
GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre

SÔNIA M. G. LARANGEIRA

Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS

A revisão conceitual que vem ocorrendo na Sociologia há, pelo menos, duas décadas e que emerge da crítica ao centralismo e autoritarismo presentes no socialismo real produz alterações em termos não só dos conceitos, mas também do que se deveria considerar a *boa sociedade*. Nesse sentido, observa-se o deslocamento de conceitos como desenvolvimento, classes sociais, planejamento e Estado do Bem-Estar, sendo estes substituídos por outros, tais como movimentos sociais, autonomia, sociedade civil, poder local, democracia participativa e descentralização, que passam a ocupar lugar central nas Ciências Sociais dos anos 80. O conflito Estado *versus* sociedade civil assume centralidade na explicação das lutas sociais. Rejeitam-se, porém, abordagens racionalista-totalizantes – responsáveis, segundo alguns, por engendrarem perspectivas de intervenção social de caráter centralizador via maior participação, através da negociação, do consenso e da racionalização da interação. Rejeitam-se, sobretudo, fórmulas tecnocráticas, já que caracterizariam o privilegiamento da esfera estatal e a forma correspondente de planejamento baseada na abordagem técnica assentada no domínio monopolístico da informação e do saber.

Destaca-se, assim, o delineamento de uma nova forma de conceber a relação Estado-sociedade. Ao se privilegiar o pólo *sociedade civil*, busca-se mostrar as suas virtudes, capacidade de mobilização e de autonomia e, principalmente, seu potencial democratizador.

Contribuição significativa da nova abordagem é, precisamente, o desafio à concepção pessimista, expressa no velho dilema proposto por Weber, de que à crescente complexificação social seguem-se crescente burocratização/centralização e a conseqüente restrição da cidadania e das

possibilidades democráticas, ou seja, supõe-se que a única via para a racionalização da política seria a da complexificação da administração pública (Azevedo e Avritzer, 1994:3).

Habermas tenta escapar de tal dilema, argumentando que o problema da complexificação social é distinto daquele referente à democratização. O problema da racionalização administrativa, decorrente da burocratização, poderia ser compensado através da concomitante racionalização dos processos interativos e comunicativos, sendo que, para tanto, a ação dos movimentos sociais tornar-se-ia fundamental como instância mediadora entre Estado e sociedade. Dessa forma, seria possível alcançar um nível mais elevado de participação ativa da cidadania, produzindo tensão positiva entre burocracia e participação (apud Azevedo e Avritzer, 1994:4-5). Acredita-se, portanto, na possibilidade de superar os limites da democracia representativa, através de mecanismos que ampliem a mobilização da sociedade civil em diferentes dimensões da vida social, com o objetivo de aumentar a participação sistemática dos cidadãos organizados em movimentos sociais movidos por princípios não meramente corporativos, integrando espaços de discussão e de negociação capazes de manifestarem-se não apenas no âmbito de consultas, mas também no de definição de demandas e de sua problematização.

Esta formulação acompanha a tendência epistemológica dominante nas últimas décadas, afastando-se das abordagens abrangentes em direção às analíticas. Estas, por sua vez, acham-se, em geral, associadas a uma concepção da política em que a transformação social é concebida como resultado não de rupturas, mas, ao contrário, de mudanças permanentes que operam no âmbito da

esfera local/individual. Neste sentido, emerge uma nova concepção de democracia que visa superar os evidentes limites da democracia formal, expressos na apatia/alienação política dos cidadãos no contexto de crescente distanciamento entre governo e sociedade. A proposta seria, portanto, a de estender o conceito de cidadania, tendo em vista não só incorporar novos atores sociais tradicionalmente excluídos da participação social mais ampla, mas também ampliar a natureza da participação no sentido de integrar os cidadãos aos diferentes níveis do processo de decisão político-administrativa. Nessa perspectiva, o *local* constituir-se-ia em espaço privilegiado, uma vez que permite viabilizar de forma mais concreta a relação entre governo e sociedade. Como já afirmara Castells: “O município... é o órgão do Estado mais permeável a uma representação política das classes dominadas... Foi essa permeabilidade na oposição das esquerdas que deu à política municipal seu caráter de vanguarda na longa marcha da esquerda através das instituições democráticas” (Castells, 1980:1.269).

A preocupação com o local corresponde igualmente ao desejo de ruptura com as formas centralizadas de gestão que, a despeito de caracterizarem-se, em geral, por padrões tecnoburocráticos/autoritários de gestão, não raro, permitem o surgimento de padrões paternalistas/clientelistas, quando não corruptos, de conduta na administração pública.

De outro lado, a preocupação com a gestão local decorre da reivindicação de autonomia das cidades, a partir do pressuposto de que as mesmas devem desenvolver competência própria, especialmente no que se refere à execução de programas sociais – tais como os de moradia, de saúde, de educação e de meio ambiente –, em face da crise que atinge os Estados centrais e da qual não escapam as próprias cidades, expressa na crise fiscal e de serviços, na degradação das condições de vida e na presença constante da violência.

Algumas experiências ilustrativas, especialmente na Europa – casos de Bolonha, na Itália, de Barcelona, na Espanha, de Lyon, na França –, surgidas com a ascensão de grupos de esquerda ao governo comprometidos com a perspectiva de descentralização administrativa e participação popular, têm-se constituído em objeto privilegiado de observação e análise, permitindo uma discussão mais consistente em torno das possibilidades de implementação dos novos princípios, os quais, precisamente pela novidade, oferecem oportunidade para debates e controvérsias. Nesse sentido, merecem atenção questões que discutem, por exemplo, a forma e a natureza da participação da sociedade civil. Ou seja, busca-se responder a uma série de questões, tais como: qual deve ser a forma de participação dos cidadãos, direta ou representativa?

Qual a natureza dessa participação – consultiva ou deliberativa –, ou seja, deverá assumir um caráter definidor de políticas ou apenas de orientação/influência no processo de tomada de decisão? Quais devem ser, ao excluírem-se as máquinas partidárias, os canais e as formas de acesso ao aparato administrativo? De que forma tornar viável a participação dos cidadãos, além das divisões partidárias? Qual deve ser a extensão daquela participação, ou seja, que setores da administração (e em que medida) poderiam ser submetidos à influência/decisão da sociedade civil?

Junto a essas questões, emergem outras que decorrem de orientação político-administrativa e que se referem à relação administração municipal e partido político que lhe dá sustentação. No caso das administrações de esquerda, surge a questão “para quem governar”, ou seja, deve o governo orientar-se pelas demandas dos setores populares ou pelas da sociedade como um todo? Em consequência, quais deveriam ser as prioridades de governo e quem as define? Além dessas, poder-se-ia igualmente citar as questões que envolvem a relação Estado central e estado local, bem como aquelas relativas aos problemas de financiamento necessários à implementação do novo projeto.

O presente artigo tem como objetivo levantar algumas dessas questões, tendo como foco de análise o Orçamento Participativo implantado pela prefeitura de Porto Alegre na administração do Partido dos Trabalhadores, nos períodos de 1989-92 e 1993-95.

GESTÃO PARTICIPATIVA

A concepção do Orçamento Participativo em Porto Alegre, instituído em 1989 pela administração municipal que foi eleita por uma frente popular liderada pelo Partido dos Trabalhadores, fundamenta-se teoricamente no movimento de renovação/revisão conceitual anteriormente referido.

Nessa perspectiva, a implementação do Orçamento Participativo tem como um dos princípios orientadores a *ampliação da democracia*, através de mecanismos capazes de superar os limites restritos da democracia representativa – que se expressariam na apatia/alienação política dos cidadãos num contexto de crescente distanciamento entre governo e sociedade. A proposta seria, portanto, a de estender o conceito de cidadania, tendo em vista não só incorporar novos atores sociais tradicionalmente excluídos da participação social, mas também ampliar a natureza da participação no sentido de integrar os cidadãos aos diferentes níveis do processo de decisão político-administrativa.

A esfera do orçamento público enquadra-se de forma exemplar no espírito daqueles objetivos, uma vez que o

orçamento constitui-se em instrumento de importância fundamental para a gestão estatal, como expressão da produção do fundo público (política tributária e de receitas) e da forma como tal produto é apropriado e distribuído. No Brasil, o orçamento público constitui-se em peça formal, cujo acesso é restrito a pequenos grupos de técnicos que justificam o monopólio das decisões através da pseudo-objetividade/neutralidade. A ausência de transparência e de fiscalização favorece a manipulação de recursos em benefício de grupos, expressando exemplarmente as práticas patrimonialistas de gestão do Estado e o acesso clientelístico aos recursos públicos. Intervir, portanto, na elaboração da peça orçamentária supõe intervir no âmago de uma cultura política, por um lado, rompendo com o clientelismo e, por outro, desmitificando o saber tecnocrático, desvendando o funcionamento da máquina do Estado e as formas de captação e de aplicação de recursos, bem como demonstrando as possibilidades de distribuição mais equitativa.

Além disso, a intervenção na elaboração do orçamento permitiria proceder a uma pretendida inversão de prioridades, no sentido de proporcionar às populações mais carentes – às vilas sem infra-estrutura de serviços de água, esgoto, transporte, pavimentação – acesso prioritário às suas demandas, não através de favorecimentos, mas sim a partir do estabelecimento de critérios objetivos.

O Orçamento Participativo passa então a ser visto pela administração como elemento crucial na transformação das relações Estado-sociedade: a participação da população organizada no processo de planejamento do investimento municipal permitiria maior transparência à ação governamental, ao mesmo tempo em que contribuiria para a constituição de novos sujeitos políticos. Dessa forma, seria possível superar a consciência clientelística vigente nos dois pólos da relação Estado-sociedade.

Conforme citado anteriormente, o Orçamento Participativo foi implantado em Porto Alegre em 1989, num contexto de completa inexperiência com iniciativas que envolvessem a participação popular. Para sua consecução, a cidade foi dividida em 16 regiões, cujos limites foram traçados em função da presença de entidades de moradores e da geografia dos movimentos sociais. Nesse sentido, uma região não seria uma medida de superfície, “mas um espaço de uso social e de organização comunitária” (Orçamento Participativo de Porto Alegre, 1995:18). Nesse aspecto, verifica-se clara disparidade na proporcionalidade populacional das referidas áreas, uma vez que, por exemplo, a região 01-Ilhas – com uma população de 5.163 habitantes (dos quais quase a totalidade é classificada como população carente) – tem o mesmo peso de decisão da região 16-

Centro – com 306.595 habitantes (dos quais apenas 7.586 são considerados carentes).

Em 1994, buscando superar alguns dos limites desse tipo de participação, a prefeitura alterou substantivamente a constituição do Orçamento Participativo, introduzindo a participação das Plenárias Temáticas, representando cinco esferas relevantes da vida social: Saúde e Assistência Social; Transporte e Circulação; Educação, Lazer e Cultura; Desenvolvimento Econômico e Tributação; e Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano (subtemas Meio Ambiente e Saneamento; e Urbanismo e Habitação). Criaram-se, assim, possibilidades de participação a outros segmentos sociais – sindicalistas, organizações governamentais e não-governamentais, partidos políticos, empresários, estudantes, movimentos culturais e cidadãos –, não necessariamente organizados no movimento comunitário e com demandas distintas daquelas imediatas, próprias das populações carentes. O objetivo foi o de ampliar o âmbito das discussões do Orçamento Participativo, no sentido da formulação de um planejamento estratégico para a cidade e de políticas setoriais, por áreas. A operacionalização do processo do Orçamento Participativo verifica-se basicamente em três etapas:

- *debate nas reuniões regionais e nas plenárias temáticas*: realiza-se, em cada região (mês de abril) e em reuniões plenárias temáticas (mês de maio), uma primeira rodada de reuniões plenárias abertas ao público, com direito a voto, desde que maiores de 16 anos e moradores da região. Nestas reuniões, a administração municipal, com a presença do prefeito e demais membros do governo, comparece para apresentar a prestação de contas do Plano de Investimentos do ano anterior e o Plano de Investimentos do ano em curso, bem como para esclarecer sobre os critérios e métodos para a elaboração do Orçamento Participativo. Entre as chamadas primeira e segunda rodadas, ocorrem reuniões intermediárias, contando com a presença de assessores comunitários da administração, nas regiões (mês de maio) e nas plenárias temáticas (mês de junho), quando a população define prioridades, hierarquiza obras, define políticas setoriais e elege os delegados (um delegado eleito para cada dez moradores presentes na reunião preparatória de cada região ou temática e que constituirá o Fórum dos Delegados do Orçamento Participativo, com atribuições fiscalizadoras e consultivas). O Executivo participa apresentando informações técnicas, assim como suas demandas institucionais (Plano de Investimentos-1995, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Orçamento Participativo-1996). A seguir, realiza-se a segunda rodada de assembleias regionais ou temáticas (mês de junho e julho), quando, de um lado, o Executivo apresenta a estimativa de receita e de despesa (pessoal,

custeio dos serviços e investimentos) e, de outro, a comunidade encaminha suas prioridades com obras hierarquizadas de cada região, enquanto as temáticas mostram as propostas de obras estruturais e prioridades de serviços e políticas setoriais. Neste momento, constitui-se também o Conselho do Orçamento Participativo (COP), integrado por representantes eleitos em cada região e em cada temática (dois representantes titulares e dois suplentes para cada região e para cada temática, num total de 42, além de dois representantes da administração municipal, um do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre e um da União das Associações dos Moradores de Porto Alegre), com atribuições de propor, fiscalizar e deliberar sobre receita e despesa do Poder Municipal;

- *compatibilização do orçamento*: após a discussão com as plenárias regionais e temáticas, cada órgão da Administração elabora a sua proposta orçamentária. O conjunto dessas propostas e as prioridades apresentadas pela população são compatibilizadas para formar a primeira versão da matriz orçamentária a ser discutida pelo COP. A proposta final é entregue à Câmara de Vereadores no mês de setembro;

- *detalhamento do orçamento*: nos meses finais do ano são detalhados os diversos investimentos por regiões e os investimentos gerais propostos pelas plenárias temáticas.

Nesse processo, destaca-se como um dos aspectos fundamentais do Orçamento Participativo a erradicação de práticas clientelistas e patrimonialistas na alocação de recursos públicos. Este objetivo definiu a preocupação central da administração em estabelecer critérios para a eleição das prioridades das diferentes regiões a serem incorporadas no orçamento. Dessa forma, depois de anos de experiência concreta, em que alguns critérios foram abandonados (grau de mobilização popular e importância da região para a organização da cidade), enquanto outros foram integrados (prioridade da região), estão, hoje, em vigor quatro critérios básicos: carência de serviços ou infra-estrutura urbana da região; população em área de carência máxima de serviço ou de infra-estrutura da região; população total da região; prioridades da região.

A preocupação com a objetividade na distribuição de recursos acarretou a utilização de uma escala de valores representada por pesos e pontuações, no sentido de garantir uma distribuição justa e criteriosa das verbas disponíveis, entre as regiões. Assim, a cada critério é atribuída uma nota de 1 a 4 (por exemplo, se a região tem alta carência em pavimentação, recebe nota 4 em carência de infra-estrutura). Além disso, é atribuído um peso (de 1 a 3) a cada critério, representando sua importância relati-

QUADRO 1
Critérios e Notas

Carências de Serviços ou Infra-Estrutura	Peso 3
Até 25%	Nota 1
De 26% a 50%	Nota 2
De 51% a 75%	Nota 3
De 76% em Diante	Nota 4
População em Áreas de Carência Máxima de Serviços ou Infra-Estrutura	Peso 2
Até 4.999 Habitantes	Nota 1
De 5.000 a 14.999 Habitantes	Nota 2
De 15.000 a 29.999 Habitantes	Nota 3
Acima de 30.000 Habitantes	Nota 4
População Total da Região	Peso 1
Até 49.999 Habitantes	Nota 1
De 50.000 a 99.999 Habitantes	Nota 2
De 100.000 a 199.999 Habitantes	Nota 3
Acima de 200.000 Habitantes	Nota 4
Prioridade da Região	Peso 3
Da Quarta Prioridade em Diante	Nota 1
Terceira Prioridade	Nota 2
Segunda Prioridade	Nota 3
Primeira Prioridade	Nota 4

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Gabinete de Planejamento da Prefeitura – Gaplan.

va, segundo a avaliação do Orçamento Participativo (o critério *carência de serviços ou infra-estrutura urbana da região* tem recebido peso máximo). Ao final, computam-se as notas e os pesos, que são confrontados com as prioridades de cada região, formando a base de cálculo para a distribuição dos investimentos (Orçamento Participativo de Porto Alegre, 1995:30-5). Tais critérios, mais ou menos consagrados, podem, no entanto, ser revistos a cada ano, por ocasião da constituição de um novo Conselho.

O processo de tomada de decisões quanto ao orçamento realiza-se num contexto de negociação e de consenso entre o COP e o Executivo. As decisões no COP são aprovadas por maioria simples e posteriormente encaminhadas ao Executivo. Em caso de veto, retornam ao Conselho para nova apreciação. A rejeição do veto do prefeito exige o voto de dois terços dos conselheiros, sendo a decisão final do prefeito municipal (Orçamento Participativo de Porto Alegre, 1995:55). O Conselho se reúne no mínimo

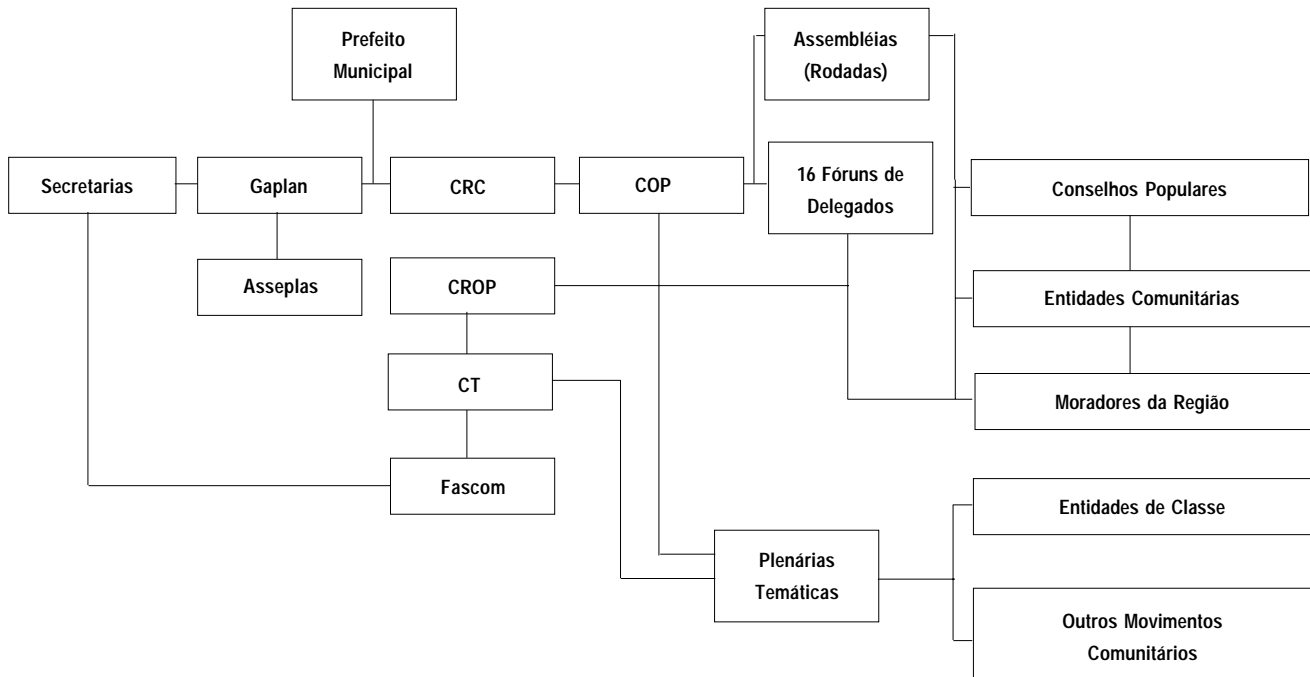
uma vez por semana; os mandatos têm duração de um ano, sendo passíveis de revogação a qualquer momento.

Apesar de ter como um de seus objetivos centrais a inversão de prioridades, o Executivo mantém sua autonomia no sentido de garantir a execução de obras consideradas necessárias e que estariam fora das demandas prioritizadas a partir de critérios estabelecidos pelo Conselho do Orçamento Participativo. Nesse sentido, a administração reconhece sua função enquanto governo de *toda* a cidade, devendo, portanto, atender a interesses de outros segmentos sociais, distintos daqueles populares. Ilustra essa posição a manifestação do atual prefeito Tarso Genro: “precisamos realizar reformas na rede de água em determinados bairros de alta classe média da cidade. Se os conselheiros populares disserem não, nós devemos implementar mesmo assim essa decisão” (Genro, 1995:170).

A experiência do Orçamento Participativo tem sido avaliada de forma bastante otimista pelas administrações envolvidas, sob o argumento de que o mesmo procedeu a

uma ruptura com uma longa tradição de clientelismo e de decisões tecnocráticas, que tendia a beneficiar os setores sociais privilegiados, em detrimento dos setores pobres da população. Sem dúvidas, há elementos realmente positivos nessa experiência, como o combate à tendência de oligarquização através do desenvolvimento de um processo de sentido educativo, em que o cidadão responsabiliza-se pela coisa pública participando e exercendo fiscalização e controle sobre os recursos públicos. Em relação a essa questão, deve-se considerar que a constituição do Orçamento Participativo em 1989 ocorreu num contexto econômico-financeiro pouco favorável. Nos anos 80, comparando-se com a década anterior, verifica-se sensível redução da receita municipal em relação à renda da cidade. Apesar da queda significativa das receitas correntes da prefeitura, houve um acréscimo expressivo do número de servidores ativos e inativos da administração, reduzindo, portanto, sua capacidade de investimento. A real implementação do Orçamento Participativo dependia, assim, de uma reversão da situação econômica da prefeitura. Em

ORGANOGRAMA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO



Gaplan – Gabinete de Planejamento da Prefeitura
 Asseplas – Assessorias de Planejamento dos Órgãos de Governo
 CRC – Coordenação das Relações com a Comunidade
 CROP – Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo

CT – Coordenadores Temáticos
 COP – Conselho do Orçamento Participativo
 Fascom – Fórum de Assessorias Comunitárias

TABELA 1
Investimentos na Despesa Total da
Administração Centralizada(1)
Porto Alegre – 1989-95

Anos	Proporção dos Investimentos (%)
1989	3,2
1990	10,0
1991	16,3
1992	17,0
1993	9,7
1994	15,0
1995	13,4

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria Municipal da Fazenda.
(1) Dados referentes ao orçamento.

1989, ao assumir a prefeitura, a administração contava com apenas 3,2% do orçamento para investimentos. O baixo patamar desse percentual colocava em risco a pretensão de sustentar uma estratégia de intervenção popular e deveria ser, portanto, revertido.

A administração partiu então para uma política de recuperação financeira com base na reforma tributária, orientada pelo princípio de justiça fiscal. O foco dessa política foi a alteração de alíquotas, introduzindo a progressividade no pagamento das taxas do Imposto Territorial Urbano (IPTU), a atualização de outras taxas municipais – como a coleta de lixo e a indexação mensal de tributos anteriormente pagos em parcelas fixas –, bem como o aumento da eficiência da fiscalização tributária. Nos anos seguintes, a prefeitura conseguiu colher os frutos do saneamento financeiro empreendido.¹ Somente com a alteração da alíquota do IPTU, houve um crescimento de sua receita de 132%.

Entretanto, os problemas surgidos na operacionalização do Orçamento Participativo não se devem apenas às dificuldades econômico-financeiras que atingiam a prefeitura. Segundo avaliações credenciadas, a experiência do primeiro ano de funcionamento do Orçamento Participativo mostrou-se frustrante: “muito pouco do plano de obras foi realizado. Por exemplo, dos 42km de pavimentação comunitária previstos **nenhum** foi completado naquele ano” (Augustin, 1994:53; grifado no original). Tarso Genro refere-se ao ano de 1990 como representativo de “uma queda trágica” na experiência do Orçamento Participativo (Genro, 1992:42). Segundo depoimento de liderança da União de Vilas da Grande Cruzeiro, zona sul de Porto Alegre, “as obras planejadas não aconteceram, a coisa nesse aspecto piorou...” (Prates e Pereira, 1992:28).

Tais problemas teriam sido gerados por “uma série de desencontros internos à Administração... e à própria inex-

periência na administração pública, que resultaram na fixação de metas muito superiores aos recursos financeiros a ela destinados e mesmo à capacidade operacional da Prefeitura” (Augustin, 1994:53).

Quanto aos *desencontros internos da administração*, estes referem-se, entre outros, à existência de discordâncias entre a Secretaria do Planejamento (inicialmente responsável pela implementação do Orçamento Participativo, “ainda com a hegemonia das concepções tradicionais”) e a Secretaria da Fazenda. Havia, bem como à insatisfação por parte dos setores responsáveis pela relação entre Governo e movimentos populares, que sentiam-se enfraquecidos na tarefa de efetivar a experiência do Orçamento Participativo.

Tais problemas levaram a uma alteração na estrutura organizacional da prefeitura: a responsabilidade pela elaboração do orçamento foi retirada da Secretaria de Planejamento e deslocada para o Gabinete de Planejamento da Prefeitura (Gaplan) e para a Coordenação das Relações com a Comunidade (CRC), ambos vinculados diretamente ao Gabinete do Prefeito. Criaram-se, então, “condições políticas e administrativas para avançar na discussão sobre concepção de planejamento, hierarquia de prioridades e estratégias de governo” (Orçamento Participativo, 1995:20). Dessa forma, “O Orçamento Participativo adquiriu maior visibilidade para a sociedade e para o interior do próprio Governo, respaldado diretamente na autoridade do Prefeito” (Augustin, 1994:54).

Se, por um lado, tal reestruturação contribuiu para o melhor funcionamento do Orçamento Participativo, por outro, devem ser consideradas também as possíveis consequências para a autonomia do movimento popular, tendo em vista a proximidade com o Gabinete do Prefeito.²

Em relação a essas dificuldades, deve-se mencionar que a chamada administração popular inicia a implementação de um instrumento de participação direta da população, sem definir uma política em termos de sua proposta, de

TABELA 2
Participação do IPTU na Composição da Receita da Prefeitura
Porto Alegre – 1989-92

Anos	IPTU
1989	8,74
1990	6,34
1991	13,77
1992	15,93
1993	12,90
1994	11,71
1995	12,52

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria Municipal da Fazenda.

seus objetivos, das possíveis alternativas de participação e, principalmente, sem definir sua posição em face da relação *classes populares* e demais segmentos sociais. Esse último aspecto constitui-se em permanente dilema para as chamadas administrações populares, já que impõe a resposta à questão: qual é a natureza do governo? Trata-se de um governo dos e para os trabalhadores, ou um governo que representa os trabalhadores e que governa a cidade no interesse de toda a sociedade? A avaliação sobre o grau de democracia alcançado depende da resposta a essa questão. Se a proposta for definida em termos de governo para toda a cidade, a restrição de participação apenas aos setores populares pode excluir amplos segmentos sociais.

No caso em análise, a constituição do processo de participação da sociedade civil verifica-se de forma restrita, a partir da integração de grupos já mobilizados em movimentos sociais de periferia. Tal critério condicionou a divisão da cidade nas 16 regiões, conforme anteriormente descrito. O fato de ter partido de uma concepção de participação social restrita tem implicações.

A proposta que no discurso fundamenta-se na idéia de ampliação das práticas democráticas através da transformação das relações Estado-sociedade, de fato, limita-se ao atendimento de reivindicações pontuais de movimentos comunitários de áreas carentes, o que se traduz na realização de obras de necessidade imediata. Conforme opinião insuspeita de um dos responsáveis pelo funcionamento atual do Orçamento Participativo: “As próprias comunidades aumentam ou reduzem a sua participação de ano para ano, havendo clara tendência à redução da participação após a conquista das reivindicações mais emergenciais.”

Por outro lado, tal abordagem mantém o risco do corporativismo quanto à conduta do Conselho, o que muitas vezes se expressa pela preocupação restrita à “minha rua”, ao “meu bairro”, ao “meu grupo”, deixando de lado problemas mais gerais da cidade e do país. Como afirma Bobbio, “a dimensão do grupo não pode deixar de corresponder à dimensão dos problemas: os problemas que competem ao comitê de bairro não podem ser, não digo os grandes problemas nacionais, mas nem mesmo os problemas gerais da cidade” (Bobbio, 1987:70).

A atual administração buscou superar esse tipo de problema através de iniciativas como o projeto denominado Cidade Constituinte (1993), o qual propunha-se a discutir, com amplos setores da população, os rumos de longo prazo para o município. Outra iniciativa no sentido de ampliar a abrangência de atuação do Orçamento Participativo diz respeito à sua intervenção na área de gastos públicos compulsórios, como o Gasto com Pessoal (cerca de 62% do orçamento). Para tanto, foi constituída uma

comissão paritária formada pelo Sindicato dos Municipais, pelo Conselho do Orçamento Participativo e pela administração, tendo em vista definir a política de pessoal e a política salarial do município, em relação a funcionários e vereadores.

Outro aspecto que está sendo considerado refere-se ao fato de que os recursos públicos estaduais venham também a ser objeto de discussão, a partir da utilização de espaços existentes como as emendas populares e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, previstos pela Constituição Estadual e que poderiam intervir na definição quanto à captação e à distribuição de recursos públicos.

Na verdade, ao apontar-se a abrangência restrita do Orçamento Participativo em Porto Alegre, bem como o imediatismo das demandas dos setores que dele participam, devem se ser considerados a extrema desigualdade da sociedade brasileira e, em consequência, o contexto de carências e de exclusão em que vivem os setores populares.

Outra questão a ser referida nesta apreciação diz respeito às relações do Conselho do Orçamento Participativo e da Câmara Municipal, a qual detém atribuições relativas à discussão, votação e aprovação do orçamento municipal.³ Como bem destaca Daniel (1994), torna-se necessário evitar que as tarefas do Conselho sobreponham-se às competências da Câmara, especialmente no momento em que a consolidação do sistema democrático exige o fortalecimento do poder Legislativo em face do Executivo. No caso de Porto Alegre, o Orçamento Participativo não está regulamentado por lei e, segundo Augustin (1994), a prefeitura encontraria forte resistência da Câmara para fazê-lo, já que a consolidação do Orçamento Participativo constituir-se-ia “em ameaça aos agentes políticos tradicionais”.

De fato, a experiência do Orçamento Participativo, abrindo canais de comunicação entre a administração e a população, provocou um esvaziamento do papel desempenhado por alguns vereadores de *agenciadores de clientelas* junto ao Poder Público, atuando através do encaminhamento de reivindicações, acompanhamento de processos e outras formas de exercício de influência e tutela. Segundo Fedozzi, tal resultado justifica o clima de confronto (“às vezes quase ‘físicos’”) crescente entre “grande parte dos Vereadores e setores dos movimentos comunitários” (Fedozzi, 1996:245).

Entretanto, a polêmica sobre o Orçamento Participativo estende-se também a setores no interior do próprio Partido dos Trabalhadores e refere-se a divergências sobre a questão da legalização daquela experiência.

A administração atual (ao contrário da anterior) opõe-se à sua legalização, sob o argumento de que a relevância

de tal experiência estaria no seu auto-regramento, na ação espontânea direta, não delegada e “cujas regras forjaram-se na ação conjunta do movimento e da administração pública. Legalizá-lo seria subordiná-lo a uma maioria hostil da Câmara de Vereadores, aprisioná-lo em regras demandando disputas e querelas judiciais, quebrando a espontaneidade e sua renovação anual que lhe dá uma saudável e constante tensão” (Pont, s/d:4).

Os que discordam dessa posição argumentam que a manutenção da espontaneidade poderia, ao contrário, representar um risco de criar distorções próximas às práticas patrimonialistas.

Quanto aos movimentos populares, suas reações parecem responder às influências do poder municipal: ao final da primeira administração houve mobilização dos movimentos comunitários em favor da legalização; hoje, no entanto, há adesão dos movimentos à posição contrária da administração (Fedozzi, 1996:290).⁴

CONCLUSÕES

O Orçamento Participativo constitui-se um exemplo de importantes inovações para a administração pública brasileira, como, por exemplo, a instituição da transparência na gestão dos recursos públicos e, em consequência, o abandono de práticas clientelísticas, responsáveis pelo atraso político-social da sociedade. Rompe, também, com a visão estatista-assistencialista que caracteriza a concepção do Estado do Bem-Estar, rejeitando, ao mesmo tempo, a tese neoliberal do Estado mínimo. Ao contrário, torna o Estado público no sentido de permitir formas diretas de participação da população.

Igualmente relevante nesse processo tem sido a proposta de inversão de prioridades, que favorece o atendimento às demandas de populações mais carentes. Nesse processo, cabe destacar o papel importante desempenhado pela população na definição de suas próprias prioridades. Ao assumir o governo em 1989, a administração tinha como prioridade o transporte coletivo – o que determinou a intervenção da prefeitura nas empresas privadas de transporte coletivo logo no início da gestão. Chamada a manifestar-se através do Orçamento Participativo, não foi essa a escolha da população, sendo que suas prioridades têm sido saneamento, pavimentação e regularização fundiária. Nesse aspecto, cabe destacar que a ênfase no saneamento (também manifesta, por exemplo, pela população de Belo Horizonte) constitui-se contribuição importante da participação popular, já que essa é uma área pouco atraente aos políticos profissionais (Azevedo e Avritzer, 1994:22).

No entanto, o otimismo na avaliação desse instrumento de democratização está baseado em evidências empíri-

cas, que dizem respeito a demandas específicas de necessidades básicas de populações carentes. Não respondem, portanto, a questões fundamentais e cujas respostas exigem um maior esforço de abstração. Uma dessas questões deveria inquirir sobre razões que explicassem um suposto melhor desempenho do Orçamento Participativo em face do desempenho da Câmara de Vereadores. Uma possível resposta poderia considerar a condição político-social de seus membros: o fato de não serem políticos profissionais, de serem pessoas de origem social humilde,⁵ sendo seus representantes eleitos a cada ano, com mandato revogável. Se argumentos desse tipo viessem a ser aceitos, seríamos obrigados a reconhecer uma suposta superioridade da *moralidade popular*, o que não se sustentaria como explicação. Além disso, sob tal argumento, colocar-se-ia em questão o próprio valor das instituições políticas modernas, representadas pelos partidos, pela organização em função de idéias e não de simples necessidades.

Qualquer avaliação exige, portanto, um nível mais abstrato de considerações e, principalmente, o abandono da dimensão da satisfação das necessidades básicas.

Nesse sentido, caberia retomar a questão da cidadania – freqüentemente invocada a partir de um argumento virtuoso. Numa abordagem mais complexa, estudos têm mostrado que o conceito de cidadania contém, hoje, um claro dilema: a questão da responsabilidade cívica e da igualdade choca-se com o individualismo dominante das sociedades pós-industriais, dominadas pelo consumerismo hedonista. Neste sentido, talvez fosse relevante considerar de que forma os interesses individuais podem ser satisfeitos na arena social e, da mesma forma, de que maneira as responsabilidades sociais mantêm-se na vida privada.

Essas considerações não têm outro objetivo senão o de manter uma postura indagadora e crítica, afastada, portanto, das disputas políticas imediatas, que se expressam em otimismo ingênuo ou oposição irresponsável, frente a experiências inovadoras.

NOTAS

Esta é uma versão revisada do texto apresentado no *workshop* da Sociedade Brasileira de Sociologia, realizado durante a 48ª. Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, ocorrida em São Paulo, de 07 a 12 de julho de 1996.

1. Deve-se considerar que a situação financeira das prefeituras, em geral, foi beneficiada com a reforma tributária da Constituição de 1988, que fez retornar aos municípios a arrecadação tributária referente a impostos federais e municipais.

2. Nesse sentido, é importante distinguir a esfera do Estado da esfera da sociedade. Para tanto, os conselhos populares deveriam constituir-se com independência em face do Estado, conquistando espaços próprios por sua legitimidade social, disputando em igualdade de condições com outras instituições ou articulações de cidadãos (Daniel, 1994:27).

3. A Constituição de 1988 restabeleceu o direito da Câmara de propor emendas de despesa, desde que indicada a previsão de recursos. O Executivo detém a competência de elaboração do orçamento, respeitando as despesas orçamentárias obrigatórias, as quais, no caso da Lei Orgânica de Porto Alegre, são de 13% da receita de impostos para a área de saúde, 30% da despesa para a educação e 65% (teto máximo) das receitas correntes para gastos com pessoal.

4. A Lei Orgânica Municipal, de 1990, garante a participação da comunidade na elaboração do orçamento anual.

5. Dados relativos à população participante do processo do Orçamento Participativo indicam que a mesma possui, em sua maioria, renda de até cinco salários mínimos e nível de escolaridade de até o 1º grau completo (Fedozzi, 1996:218).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, S. e AVRITZER, L. *A política do "orçamento participativo": formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil*. Trabalho apresentado no XVIII Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 23 a 27 de novembro de 1994.
- AUGUSTIN FILHO, A. "A experiência do Orçamento Participativo na administração popular da prefeitura de Porto Alegre". *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre, Ortiz, 1994.
- BOBBIO, N. *Qual socialismo? Discussão de uma alternativa*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.
- CASTELLS, M. *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
- DANIEL, C. "Gestão local e participação da sociedade". *Polis*, n.14, 1994.
- FEDOZZI, L. *Do patrimonialismo à cidadania. Participação popular na gestão municipal. O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de Mestrado. Porto Alegre, UFRGS, 1996.
- GENRO, T. "Esfera pública e iniciativa privada" (entrevista a Haroldo Abreu). *Proposta*, n.54, ano XVI, agosto 1992.
- _____. *Utopia possível*. Porto Alegre, Artes e Ofícios Ed., 1995.
- LIMA, G. e RECH, H. *Uma aventura responsável: novos desafios das administrações populares*. Porto Alegre, Ed. Sagra DC Luzzatto, 1993.
- MOURA, S. "Governo local e participação popular: ideário e prática". In: PANIZZI, W.M. e ROVATTI, J.F.(org.). *Estudos urbanos – Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Ed. Universidade, UFRGS, 1993.
- ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. "Você é quem faz uma cidade de verdade". Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995.
- PRATES, C. e PEREIRA, S. A gestão popular e orçamento em Porto Alegre. *Proposta*, n.54, ano XVI, agosto 1992.
- PONT, R. *Construindo a democracia participativa no Brasil*. Porto Alegre, s/d, mimeo.