia, portanto, “o domínio do fator surpresa, o temor pelo desconhecido, o assombro diante da multidão” (Dias, 2002, pág. 105).

De tal forma os vereadores foram tomados pelo constrangimento e temor que praticamente “renunciaram” ao seu direito de emenda ao orçamento. Nos dizeres de Dias (2002, pág. 209):

A noção, disseminada na cidade, de que a democracia direta que é exercida no OP é mais eficaz na alocação da verba pública do que o mecanismo representativo operado pela Câmara, somada à pressão popular dos participantes do OP, contribuiu para que os vereadores reduzissem a sua participação no processo orçamentário.

Entretanto, a Câmara, depois de reduzir expressivamente o número de emendas oferecidas ao orçamento, iniciou processo de reação contra a diminuição de sua própria participação. Conforme Dias (2002), algumas estratégias engendradas pela oposição ao OP procuraram “resgatar a oportunidade de representar os interesse de seu eleitorado através da incorporação de suas demandas às planilhas orçamentárias” (Dias, 2002, pág. 209). Conforme Dias, uma das estratégias adotadas pelos Vereadores foi o contato com os Conselheiros e Delegados do OP vinculados a partidos de oposição ao PT, visando tomar conhecimento de obras ainda não realizadas pelo governo para incorporá-las a emendas ao orçamento. Também podem ser classificada como estratégia de reação dos Vereadores as tentativas de regulamentação do OP, na medida em que a legalização representava, antes da

eleição do Prefeito José Fogaça, a desvinculação do Orçamento participativo do projeto político do PT. Tais investidas, segundo a autora, estão eminentemente voltadas para o enfraquecimento do Executivo.

Entretanto, as reações dos Vereadores demonstram uma capacidade de o OP de pautar as articulações políticas de Porto Alegre, abrindo as portas de um novo cenário no ambiente legislativo da cidade, este caracterizado por mudanças na percepção dos vereadores sobre seus mandatos, convertendo-os, praticamente, de livres em imperativos.

Importa observar que tais mudanças acontecem sem que quaisquer modificações tenham ocorrido na natureza dos mandatos dos legisladores. Conforme Dias (2000), é o constrangimento que os leva à renúncia do direito de autonomia decisória, submetendo-os ao veredicto da vontade popular manifestada.

Conforme Wampler (1999), outros dados também têm relevância para analisar o impacto do OP perante o comportamento político e eleitoral da população porto-alegrense. O Núcleo de Pesquisas Eleitorais do Rio Grande do Sul, em pesquisas realizadas, aponta uma significativa alteração da identidade partidária da população de Porto Alegre. Os dados apurados verificam que, entre os anos 1985 a 1996, ocorreu acentuada transferência de eleitores dos partidos PMDB e PDT para o PT. Verifica-se numericamente:

Figura oito: Votos por Partidos na Prefeitura de Porto Alegre

<b>Ano</b>	<b>Eleitores do PMDB</b>	<b>Eleitores do PDT</b>	<b>Eleitores do PT</b>
<b>1985</b>	20,9%	27,7%	6,4%
<b>1996</b>	2,2%	4,7%	40,9%

(Fonte: Wampler, 1999)

Conforme o autor, tais dados significam que a população porto-alegrense faz prevalecer a idéia do OP enquanto programa central da administração petista, que se desenvolveu de 1989 até 2004. Segundo o autor, o fator “vontade política” parece ser o centro da nova cultura política desencadeada no município, fazendo prevalecer a tese de que “o Executivo continua sendo o principal agente político, o Legislativo depende o Executivo para a liberação dos recursos, e a

implementação de programas de participação depende da vontade do Executivo” (Wampler, 1999, pág. 32).

Em 1996, a ONG CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, em pesquisa junto à Câmara de Vereadores do Porto Alegre<sup>25</sup>, demonstra que, mesmo que 82,14% dos legisladores municipais avaliassem o OP de forma positiva, decalcando-se favoráveis à participação dos cidadãos nas decisões orçamentárias do município, as respostas aos questionários apresentados aos vereadores aparecem com observações críticas, basicamente de três ordens:

1. Preocupação com a regulamentação legal do OP;
2. Preocupação com o espaço reduzido para os vereadores interferirem na peça orçamentária;
3. Preocupação com o sentimento de constrangimento experimentado em assembléias do OP pelos vereadores de oposição ao Executivo (então liderado pelo PT).

Associada ao temor de derrota eleitoral, caso manifestem-se livremente contrários ao OP, soma-se, para os Vereadores, a questão da opinião pública, tanto por pesquisas e sondagens de opinião, quanto através da mídia e meios de comunicação em geral, que sobrepõe a pressão popular diretamente sobre o Legislativo. Conforme Dias (2002, pág. 197):

Transitando com intimidade pelos corredores da Câmara durante os períodos de discussão dos processos orçamentários, um significativo número de membros do OP procuram transmitir aos vereadores de oposição que desejam ver suas prioridades para o investimento público incorporadas integralmente à planilha orçamentária. Qualquer tentativa de obstrução aos projetos do Executivo, seu aliado natural, também é encarada pelos populares como uma afronta à sua própria vontade. Diante dessa situação, os vereadores, principalmente da oposição ao governo, passaram a sentir restringida sua margem de autonomia decisória.

Entretanto, cumpre ressaltar que a instituição do OP não retirou dos vereadores a prerrogativa legal de votar o orçamento, nem anulou nenhuma de suas atribuições, não tendo alterado nada na legislação municipal que reduzisse a

---

<sup>25</sup> CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. *Os vereadores de Porto Alegre e o Orçamento Participativo*. Porto Alegre, 1996.



capacidade de os vereadores intervirem, emendando os Projetos de Lei orçamentários. Ou seja, mesmo que o OP se constitua numa alternativa ao formato político tradicional, ele se mantém inserido no conjunto das “regras do jogo” da democracia representativa, mantendo a legitimidade das diferentes instâncias de poder. A reconhecimento de tal institucionalidade é demonstrado pelo envio da proposta orçamentária para apreciação e aprovação na Câmara de Vereadores.

Outrossim, os movimentos populares, com a implementação do OP, passaram a contar com canais abertos e instâncias regulares de contato direto com o Executivo Municipal, como forma de dar vazão às suas demandas por direitos urbanos, sendo construídas novas regras do jogo democrático. Reconheceu-se, a partir do OP, a legitimidade dos sujeitos populares, que passaram a prescindir do papel de “agenciamento de favores”, exercido pela prática parlamentar nos municípios.

Com a criação e consolidação do OP, as funções tradicionalmente exercidas por grande parte dos Vereadores da cidade foram alteradas substancialmente, permitindo que se verifica a sensação de “perda de poder e esvaziamento dos mandatos”, experimentada por estes.

Cumprе salientar, entretanto, que os Vereadores não estão impedidos de participar das reuniões do OP. De acordo com as regras instituídas pela administração municipal e pelo COP, cada bancada partidária com assento na Câmara de Vereadores tem assegurado o direito de palavra através de um Vereador que a representa nas Assembléias Regionais do OP.

Os conflitos verificados entre a Câmara de Vereadores e o COP atestam as dificuldades para viabilização prática da democracia participativa através da complementaridade entre as instituições representativas do Estado e as formas de participação direta da população na Administração Pública. Para Fedozzi (1997, pág. 164 a 165):

(...) os conflitos entre o OP e o Legislativo demonstram as dificuldades para viabilização prática da democracia participativa através da complementaridade entre as instituições representativas do Estado e formas de participação direta da população na Administração Pública. Ao final da primeira gestão da Administração

Popular (1992), o deslocamento de poder a favor da participação popular na gestão municipal parece ter gestado – contraditoriamente ao caráter democrático expresso pela nova Lei Orgânica Municipal de 1990, por um lado, sérias resistências do Legislativo às novas formas de participação direta da população e, por outro, uma posição de aversão política dos movimentos comunitários mais organizados aos Vereadores, quase uma negação da importância política das instituições legislativas para a democracia.

A dinâmica do OP expressa, entretanto, uma tentativa em direção à construção de um espaço que tenta reconciliar os princípios da representatividade e da participação. Conforme Navarro (1997, pág. 220):

(...) o processo de controle fiscal do OP indica novos termos para a antiga discussão que opõe democracia direta e democracia representativa. Talvez o OP-POA esteja mostrando que uma terceira alternativa pode ser possível, combinando elementos das duas possibilidades anteriores.

O terceiro efeito político apontado por Dias (2002) do OP sobre o Legislativo Municipal é a reação dos Vereadores: constatada a diminuição de sua capacidade decisória, os vereadores passam a intensificar o grau de conflito com o Executivo, aliado natural do OP e principal responsável por sua existência. Conforme a autora, a reação dos Vereadores aconteceu de três maneiras. Primeiramente, utilizando a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a partir da segunda legislatura, como espaço de luta pelos recursos orçamentários. Após, a reação começa a ser articulada pelo enrijecimento da postura dos vereadores em relação às decisões do Executivo, em especial quanto aos vetos deste às decisões da Câmara. Ainda, a regulamentação do OP aparece como reação, exemplificada pela criação da Comissão Especial.

### **3.4 O Orçamento Participativo de Porto Alegre e o Poder Executivo Municipal**

A participação popular, viabilizada pela criação do OP, operou, para o Executivo, como um instrumento legitimador das propostas de investimentos nas regiões mais carentes de cada bairro de Porto Alegre, e por toda a cidade.

O Executivo, que se posicionou contrário à regulamentação legal do OP, alega que esta faria com que o processo perdesse seu dinamismo, além de permitir, ao Legislativo, decidir sobre o formato do processo. O fundamento de tal posição está no fato de ser, o OP, um espaço público não-estatal, constituindo-se numa fonte de produção de Direito independente e autônomo em relação ao Estado. Segundo Genro (1996, pág. 154), esse novo espaço público é fruto da crise da sociedade e do Estado, e apresenta as seguintes características:

(...) transcende os partidos democráticos. Cria formas autônomas de poder e influência, ao lado dos velhos sindicatos acucados pelo desemprego “estrutural”. (...) podem se tornar reais mediadoras da ação política direta dos cidadãos por seus interesses, sob controle destes, sem amarrar-se mecanicamente no direito estatal que regula a representação política.

Sobre as normas que regem o processo do OP, Genro (1994, pág. 4) as define como

(...) normas constituintes de uma esfera pública não-estatal, porque ao mesmo tempo que constituem um sistema de regras e de relações, marcam um limite na autonomia dos sujeitos que integram essa esfera.

É uma esfera pública não-estatal, não-espontânea, regrada, mas regrada através de um direito que não foi imposto coativamente nem pelo Estado, nem pela força da Administração, nem constituído de fora. É um regramento autônomo, articulado, que orienta condutas e que abre um espaço de disputa democrática, pautada pela hegemonia interna que se realiza politicamente nas regiões, de uma maneira completamente previsível, previsibilidade que é uma das características essenciais do Direito.

O autor defende a proposta de um ordenamento autônomo, afirmando a existência de uma pluralidade de ordenamentos jurídicos no interior da vida social. No caso do OP, a necessidade de uma ordenação jurídica não desaparece de todo com a incapacidade de o Direito oficial reger as relações que se estabelecem entre os atores participantes do processo. A regulação do OP, embora organizada formalmente, ocorre de forma alternativa, e à margem do Direito estatal. Genro (1994, pág. 4) aponta alguns aspectos negativos da regulamentação do OP:

(...) se tivermos uma regulamentação que venha do Estado, integrando o Orçamento Participativo na sua lógica, teremos fatalmente a sua burocratização e os conflitos de poder, que se resolvem hoje pela política e por norma autônomas consensuais. A regulação do orçamento Participativo por lei seguirá a lógica do direito estatal, asfixiando e subordinando à mentalidade positivista do Judiciário.

Ainda acrescenta Genro (1994, pág. 5):

O processo do Orçamento Participativo passa, neste caso, a ser truncado por ações judiciais, por liminares ou outras formas de intervenção do Poder Judiciário, o que não permite que os conflitos se resolvam pela negociação, pelo diálogo e pela disputa democrática.

Enquanto esfera pública não-estatal, conforme propõe o autor, o OP retira do Estado o papel de controle tutelar da vida pública, possibilitando a penetração do Estado pela sociedade civil. Porém, no entender de Fedozzi (2000), tratar-se de uma esfera pública não-estatal não é suficiente para explicar o OP, pois não considera as diferenças de natureza das diversas esferas públicas relacionadas no processo. Ademais, a construção do método para distribuição dos recursos de investimentos e a dinâmica do OP o caracterizam pelo que Fedozzi (1997) chama de “regramento compartilhado”, onde o Executivo, mediante uma intervenção governamental ativa e com grande poder de iniciativa, adota uma postura de produção de consenso na interação com os movimentos comunitários, em que as regras do jogo foram elaboradas conjuntamente, ainda que de forma autônoma em relação ao Legislativo.

A posição contrária ao regramento sustentada pelo Executivo também se fundamenta no fato de que o OP já possui base legal nas Constituições Federal e Estadual, bem como na LOM, prescindindo de outro tipo de legislação. Conforme defende Pont (1999, pág. 178):

Qualquer nova legislação seria redundante e retiraria da sociedade o necessário espaço de auto-organização e estímulo a ter regras que

possam ser alteradas de forma ágil, não burocrática, pelos próprios agentes sociais do processo.

Através deste ponto de vista, a regulamentação do OP já existe, e se renova anualmente, na medida em que o COP permanentemente realiza uma revisão de suas regras de funcionamento, exercendo o direito de auto-regulamentação conferido pela “autonomia popular”.

O OP, conforme já abordado neste trabalho, é fruto da disposição política e capacidade técnica do Executivo Municipal em dividir parte de suas competências com a população. Entretanto, o compromisso do Executivo não se dá apenas com a criação do processo do OP, mas também com sua continuidade, atuando em conjunto com os atores municipais na reformulação das regras, critérios e mecanismos de participação popular, decisões políticas e alocação de recursos. Como temos em Abers (1998, pág 47), o governo municipal é crucial para o sucesso do desenvolvimento do OP, “exemplo notável de gênese de organização cívica a partir da organização do Estado”.

Porém, não existe uma clara definição sobre quem define as regras do jogo, nem de como estas são definidas, especialmente no tocante à autonomia dos atores sociais envolvidos no processo. Partindo da definição do OP feita por Fedozzi (1999, pág. 183), que o conceitua como um processo de regramento compartilhado, que “se traduz na instituição de normas e leis do processo mediante consenso construído entre o Executivo e os próprios sujeitos comunitários”. No entender de Gonzáles (1998, pág. 211):

(...) a sociedade política encontra uma forma de controlar a sociedade civil, e não ao contrário. Ao mesmo tempo que o Estado abre mão de uma parcela de poder, permitindo a decisão da população, ele limita a ação desses setores e permite a diminuição do conflito aberto, bem como cria uma forma indireta de controle da ação dos grupos organizados que reivindicam bens instrumentais.

O Executivo seria, portanto, o interveniente ativo que, na prática, dirige de forma hegemônica quase todas as instâncias em que se desenvolve o OP, inclusive na criação das regras do jogo. A construção do método para distribuição dos

recursos de investimentos e a definição da dinâmica do OP (regionalização, instâncias e formas de representação) são exemplos de que, num processo de regramento compartilhado, o Executivo adota uma postura de produção de consenso na interação com os movimentos comunitários, através do qual são definidas as regras do jogo. O OP seria, então, um processo de co-gestão, e não auto-gestão.

Santos (1998, pág. 499), afirma que:

(...) em um sistema de co-gestão, o Executivo não tem uma importância muito ativa, a não ser porque controla o conhecimento técnico e também porque ele gera as informações relevantes ou tem um acesso privilegiado a elas. Sua presença no OP é muito forte devido à sua função de coordenação tanto no COP através de seus dois representantes (um do GAPLAN outro das CRC), mesmo eles não tendo direito a voto, como nas Assembléias Regionais através dos Delegados da CRC (CROP) da região.

O complexo processo de construção do consenso envolve, além da dimensão política, uma dimensão técnica, constituída pelos critérios técnicos definidos pelas Secretarias e Departamentos do Executivo e submetidos à Comissão Partitária para avaliação, debate e deliberação, vindo a conformar limites à ampliação das decisões e do controle da comunidade na discussão do orçamento municipal. Os critérios técnicos e a avaliação financeira constituem os únicos impeditivos legítimos para que uma obra demandada pela população não seja realizada pela Administração Municipal, vez que o veto do Prefeito à proposta orçamentária do COP só pode ser exercido mediante justificativa apoiada em tais critérios. Além dos limites técnicos, existem os limites financeiros, que determinam a possibilidade da concretização de uma demanda formulada pelo OP.

A iniciativa do Executivo frente o OP só pode se tornar efetiva aliada à participação ativa dos movimentos populares de Porto Alegre. Santos (2000, pág. 37) questiona a autonomia dessa participação popular, conforme discorre:

(...) sua capacidade para desenvolver poder organizacional e efetividade para manobrar entre influências políticas externas, competindo, usando tal competição para impor demandas que, ainda que importantes para a comunidade, não representam uma prioridade para nenhuma das forças políticas em competição.

A partir da segunda gestão da Frente Popular na Prefeitura de Porto Alegre (1993 a 1996), o COP aderiu à proposta da Administração Municipal, posicionando-se contra a regulamentação do OP. Entretanto, os conflitos entre os Conselheiros e o Executivo representado no COP intensificaram-se, com a reivindicação dos Conselheiros por sua maior participação na definição da agenda e coordenação do COP. Também os Delegados do OP reivindicam maior autonomia para o Fóruns de Delegados.

A partir da verificada participação do Executivo tanto na criação quanto na operacionalização do OP, não se trata de um processo auto-regulamentado, fato corroborado pela autonomia relativa da ação dos sujeitos comunitários. Na prática, as regras que conformam a estrutura e dinâmica do OP, antes de terem sido estabelecidas mediante um processo de auto-gestão, são consequência de um processo de produção de consenso entre o Executivo e a comunidade.

Soares e Gondim (1998, pág. 88) afirmam que:

(...) a análise das experiências de democracia semi-direta traz uma constatação inusitada: a de que a criação de mecanismos participativos institucionalizados pode inibir, ao invés de fortalecer, a participação popular. O estudo da experiência de Porto Alegre aponta nesta direção.

Navarro (1997, pág. 227) coloca a posição do Executivo, contrária à regulamentação do OP como resultado de:

(...) uma forte noção de autonomia associativa e pelo conceito (...) de construir esferas públicas não-estatais. Como tais, se argumenta, qualquer tentativa de criar um abrigo institucional para a proposta significativa, de fato, uma camisa-de-força política sujeita a desvios em uma futura administração desvinculada dos ideais de participação autônoma e de princípios democráticos.

Aqui, parece ocorrer outra idealização de como as pessoas se comportariam em uma hipotética situação em que o OP-POA fosse ameaçado de ser modificado ou anulado, uma vez que a sugestão implícita de “defesa do OP pela resistência popular” não se ajusta às evidências históricas.

A contrariedade do Executivo à regulamentação legal do OP pode, no entender de Fedozzi (1997), significar a provável captura desse processo por grupos partidários, vulnerabilizando a participação dos atores populares frente aos processos de cooptação política.

### **3.5 O Orçamento Participativo e o Movimento Comunitário de Porto Alegre**

A posição contrária à regulamentação legal do OP, defendida pelo COP desde o posicionamento do Executivo neste sentido, não é unânime entre os representantes comunitários do Orçamento Participativo.

A fundamentação da parcela aliada ao entendimento do Executivo está na noção de que o OP é auto-regulamentado, e que a regulamentação seria uma forma de acabar com a participação popular no processo orçamentário, desmobilizando a comunidade. Há a forte crença de que uma lei é impotente para garantir a continuidade do OP, somente assegurada através da participação ativa e mobilização da população envolvida no processo, conjugada com a vontade política do Executivo. Também há o temor do “engessamento” do processo, condicionando-o à forma legal positivada, ao rito Legislativo, às decisões do Judiciário.

A participação popular, de posse da parcela de poder cedida pelo Executivo, parece ter criado certa aversão ao Legislativo, chegando a não reconhecer a legitimidade da Câmara de Vereadores como instituição representativa do povo no Governo Municipal. Genro (1997, pág. 48) afirma:

É comum encontrarmos nas reuniões do orçamento em Porto Alegre as pessoas se colocando a seguinte pergunta: “se nós que fazemos a reunião, nos que trabalhamos e nós que decidimos, para quê a Câmara de Vereadores?”

Por sua vez, a parcela dos representantes comunitários defensora da regulamentação legal do OP baseia-se no entendimento de que a legalização seria uma forma de garantir a continuidade do processo caso um partido “hostil” à participação popular venha a comandar o Executivo Municipal. Também alguns



defensores argumentam que a normatização aumentaria a autonomia dos movimentos comunitários frente ao Executivo.

Vale lembrar que, para participarem do COP, as entidades da sociedade civil organizada devem, sob risco de não participarem, ser legalmente constituídas. Entretanto, a participação popular no processo do OP envolve o sujeito enquanto cidadão, e não a representação por entidades, ainda que a participação no OP não tenha cunho particularista.

Conforme apresenta Gonzáles (1998, pág. 199):

Na verdade, a sociedade política consegue institucionalizar as formas de organização da sociedade civil, canalizando o conflito para um procedimento previamente formulado, que conta necessariamente com o Poder Executivo na organização das regras. Dessa forma, o processo de embate entre diferentes interesses dentro do OP coloca os grupos um contra o outro e não contra o Poder Público, que se apresenta como mediador da disputa, realizando a execução da obra proposta pelo vencedor da disputa. Partilhando a responsabilidade da decisão, o Poder Executivo também divide a responsabilidade pela escassez de recursos e os limites das ações possíveis, tornando ilegítimas as reivindicações fora do canal institucional e fora dos limites considerados disponíveis.

As Associações de Moradores, Conselhos Populares e demais entidades manifestam-se no sentido de sentirem-se prejudicados pela forte influência e participação do Executivo, reivindicando maior papel e maior autonomia dentro da dinâmica do orçamento e posicionando-se favoravelmente à regulamentação do OP. Cumpre salientar que, desde sua implementação, a única forma legitimada de a sociedade civil efetivar suas reivindicações frente à instituição política é o próprio OP.

Porém, a participação individual tem proporcionado, no entender de Fedozzi (1997), maior oxigenação do processo, universalizando a participação via diferentes entidades sociais que não reduzem o indivíduo à apenas a representação de uma classe social. À medida em que o OP abre a participação para todos, incentiva a renovação de lideranças, amplia o debate nas comunidades e incentiva a organização comunitária, mas colabora para o enfraquecimento de entidades federativas, como, por exemplo, a UAMPA, que acaba perdendo parte de seu peso como representante e articuladora do associativismo local dos bairros.

Os movimentos comunitários, apesar de reivindicarem maior autonomia no OP, em relação ao Executivo, não apresentam organização capaz de empreender uma ação ativa autônoma frente ao Executivo e ao Legislativo. Ainda há a considerar, sobre a pretendida maior autonomia dos movimentos sociais, os riscos constituídos, e sempre em limiar de iminência, do grau de institucionalização e absorção da participação social junto ao OP, somada à centralidade do Estado na condução do processo, o que reduz de forma palpável a combatividade dos setores da sociedade civil no tensionamento crítico das ações e relações políticas e sociais.

## CONCLUSÃO

A autonomia do Orçamento Participativo de Porto Alegre, principal instrumento de retórica nos debates acerca de sua regulamentação, legal, é precária na medida em que suas decisões não são soberanas.

A autonomia do processo orçamentário reside nas instituições políticas representativas, isto é, nos Poderes Executivo e Legislativo. É a vontade do Executivo local que torna as deliberações populares soberanas e as cristaliza sob a forma de políticas públicas. Por sua vez, o Legislativo também contribui para a autonomia do OP, na medida em que não substitui suas decisões por outras, através de emendas.

Entretanto, cada um dos poderes permite a autonomia do OP por razões distintas: o Executivo encontra a legitimidade de suas ações corroborada permanentemente pelo OP, enquanto que o Legislativo adapta suas estratégias à conjuntura criada pela aliança entre o Executivo e os movimentos populares, pela via do OP.

É necessário que se discuta que tipo de autonomia abrange os atores que toma parte do processo do OP.

A autonomia do Executivo está na informalidade do mecanismo do OP que permite que se auto-regule. A autonomia defendida pelo Legislativo está na formalização do processo, que libertaria que poderia vir a significar a abdicação de ambos os Poderes, na substituição da representação pela participação.

O conceito de autonomia, pensado e relacionado aos movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 que protestaram contra o Estado autoritário, está vinculado a um contexto de significativa ausência de espaços e procedimentos de articulação que reivindicavam a troca, o diálogo e a construção de consensos compartilhados. Autonomia, aqui, significa oposição e “não-contaminação” dos movimentos sociais pela lógica do Estado.

Destarte, a política tradicional caracteriza-se pela complementaridade entre Estado e a força política que o ocupa, sendo claro o antagonismo e o papel de

oposição dos movimentos sociais. Com a vitória eleitoral dos partidos de oposição ao regime autoritário ocorre uma quebra dessa complementaridade, o que obriga os atores sociais a novas posturas em relação ao Estado e uma revisão da prática e do entendimento acerca da autonomia, na medida em que o fortalecimento da sociedade civil e da participação popular é uma proposta central do projeto das esquerdas. Ocorre, portanto, um novo tipo de complementaridade entre a força política que assume a administração da coisa pública e os movimentos sociais.

Estes encontros entre Estado e sociedade revestem de significado a noção de autonomia. Trata-se agora, conforme Santos (1998), de uma autonomia mutuamente relativa, na medida em que governo e população convergem estabelecendo um contato político que institui regras e acordos a serem respeitadas pelos diferentes participantes.

Diferente de um processo auto-suficiente ou auto-subsistente da sociedade civil, o OP configura-se como um processo de co-gestão caracterizado pela partilha de poder político e pela auto-instituição de regras e critérios. A ênfase não é mais no sentido da autonomia da sociedade civil em si, mas da autonomia do processo, cujos atores sociais, ao reconhecerem a legitimidade da representação eleitoral da administração municipal, abrem mão de reivindicar o monopólio da representação e deliberação. Por outro lado, a administração municipal, embora responsável pela elaboração e execução da peça orçamentária e detendo o primado legal da decisão final, abre mão deste legado acatando as decisões do COP (Fedozzi, 1997).

Vê-se, portanto, que se está referindo a dois sentidos de autonomia: a autonomia da sociedade civil enquanto campo auto-limitado, e a autonomia mutuamente relativa, através da mediação dos espaços participativos junto ao Estado, e nesse sentido a sociedade civil abre mão da monopolização da representação dos interesses voltados ao bem comum. Já o governo abre mão da prerrogativa legal de elaborar a peça orçamentária do município, reconhecendo efetivamente a legitimidade da participação popular.

Foi verificado, neste trabalho, que o Executivo controla somente parcialmente o Orçamento Participativo e, conseqüentemente, a planilha

orçamentária que é montada. O controle que o Executivo exerce sobre o OP restringe-se a organização de suas reuniões e participação das mesmas, mas não tem direito a voto em suas deliberações. Na medida em que o partido governista se compromete a acatar as decisões do OP, limita de fato sua própria autonomia sobre a elaboração dos projetos de lei orçamentária.

Por outro lado, em que pese a ampla participação da população nas assembleias e nas reuniões regionais e temáticas, essa autonomia mutuamente relativa pode ser questionada tendo em vista as diferenças de poder e recursos entre Estado e sociedade. Se, por um lado, as crenças e demandas exógenas são menos conflituosas, o mesmo não acontece com as preferências que são endógenas ao processo político, na medida em que são crenças e preferências advindas de processos de discussão, negociação e competição política, e que estão muito mais sujeitas às influências dos grupos e setores dominantes na sociedade, que apresentam maior capacidade de convencimento acerca dos melhores caminhos para a resolução dos problemas sociais.

A equipe do governo afirma-se, no caso do OP, como elemento central na disputa ou conquista de adesão aos seus interesses e projetos. Os recursos técnicos e políticos, a referência da legitimidade do mandato, a infraestrutura, as informações, enfim, o uso da máquina estatal e a necessidade de realização de obras com impactos políticos e eleitorais fazem valer um controle da administração municipal que, mais visível no âmbito do COP, mantém, de certa forma, uma participação mais contida dos conselheiros frente aos ditames técnicos e políticos do governo.

A questão da garantia ou de um total sucesso no estabelecimento de espaços públicos decisórios que articulam a participação do Estado e da sociedade é, portanto, bastante espinhosa. Por um lado, para fazer valer um efetivo controle social sobre o sistema político, torna-se necessário que a sociedade civil exerça um papel mais ativo ou propositivo, para além, portanto, do papel de influência na esfera pública. Sem essa prerrogativa, a capacidade de alterações mais profundas no próprio funcionamento do Estado permanece débil. Por outro lado, a participação efetiva do Estado no processo deliberativo é central, na medida em que, frente à

pluralidade, às desigualdades e aos conflitos sociais, o Estado, enquanto responsável pela administração da coisa pública, deve responder, frente ao mandato adquirido pelo sufrágio universal, ao conjunto de demandas, interesses e compromissos mais gerais.

Em se tratando das discussões acerca da definição do orçamento público municipal, o papel e a presença do Estado são ainda mais centrais, na medida em que este exerce a função de administrar os recursos do município, atendendo e negociando demandas e interesses no sentido de fazer valer o princípio da universalidade. O OP trata da provisão de serviços e infra-estrutura urbana que são regulados pelo Estado. Entra em cena, no bojo das discussões sobre as prioridades do OP, os aspectos técnicos, jurídicos e financeiros. A decisão sobre uma obra requer a discussão não apenas acerca de sua maior ou menor necessidade frente às outras, como também acerca de sua viabilidade técnica e, em alguns casos, jurídica.

Neste sentido, os espaços públicos do OP acabam contaminados por discussões administrativas que, além de absorverem importante parte da agenda do público deliberante, introduzem relações assimétricas pautadas pelo acesso e controle das informações e conhecimento.

O encontro entre a participação social e a administração pública apresenta riscos que, conforme Avritzer (2000), a teoria da esfera pública se propõe evitar, qual seja, a associação “acrítica” entre participação e racionalidade administrativa.

Ademais, a esfera pública não está isenta de mecanismos de controle e manipulação, e críticos da teoria da democracia deliberativa, como Przeworski (1998), apontam para o fato de que a participação na esfera pública não garante uma deliberação pautada na promoção da justiça social.

Desigualdades sociais, culturais, educacionais, organizacionais, diferenças de interesses, entre outros, produzem o risco de elitização participativa, como também de possíveis mecanismos de convencimento não necessariamente voltados para o interesse comum.

Portanto, a regulamentação do OP pode vir a significar a perda de poder do Executivo sobre o processo, e talvez a perda de controle sobre o orçamento do município. Significa transferir a soberania na distribuição dos recursos públicos do Estado para a sociedade civil. Sob esta perspectiva, é possível compreender porque o debate acerca da regulamentação legal do OP gera tanta polêmica, sem, entretanto, produzir resultados concretos.

O orçamento Participativo de Porto Alegre é fruto da disposição política e da capacidade técnica do Executivo municipal em dividir seu poder com a população, viabilizando canais de participação popular, bem como da capacidade e disposição desta mesma população em participar das decisões dos assuntos públicos, e estas decisões atenderem, efetivamente, às suas necessidades e expectativas.

Assim, não será a regulamentação legal do processo, independentemente da forma que ele possa tomar, o que garantirá a continuidade do OP, e sim a coexistência desses dois fatores fundamentais e determinantes do sucesso dessa experiência.

Além, a realidade social é um processo em permanente construção e permeada de impactos, seja da sociedade para o Estado, seja das instituições políticas para a dinâmica e organização social. De outra banda, parece não existir irreversibilidade na dinâmica das relações sociais.

No caso da experiência do OP, não há garantias de que a mesma venha a se solidificar no quadro da organização política local, nem mesmo sendo regulamentada em lei, se não se consolidarem as novas relações, e essas sejam capazes de ampliar e pluralizar os atores e os espaços públicos, prestando contas ao princípio da promoção do bem comum, formulando uma combinação na qual à ampliação das possibilidades de representação de interesses individuais segue o estabelecimento de mecanismos que confrontam com o predomínio das tendências particularistas.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. *Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre*. In: *Cadernos IPPUR*, ano 12, n. 1, pág. 37 a 42. Rio de Janeiro: 1998.

ALONSO, José. *A inserção de Porto Alegre na nova ordem internacional e o enfrentamento do problema social local*. In: GENRO, Tarso (coord.). *Porto da Cidadania: a esquerda no governo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis: Vozes, 1985.

ANGÉLICO, João. *Contabilidade pública*. São Paulo: Atlas, 1995.

ANDRADE, Manoel Correia de. *Globalização e geografia*. Recife: Editora Universitária, 1996.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 8a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

ARNAUD, André-Jean; FARIÑAS DULCE, Maria José. *Introdução à análise sociológica dos sistemas jurídicos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil, esfera pública e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. Relatório final do projeto *Civil Society and Democratic Governance*. Porto Alegre: (s. ed.), 2000.

BAIERLE, Sérgio. *A crise da UAMPA: Movimentos Populares Urbanos*. Porto Alegre: FASE/CIDADE, 1992.

\_\_\_\_\_. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. (Dissertação). Campinas: Unicamp, 1993.

BAQUERO, Marcello. *A Vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

BECKER, H. S. *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1997.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 2000.



BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1998.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

\_\_\_\_\_. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

\_\_\_\_\_. *Qual socialismo? Discussão de uma alternativa*. Tradução FREAZA, Iza de Salles. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. *Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

\_\_\_\_\_; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa – por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

\_\_\_\_\_. *A Constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

\_\_\_\_\_. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. *Do Estado liberal ao Estado social*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

BRASIL. *Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/sf/legislação>. Acesso em: 16/07/2006.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal n° 4.320 de 17 de março de 1967*. Institui normas gerais de direito financeiro para elaboração de orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do distrito federal. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/sf/legislação>. Acesso em: 16/07/2006.

BRÁZ, Luiz. *Ação Popular com pedido de liminar – Processo sistribuído em 17 de julho de 1999, n. 101687482, distribuído na 7ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central de Porto Alegre*. Porto Alegre: 17 de julho de 1999.

BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. *Dinâmica da pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Livraria Francisco Alves, 1991.

BUCHABQUI, Jorge Santos. *Reforma administrativa e mudança no modelo de gestão*. In: HORN, Carlos Henrique (org.). *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz, 1994.

BURMEISTER, Newton. *A cidade, sua gestão e seu planejamento*. In: PONT, Raul (coord.); BARCELOS, Adair (org.). *Porto Alegre: uma cidade que conquista – a terceira gestão do Partido dos Trabalhadores no governo municipal*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Lei Complementar n. 195 de 1988 – Lei dos Conselhos Populares*. Porto Alegre: 1988.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Projeto de Lei Complementar n. 267 de 1992 – Lei dos Conselhos Municipais*. Porto Alegre: 1992.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Projeto de lei de 22 de abril de 1996, n. 1122, sobre a instituição da participação da comunidade no processo de elaboração orçamentária do Município de Porto Alegre, formulado por Nereu D'Ávila*. Porto Alegre: 1996.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Projeto de Lei de 30 de abril de 1999, n. 0030, sobre a instituição da participação da comunidade na definição dos investimentos em obras e serviços para o plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual no Município de Porto Alegre, formulado por Isaac Ainhorn*. Porto Alegre: 1999.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Projeto de Lei de 9 de dezembro de 1999, n. 270, sobre a instituição da participação popular no processo de elaboração orçamentária no Município de Porto Alegre, formulado por Clóvis Ilgenfritz da Silva*. Porto Alegre: 1999.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação política*. São Paulo: Ática, 1988.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de Direito*. Lisboa: Gradiva, 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALLETO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. *Organização da cidade*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTELLS, Manoel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

\_\_\_\_\_. *Movimientos sociales urbanos*. Madri: Siglo XXI, 1973.

\_\_\_\_\_; BORJA, Jordi. *As cidades como atores políticos*. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45. São Paulo: julho de 1996.

CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. *Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*. Porto Alegre: Forma D, 1999.

COHEN, Joshua. *Deliberation and Democratic Legitimacy*. In: HAMLIN, A.; PETTIT, P. (editores). *The good polity: normative analysis of the State*. Oxford: B. Blackwell, 1989.

\_\_\_\_\_. *Regresso à idéia de razão pública*. In: *A lei dos povos*. Coimbra: Quarteto, 2000.

CONSTANT, Benjamim. *Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Tradução de: Laura Silveira. In: *Filosofia Política* número dois. Porto Alegre: LPM Editores, 1985.

DAHL, Robert A. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Ediciones Piados, 1993.

\_\_\_\_\_. *La democracia: uma guia para los ciudadanos*. Barcelona: Taurus, 1999.

CAMARGO, Sônia de. *União Européia e Mercosul: convergências e divergências*. Série IRI-Textos, n. 21. Rio De Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1999.

DAVIDOVICH, Fany R.; FRIEDERICH, Olga M. *Brasil, uma visão geográfica dos anos 80*. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.

DIAS, Marcia Ribeiro. *Da capilaridade do sistema representativo – Em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas*. In: *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 4, n. 2, jul.-dez. 2004. DIAS, Marcia Ribeiro (org.), pág. 235 a 256. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

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

FAU-NOUGARET, Matthieu. *La notion de "Bonne Gouvernance" dans les relations juridiques internationales*. Revue du Marche Commun et de l'Union Européenne, n. 446, março de 2001, pág. 171 a 174. Paris : Editions Techniques et Économiques, 2001.

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.

\_\_\_\_\_. *Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Washington: ILDES, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1999.

\_\_\_\_\_. *O poder da aldeia: gênese histórica do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FERRAREZI, Elisabete; REZENDE, Valéria. *OSCIP – Organização da sociedade civil de interesse público: A Lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor*. Brasília: Comunidade Solidária, 2002.

FERRETTI, Rosemary Brum. *Uma casa nas costas: análise do movimento social urbano em Porto Alegre*. (Dissertação). Porto Alegre: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/UFRGS, 1984.

FINLEY, Moses I. *A política no mundo antigo*. Tradução CABRAL, Álvaro. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

\_\_\_\_\_. *A democracia antiga e moderna*. Tradução de: Waldéa Barcellos e Sandra Bedram. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, *Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Saraiva, 2002.

FRANÇA, Vera Lúcia. *Aracajú: Estado e metropolização*. Tese de Doutorado. Unesp, 1998, Rio Claro/SP.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

GASPARINI, Diógenes. *O Estatuto da Cidade*. São Paulo: NDJ, 2002.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. *O Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

\_\_\_\_\_. *O controle público não-estatal e o orçamento participativo*. In: *Debate: Caderno do P.* n. 5, pág. 11 a 13, 1995.

\_\_\_\_\_. *Um projeto para um programa*. In: *Folha de São Paulo*, 11.11.94.

\_\_\_\_\_. *Crise da democracia: direito, democracia direta e neoliberalismo na ordem global*. Petrópolis: Vozes, 2002.

GIDDENS, Antony. *Elitismo democrático y teorías pluralistas: Sociología*. Madri: Alianza, 1995.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.

GONDIN, Linda M. *Modelos alternativos de planejamento e gestão urbana*. In: *Revista de Administração Municipal* n. 191, pág. 6 a 15. Rio de Janeiro: IBAN, 1989.

GONZÁLES, Rodrigo Stumpf. *Participação popular, cultura política e ação coletiva: uma análise do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. In: GONZÁLES, Rodrigo Stumpf. (org.) et al. *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre/Canoas: Editora da Universidade – Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998.

GONZÁLES, Maria José Ordovás. *Políticas y estrategias urbanas: la distribución Del espacio privado y público em la ciudad*. Madri: Editorial Fundamentos, 1999.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2001.

GRUPO DE TRABALHO E MODERNIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. *Rompendo nossos limites: uma primeira avaliação dos pontos de estrangulamento que vivemos no processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: 2001 (mimeo).

HABERMAS, Jürgen. *desmascaramento das ciências humanas pela razão: foucault e aporias de uma teoria do poder*. In: *O discurso filosófico da modernidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. *Teoria dell' agire comunicativo*. 2 v. Bologna: Mulino, 1986.

\_\_\_\_\_. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: The Mit Press, 1996.

\_\_\_\_\_. *A constelação pós-nacional*. São Paulo: Tempo Brasileiro, 2003.

HELD, David. *La democracia y el orden global*. Barcelona: Editora Paidós, 1997.

\_\_\_\_\_; MACGREW, Anthony. *Globalization/anti-globalization*. Cambridge: Polity Press, 2002.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LANGONI, Carlos Geraldo. *A Crise do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1985.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1990.

MENEGAT, Elizete M. *Coragem de mudar: fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre*. (Dissertação). Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1995.

MILLS, Wriqth. *La imaginación sociológica*. Mexico: Fondo de Cultura Econômica, 1993.

MOURA, Suzana. *Limites à participação popular na gestão da cidade: o Projeto de Lei dos Conselhos Populares em Porto Alegre*. (Dissertação). Porto Alegre: PROPUR – UFRGS, 1989.

NASCIMENTO, José Olavo. *Orçamento público: aspectos relevantes*. Porto Alegre: s. ed. 1986.

NAVARRO, Zander. *Uma análise do orçamento participativo: sua implementação e desenvolvimento*. In: GENRO, Tarso (coord.). *Porto da Cidadania*. Porto Alegre; Artes e Ofícios: 1997.

OFFE, Claus. *A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade*. In: PEREIRA, L. C. Bresser et al. *Sociedade e Estado em transformação*. Brasília: Enap, 1999.

\_\_\_\_\_. *Crítérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa: problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasiliense, 1984.

O'DONNELL, Guilherme. *Democracia delegativa*. In: *Novos Estudos CEBRAP*, número 31. São Paulo: CEBRAP, 1991.

\_\_\_\_\_. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. In: *Lua Nova*, n. 44, pág. 27 a 54 São Paulo: CEDEC, 1998.

OLIVEIRA, Naia; BARCELLOS, Tanya M. *Vazios urbanos em Porto Alegre: uso capitalista do solo e implicações sociais*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1989.

ONU. *RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO 2003: Objectivos de desenvolvimento do milénio: um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana. Publicado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)*. Lisboa: MENSAGEM - Serviço de Recursos Editoriais, 2003.

ONU. *RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO Brasil 2005: Racismo, pobreza e violência. Publicado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)*. São Paulo: Prima Página, 2005.

PORTO ALEGRE. *Lei Orgânica do Município de Porto Alegre – 1990*. 3 ed. Porto Alegre: CORAG, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Regimento Interno, critérios gerais, técnicos e regionais do orçamento participativo – 2002*. Coordenação de Comunicação Social. Porto Alegre: Caderno, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Regimento Interno do Orçamento Participativo. Aprovado em 7 de fevereiro de 2006*. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu\\_doc/regimento\\_interno\\_op.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/regimento_interno_op.pdf). Acesso em 15 de maio de 2006.

PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. New York: Cambridge University Press, 1970.

PONT, Raul. *Legalidade e legitimidade do orçamento participativo*. In: MARQUES, J. Luiz. *Rio Grande do Sul – Estado e cidadania*. Porto Alegre: Palmarinca, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. *Deliberation na ideological domination*. In: ELSTER, J. *Deliberative democracy*. Cambridge: University Press, 1998.

RAWLS, John. *O Liberalismo político*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. 2a. edição. São Paulo: Ática, 2000.

RIBEIRO, Renato Janine. *A República*. São Paulo: Publifolha, 2001.

RIO GRANDE DO SUL, *Constituição Estadual do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1989.

RODRIGUES, Luiz Alberto dos Santos. *Comissão tripartite: uma nova forma de gerir o ingresso pessoal na administração pública*. In: GENRO, Tarso (coord.). *Porto da cidadania: a esquerda no governo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

ROLNIK, Raquel. *Regulação urbanística e exclusão territorial*. Revista Polis, n. 32. São Paulo: 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. *Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e a hegemonia global*. Petrópolis: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. *Reinventar a democracia*. Coleção Cadernos Democráticos, n. 4. Lisboa: Gradiva Publicações, 1998.

\_\_\_\_\_; AVRITZER, Leonardo. *Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Daise Nepomuceno da. *A ação comunicativa no processo do orçamento participativo de Porto Alegre – região centro*. (Dissertação). Porto Alegre: PUCRS, 1997.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Nacional, 1977.

\_\_\_\_\_. *Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras*. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvio (orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA, Ubiratan de. *A experiência de Porto Alegre*. In: GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. *Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local*. In: SOARES, José Arlindo et al. Orgs. *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.



SORTO, Fredys Orlando. *O federalista e a Constituição dos Estados Unidos*. Separata da Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 86. pág. 133 a 158. Janeiro de 1996.

STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN DE MORAIS, José Luis. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado: 2000.

TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo César. *Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno municipal*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 3., n. 4. 2001.

TUGENDHAT, Ernest. *Lições sobre ética*. Petrópolis: Vozes, 1999.

TOURAINÉ, Alain. *Igualdade e diversidade*. In: *O sujeito democrático*. São Paulo: Edusc, 1998.

UNIÃO EUROPÉIA. *Comissão das comunidades. governança europeia: um livro branco*. Bruxelas, 25 de julho de 2001. Disponível em [http://europe.eu.int/comm/governance/white\\_papaer/index\\_em.htm](http://europe.eu.int/comm/governance/white_papaer/index_em.htm). Acesso em 5 de setembro de 2003.

VERLE, João; MÜZELL, Paulo. *Receita e capacidade de investimento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1973 a 1992*. In: HORN, Carlos Henrique (org.). *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz, 1994.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1998.

WAMPLER, Brian. *Orçamento participativo: os paradoxos de participação e governo em Recife*. Recife: s. ed. 1999.