

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE – BRASIL

Geóg. Iván G. Peyré Tartaruga*
Prof. Dr. Álvaro L. Heidrich**

INTRODUÇÃO

A esfera pública pode ser vista como o lugar onde se dá a reciprocidade de discursos entre participantes individuais ou representantes de diversos segmentos da sociedade. Por outro lado, pode ser vista como a esfera onde se tomam decisões com efeitos coletivos escolhidas pela sociedade. Este trabalho é uma tentativa de examinar a ocorrência deste tipo de esfera pública na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Dá-se enfoque ao Orçamento Participativo desta cidade, que é um sistema de participação popular na definição da peça orçamentária municipal, iniciado em 1989 e que permanece até hoje.

Neste trabalho o conceito de participação política é de suma importância, pois possibilita descobrirmos a ocorrência de um desenvolvimento humano nesta cidade; desenvolvimento no sentido posto pelo economista José L. CORAGGIO, que é a “...ação – em particular aquela do Estado, mas também a de outras formas de ação coletiva – ...na melhoria das condições sociais de vida, particularmente daquelas que não alcançam os níveis considerados mínimos em cada época e sociedade” (1997b, p. 32). Nesse sentido, a participação política que se quer analisar aqui é a mesma proposta por Jürgen HABERMAS, isto é, “a atitude ante o Estado, de quem recebe um benefício, não é precisamente participação política, senão uma atitude reivindicativa genérica, que espera assistência sem querer impor decisões” (1981, p. 384). Assim, a participação política significa compor um espectro que culmine nisto.

Por outro lado, não deve ser desconsiderada a necessidade da racionalidade e do conhecimento técnico-científicos que têm como objetivo garantir a funcionalidade das cidades, que podem, ou não, irem contra as decisões populares.

Em suma, o problema abordado neste trabalho, em linhas gerais, é o mesmo que o cientista político chinês Lucien PYE (1981, p. 422) coloca para a democracia: a clássica questão do equilíbrio entre os sentimentos populares e a ordem pública. Em outras palavras, especificamente a este trabalho, seria a verificação de uma gestão e de um planejamento baseados na opinião de estratos da população porto-alegrense, que querem participar, em termos de um progresso social, econômico e político do espaço urbano. Contudo, deve-se deixar claro que esta pesquisa está ainda em andamento e, portanto, não responde de forma completa e definitiva aos problemas arrolados aqui, sendo tão-somente uma tentativa de aproximação destas respostas.

ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Pretendemos mostrar, aqui, a estrutura e o funcionamento do Orçamento Participativo, focalizando, fundamentalmente, o praticado a partir do ano de 1994.

Na estrutura do Orçamento Participativo, a cidade é dividida em dezesseis regiões, com base em características geográficas, sociais e das organizações comunitárias; conhecidas como *Regiões*¹ do Orçamento Participativo.

Nestas regiões ocorrem as *Assembléias Regionais*, com a participação das respectivas populações de cada região. Essas assembléias têm, portanto, um caráter local, nas quais são apresentadas as necessidades espacialmente mais próximas dos cidadãos. Além dessas assembléias, ocorrem também as *Plenárias Temáticas*. Diferentemente da tendência localista das Assembléias Regionais, nas temáticas são abordadas questões específicas de interesse da cidade como um todo, e abertas a todos os cidadãos da cidade. As temáticas são em número de cinco, e cada uma delas procura tratar de um conjunto de necessidades gerais da cidade: Saúde e Assistência Social; Educação, Cultura e Lazer; Desenvolvimento Econômico e Tributação; Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; e Transporte e Circulação.

Bacharel em Geografia e Mestrando em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Brasil.

** Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo, professor no Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Brasil.

¹ Aqui vale uma ressalva, o uso do termo região, para a escala intra-municipal, respeita a operacionalidade desta noção dentro do Orçamento Participativo e, também, o texto da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (cf. PORTO ALEGRE, 1997).

O Conselho do Orçamento Participativo, talvez a estrutura mais importante deste sistema, é um órgão não institucionalizado legalmente², que tem por objetivos planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e a despesa do orçamento do município porto-alegrense. Compete ao Conselho, portanto, discutir e deliberar sobre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual do Governo Municipal. Este Conselho é composto pelos seguintes membros, titulares e suplentes: eleitos em cada uma das dezesseis regiões (nas Assembléias Regionais) e, também, em cada uma das cinco Plenárias Temáticas; do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre (SIMPA); da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA); do Executivo Municipal, um da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), e o outro do Gabinete de Planejamento (GAPLAN).

Além dos conselheiros, são eleitos *delegados* que têm como principais atribuições fazer cumprir o Regimento Interno do Orçamento Participativo, formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras e coordenar a discussão com a população os assuntos tratados no Conselho. Os delegados, portanto, são o canal de comunicação entre os conselheiros e a população da cidade. O número de delegados eleitos em cada Assembléia Regional ou Plenária Temática é proporcional ao número de participantes nas respectivas reuniões.

O Orçamento Participativo desenvolve-se num *ciclo anual*, conforme os prazos a que o orçamento público municipal está sujeito. Neste ciclo são realizadas dezesseis Assembléias Regionais e cinco Plenárias Temáticas em duas rodadas durante o ano.

Para a distribuição de recursos entre as dezesseis regiões foram estabelecidos os *critérios gerais* do Orçamento Participativo definidos pelos cidadãos participantes. Estes critérios são: carência do serviço ou infra-estrutura, população total da região e prioridades escolhidas por cada região. Através de um sistema de notas ponderadas para cada critério nas regiões chega-se ao percentual de investimentos para cada setor;³ quanto maior a soma das notas da região maior será o percentual de investimentos para esta. Os investimentos são direcionados para doze setores, os quais são: Saneamento Básico, Política Habitacional, Pavimentação, Transporte e Circulação, Saúde, Assistência Social, Educação, Áreas de Lazer, Esporte e Lazer, Organização da Cidade, Desenvolvimento Econômico, e Cultura.

Além dos critérios gerais, também são definidos *critérios técnicos*, elaborados pelos diversos órgãos da administração municipal nas suas áreas específicas, e *critérios regionais* que podem ser utilizados, se necessário, nas regiões para sistematização das prioridades dentro de cada uma das regiões. Os critérios são prioridade da comunidade, carência do serviço ou infra-estrutura e população atingida.

HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo teve início na administração municipal de Porto Alegre em 1989, com o prefeito Olívio Dutra (1989 até 1992). Depois ocorreram mais duas vitórias consecutivas nas eleições de Porto Alegre pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e coligados, todos partidos de esquerda; Tarso Genro (1993 a 1996), vice de Olívio Dutra na gestão anterior, e, depois, prefeito Raul Pont (1997 a 2000), ex-vice de Tarso. As três vitórias eleitorais consecutivas da Frente Popular (PT e partidos coligados), em Porto Alegre, fazem transparecer um tipo de gestão pública que parece ser bem aceita pela maioria da população do município.

Para um melhor entendimento da formação e do desenvolvimento do Orçamento Participativo, que se pratica atualmente, necessita-se fazer uma periodização deste processo em dois momentos, conforme PEYRÉ TARTARUGA (1999, p. 11): eventos anteriores ao governo municipal do PT e coligados em Porto Alegre e, num segundo momento, durante este governo.

No *primeiro momento*, final da década de 1970 até o ano de 1988, ocorreram eventos que favoreceram a criação desse sistema de participação popular nos moldes do praticado na capital gaúcha. Primeiramente, destaca-se que com a redemocratização brasileira, iniciada no final da década de 1970, os municípios foram os maiores beneficiários do ponto de vista tributário (C. SOUZA, 1998, p. 39-40), propiciando maior disponibilidade de recursos no nível local. Posteriormente, ocorreram as tendências descentralizadoras da Constituição Federal de 1988, promovendo o fortalecimento do papel dos poderes locais (ibid., 1998, p. 40).⁴

² Sua formação é prevista no estatuto e regimento do Orçamento Participativo, aprovado pela Assembléia do mesmo, embora tais normatizações não constituam lei municipal.

³ Com exceção do Departamento Municipal de Águas e Esgotos (DMAE), da Secretaria Municipal de Educação (SMED) e da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), que possuem critérios próprios.

⁴ Estes movimentos de fortalecimento das entidades locais, em direção à descentralização, são verificados, também, em toda a América Latina, mas em níveis distintos, segundo FACHIN & CHANLAT (1998, p. 25).

Em nível local, no início da década de 1980, ainda no primeiro momento, várias associações de bairros de Porto Alegre formaram alianças regionais dentro do município, nas quais destacamos a formação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA). A maioria destas associações tiveram, mais tarde, uma grande importância como agentes de fortalecimento do Orçamento Participativo.

O *segundo momento*, que inicia-se com o governo do PT em Porto Alegre (1989) e o surgimento do Orçamento Participativo, pode ser dividido em quatro fases, como apontou Luciano FEDOZZI (1997, p. 130-146). Estas fases refletem as modificações ocorridas na estrutura e na metodologia de distribuição dos recursos para investimento, modificações estas feitas após discussões do governo municipal com a comunidade participante.

A *primeira fase*, de 1989 a 1990, caracteriza-se pela inexperiência do novo Executivo e pelo cunho fortemente reivindicativo dos movimentos comunitários neste novo sistema orçamentário. Também, a ausência de resultados concretos, por causa da aguda crise financeira do município de Porto Alegre herdada dos governos anteriores, foi negativa para o estabelecimento do Orçamento Participativo na cidade. A frustração da população participante, nesta fase, verificou-se no baixo crescimento do número de participantes de 1989 para 1990.

Na *segunda fase* (1990 a 1991), foram feitas modificações no planejamento municipal com a montagem de uma estrutura específica para a participação comunitária. Ocorre a introdução do planejamento estratégico; sistema de planejamento que interage, dialeticamente, com as modificações da realidade social da cidade. Assim, a organização e a execução do processo do Orçamento Participativo passam a ser feitas pela Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) e pelo recém criado Gabinete de Planejamento (GAPLAN). O GAPLAN e a CRC são o elo entre o governo e a população. Além disso, com a melhor situação financeira da cidade, o Orçamento Participativo é fortalecido, tanto no Executivo quanto na participação da comunidade.

Na *terceira fase* (1991 a 1992), verifica-se um aumento substancial na quantidade de participantes. Por razão do descontentamento dos representantes de várias regiões do Orçamento Participativo modifica-se substancialmente a sistemática de escolha das prioridades da população.

A *última fase* (1993 a 1995), na segunda gestão do governo do PT em Porto Alegre, ocorrem algumas modificações no processo participativo, e criam-se as Plenárias Temáticas em 1994, que somam-se as reuniões das regiões da cidade (Assembléias Regionais). Além de abordar questões globais da cidade, visto anteriormente, estas plenárias têm o objetivo de abrir espaço para a participação dos sindicatos, das associações profissionais, das entidades empresariais e de organizações não-governamentais.

No período de 1996 a 2000, verifica-se uma maior complexidade do Orçamento Participativo, que tende a aumentar com o tempo, por causa do acréscimo quantitativo e qualitativo da participação da sociedade. Verifica-se, também, que a estrutura e o funcionamento estão consolidados quanto à participação popular e aos órgãos municipais diretamente ligados ao processo (GAPLAN e CRC), não estáticos ou imutáveis como pode parecer aqui. Como pode-se constatar pelo histórico apresentado, o Orçamento Participativo é um sistema dinâmico e qualificado de gestão urbana que vai se aperfeiçoando com a colaboração da sociedade.

DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Segundo James GIACOMONI (1993, p. 12), o orçamento público possui duas finalidades principais: servir como instrumento para a programação dos trabalhos do governo e possibilitar o controle das finanças públicas. Com essa visão orçamental do município de Porto Alegre, pode-se captar as transformações sofridas no espaço urbano da cidade, tanto nos aspectos materiais – infra-estruturas e serviços novos – quanto nos não materiais – cidadania e desenvolvimento humano.

Desde de 1989 os orçamentos públicos municipais de Porto Alegre – planos de investimentos e lei de diretrizes orçamentárias – são discutidos pelos cidadãos participantes e aprovados pelo Conselho de Orçamento Participativo.

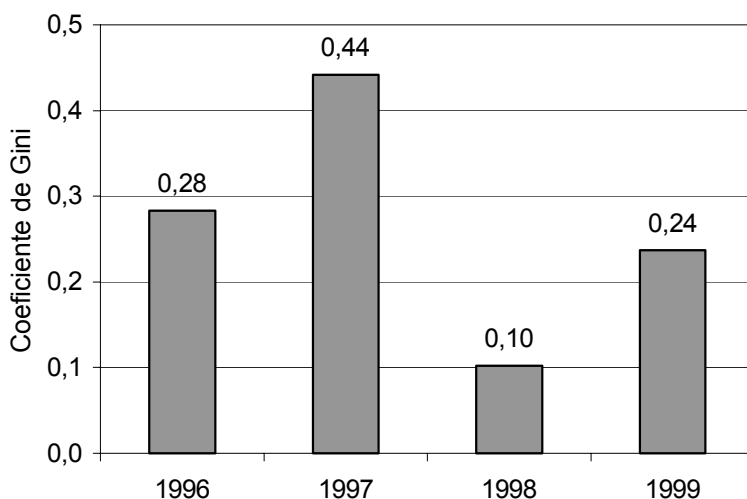
Os recursos públicos do município de Porto Alegre destinam-se as Administrações Direta e Indireta (composta de três autarquias e uma fundação), gastos no pagamento dos funcionários ativos e inativos, no custeio da máquina administrativa e nos investimentos. Todos esses gastos passam pela discussão do Orçamento Participativo. Contudo, alguns desses gastos são considerados despesas rígidas, que só podem ser modificados a longo prazo ou por alteração de dispositivos legais. São consideradas despesas rígidas as despesas com pessoal (incluindo os encargos sociais), os serviços essenciais (coleta de lixo, conservação do sistema viário,...), o pagamento do serviço da dívida e os percentuais mínimos para educação e saúde exigidos por lei. Portanto, os recursos com maior controle efetivo do Orçamento

Participativo são os orientados para investimentos. Os investimentos giram em torno de 15% das receitas totais anuais de Porto Alegre nos últimos anos (PEYRÉ TARTARUGA, 1999, p. 17).

A análise dos investimentos diretos nas regiões do Orçamento Participativo é importante porque mostra, de um lado, as demandas e as necessidades dos cidadãos participantes de cada região, de caráter local; e, de outro, a existência de uma organização e uma disciplina na distribuição desses investimentos. Primeiramente, verifica-se a descentralização dos investimentos no território de Porto Alegre. Principalmente quando verifica-se o pouco investimento na Região Centro nos anos de 1996 e 1997 em comparação as outras regiões. Isto porque esta região historicamente foi e ainda é privilegiada em termos de serviços e infra-estruturas públicos e privados, conhecida como área central. Essa descentralização leva a crer na criação e no desenvolvimento de vários núcleos secundários. Com efeito, a infra-estrutura implantada e as facilidades de transporte provenientes dos investimentos, principalmente em saneamento básico e pavimentação, favorecem o surgimento de áreas atrativas não centrais no município. Além disso, verifica-se que nenhuma região é privilegiada, em relação as outras, em vários anos consecutivos. Essa “pulsção” dos investimentos que ocorre de um ano para o outro parece ocorrer de forma aleatória e desorganizada, mas justifica-se que seja assim pelo fato desse fenômeno nascer das diversas necessidades dos cidadãos das mais diferentes partes da cidade. Constata-se, também, que a maioria dos investimentos vão para três temas: saneamento básico, pavimentação e política habitacional. Como exemplos comuns temos a construção de redes de esgoto, canalização de “valões”, construção de ruas e de estradas novas, pavimentação de ruas já existentes, compra de áreas de reassentamento, urbanização de vilas populares (favelas), entre outros. Percebe-se, assim, as carências de infra-estrutura básica na cidade, carências que aparecem desde o início do Orçamento Participativo em todos os planos de investimentos municipais (ibid., p. 18-24).

Além da descentralização dos investimentos, PEYRÉ TARTARUGA (1999, p. 24-26) analisa, quantitativamente, a distribuição dos investimentos através dos Coeficientes de Gini para o período de 1996 a 1999 (Figura 1), que levam em conta a população e o total de investimentos de cada região do Orçamento Participativo. Esses coeficientes estão todos abaixo de 0,45 e têm como média 0,26, o que mostra uma boa distribuição dos investimentos através do Orçamento Participativo.

FIGURA 1 – Coeficiente de Gini para a regionalização do Orçamento Participativo – 1996-1999 (Fonte: PEYRÉ TARTARUGA, 1999, p. 26).



Em suma, a *descentralização*, e a *boa distribuição* dos investimentos através do Orçamento Participativo caracterizam a boa funcionalidade desse processo de gestão de recursos públicos. Além do mais, deve-se destacar, também, que este processo não é casual ou aleatório, como pode parecer aqui. A distribuição dos investimentos é feita levando-se em conta as necessidades da população participante, como fica bem claro aqui, mas também os critérios técnicos; destacando-se o trabalho do corpo técnico da administração municipal. O sistema do Orçamento Participativo trata-se, portanto, de uma unificação importante e imprescindível dos sentimentos populares (gestão e planejamento participativos) e das questões técnicas das diversas áreas da administração de uma municipalidade (gestão e planejamento técnicos). A vinculação entre a técnica (dos técnicos) e as reivindicações (dos cidadãos) no ato de planejar, e que está presente no Orçamento Participativo, é um aspecto fundamental para o êxito de qualquer empreitada nesse sentido, como defendem Abelardo H. VALVERDE (1985, p. 98-99) e Enildo PESSOA (1988, p. 30). Contudo, a questão crucial é eminentemente *política*, ou seja, da negociação entre os diversos atores, como colocam João B. PINTO (1985, p. 59) e Marcelo L. de SOUZA (1998, p.

23-24). Com efeito, toda questão técnica, também, tem um teor político, pois sempre aparecem interesses, dos mais diferentes tipos, de indivíduos ou de coletividades.

Por outro lado, existem também os investimentos que não são direcionados para uma única região do Orçamento Participativo, como os anteriores, e sim para um conjunto de regiões ou toda a cidade. Convém destacar que mesmo antes do surgimento das Plenárias Temáticas, no ano de 1994, já haviam investimentos de caráter global, mas algumas áreas não recebiam montantes de forma sistemática como passou a ocorrer a partir destas. Nesse contexto, são abordados aqui alguns pontos que merecem destaque. Primeiramente, a maior parcela dos investimentos para toda a cidade é direcionada para três temas, como ocorre também nos investimentos exclusivos às regiões, que são: saneamento básico, política habitacional e pavimentação. Esses temas, portanto, recebem os maiores montantes de recursos para investimento, acima dos 60% do total nos últimos anos, conforme PEYRÉ TARTARUGA (1999, p. 27). Além disso, estes investimentos vêm aumentando a cada ano; o que pode ser justificado, de um lado, por uma grande carência nessas áreas ainda presente na cidade por causa de uma dívida social histórica e, de outro, pelo aumento de infra-estrutura implantada, principalmente em saneamento e pavimentação, gerando, também, um aumento nos gastos com a manutenção destes.

Quanto aos gastos exclusivos em saneamento básico ressalta-se uma parcela direcionada a questões ambientais, como por exemplo a construção de estações de tratamento de esgotos e de redes de esgoto onde não haviam. Estas questões ambientais possuem, na verdade, duas dimensões que estão relacionadas: uma *humana* – da relação insalubre entre determinados estratos sociais e seu entorno – e uma *natural* – da eliminação ou transformação de entes vivos e inanimados por estes mesmos estratos sociais. O tipo de investimento tratado aqui parece, portanto, providenciar uma melhor qualidade de vida ‘humana’ e ‘da natureza’.

Por último, abordaremos especificamente os temas de “Desenvolvimento Econômico e Tributação” e de “Educação, Cultura e Lazer”, analisando essencialmente o desenvolvimento econômico e a educação respectivamente. Não por causa dos montantes de investimentos nessas áreas, que são pouco expressivos quantitativamente em comparação a outras áreas, e sim pelo teor significativo do tipo de empreendimentos beneficiados. Como exemplos de ações na área de desenvolvimento econômico tem-se: a reforma de galpões de coleta seletiva de lixo, o auxílio à criação e o desenvolvimento de Regiões de Potencial Tecnológico (condomínios de empresas de base tecnológica, que objetivam o desenvolvimento econômico e tecnológico de cidade de Porto Alegre), a efetivação de programas de geração de renda (voltados a ações coletivas para a população excluída, como ações de cooperação ou associação como padarias, lavanderias comunitária e associações de costureiras), entre outros. Percebe-se, assim, que as inversões visam as populações de baixa renda e o desenvolvimento tecnológico local. Na área de educação os exemplos de atividades ou programas que recebem investimentos são: creches comunitárias, Movimento de Alfabetização de Adultos (MOVA), construção de novas salas de aula e de prédios, e outros.

O ESPAÇO DA PARTICIPAÇÃO

Pelo que foi exposto até aqui nota-se que a participação dos cidadãos porto-alegrenses é um ponto de destaque do Orçamento Participativo. Convém, portanto, refletir sobre algumas características importantes nos campos do planejamento urbano, no âmbito público, e, conseqüentemente, do desenvolvimento sócioeconômico em nível local, e, também, da ciência geográfica.

Primeiramente, o Orçamento Participativo pode ser definido como um modo de planejamento participativo, chamado também democrático ou inovador. Em contraposição ao planejamento conhecido como tecnocrático (controlador ou alocativo). Sendo o primeiro caracterizado pela participação popular, e o outro pelo trabalho do técnico ou urbanista. Mas esta classificação do planejamento pode conduzir a imprecisões na análise de processos existentes de gestão, pois estas nos levam a pensar em estruturas puras, só participação ou só tecnocracia, e não em uma classificação híbrida, o que seria ideal.

No caso do Orçamento Participativo, verifica-se que o planejamento, que se reflete no direcionamento dos investimentos públicos, possui um caráter técnico e outro reivindicativo dos setores populares. E este duplo caráter se expressa, portanto, numa dupla lógica de planejamento, mostrada em termos genéricos em PINTO (1985, p. 45-46), uma *descendente* – do Estado – que se baseia na escassez de recursos e a outra *ascendente* – dos setores populares – que se baseia nas necessidades destes setores. Além disso, à lógica descendente acrescenta-se as questões estritamente técnicas verificadas nos Critérios Técnicos desse sistema de planejamento. O que ocorre no Orçamento Participativo é uma interação entre estes dois movimentos. Não se trata de dois processos distintos, e sim da adequação de condições e de meios (financeiros e técnicos) a fins elegidos (pelos setores populares). Isto mostra, portanto, que o planejamento através do Orçamento Participativo é uma *ação racional*. Além do mais, funciona através de *ações centralizadas e coordenadas*, pois as diversas atividades da administração municipal passam em última instância pelo Conselho do Orçamento Participativo, que é composto por representantes do

governo e da população. Explica-se, assim, que o Orçamento Participativo é um sistema complexo mas, também, organizado e racional de planejamento.

Quanto a participação popular, é importante destacar algumas informações de uma pesquisa sobre o perfil dos participantes do Orçamento Participativo realizada pela prefeitura conjuntamente a uma organização não-governamental (OLEGÁRIO FILHO; BAIOCCHI; BRUNET et al, 1998):

- 30,22% recebem até dois salários mínimos de renda (maior grupo em relação a renda) e 55,73% até quatro salários mínimos;
- 61,11% têm escolaridade até o 1º grau, sendo que somente 2,98% são pessoas sem instrução;
- 66,89% participam de entidades da sociedade civil (associação de moradores, conselho popular, sindicato, clube de mães, partido político,...); e
- 40,90% fazem parte de associações de moradores (entidades de maior poder agregador).

Das informações desta pesquisa e do que foi visto anteriormente neste trabalho nota-se características relevantes da participação no Orçamento Participativo.

Em primeiro lugar, verifica-se uma participação majoritária de pessoas de renda baixa (até dois salários mínimos) e, também, de baixa escolaridade. Estas pessoas, entretanto, mostram um poder de organização e de reivindicação muito fortes. Este poder se explica, num primeiro momento e em parte, pela necessidade de serviços e de infra-estruturas básicas por parte desta população. E estas necessidades ficam bem nítidas quando observa-se a direção de grandes montantes de investimentos.

Além disso, este poder popular parece estar relacionado à proximidade ou vizinhança entre estas populações das regiões do Orçamento Participativo, o que é justificado pela grande participação das associações de moradores (vizinhos ou próximos). Em termos gerais, conforme SANTOS (1997a, p. 255 e 272), a proximidade favorece a comunicação entre vizinhos, o que favorece a solidariedade e a organização. Esta organização das entidades populares parece comandar o Orçamento Participativo. Um exemplo disto é o ocorrido no surgimento das plenárias temáticas. Um dos objetivos destas plenárias era abrir espaço para a participação de outras entidades organizadas (sindicatos, das associações profissionais,...), entretanto verifica-se o domínio nestas plenárias por parte das entidades associativas de bairro (associações de moradores), FEDOZZI (1997, p. 144). Ocorre, portanto, uma sobreposição de espaços de participação entre Regiões e Temáticas.

Outro exemplo da força popular é um fato ocorrido em 1994. Na época havia uma grande discussão entre o executivo e o legislativo quanto a regulamentação legal do Orçamento Participativo, aquele querendo que continue sem regulamentação e este a favor da regulação. O que aconteceu naquele ano foi a aprovação do Regimento Interno pelo Conselho do Orçamento Participativo, baseada num projeto de iniciativa popular; estabelecendo um caráter normativo interno ao funcionamento do processo (FEDOZZI, op. cit., p. 146). Convém destacar que o Orçamento Participativo sempre teve uma relação um tanto conflituosa com a Câmara de Vereadores (legislativo). Com efeito, a aprovação do orçamento municipal é feita pela Câmara, conforme a lei. Contudo o processo do Orçamento Participativo cria uma legitimidade para a pressão social, com o objetivo de obrigar a aprovação do orçamento pelos vereadores segundo o que é decidido pelo participativo; qualquer emenda é vista como ingerência indevida (Rodrigo S. GONZÁLEZ, 1998, p. 197).

A comunicação é um elemento importante do processo do Orçamento Participativo. As deliberações dele são feitas após discussões em diversos planos; entre os moradores dentro das regiões e entre a população (conselheiros e delegados) e o governo (técnicos), isto é, na troca de informações e na negociação entre os agentes deste processo. Explica-se, assim, que os cidadãos participantes conhecem muito bem os assuntos referentes a administração municipal, e o governo evidentemente conhece as necessidades da população da cidade. Da mesma forma que a comunicação entre vizinhos, esta comunicação entre os diversos participantes do Orçamento Participativo possibilita a criação de uma solidariedade e de uma melhor compreensão da cidade de Porto Alegre; como na fala de um conselheiro: *"...a gente aprende os problemas da sua rua, depois do seu bairro e depois da cidade"*⁵. E estas solidariedade e compreensão crescem a medida que o tempo passa – criação de uma história – as necessidades básicas da população são satisfeitas e começa-se a pensar e a querer "algo mais".

Daí decorre a conclusão de que esta solidariedade/compreensão está relacionada à laços culturais e dessa maneira a identidade – pelo bairro, pela região, pela cidade. Neste contexto, verificamos a surgimento de *territórios* no seu sentido lato, isto é, território concebido como *"... um espaço definido e*

⁵ Fala testemunhada na assembléia da região Noroeste, em 20/jun./2000.

delimitado por e a partir de relações de poder” (M. L. de SOUZA, 1995, p. 78). Em realidade, temos o surgimento de *identidades territoriais*, que estão relacionadas ao sentimento humano de pertencer a um dado território e, algumas vezes, de dominar este território. A relevância da associação das identidades aos territórios, na atualidade, é declarada por Paul CLAVAL, quando diz:

“As identidades se associam ao espaço: elas se baseiam nas lembranças divididas, nos lugares visitados por todos, nos monumentos que refrescam a memória dos grandes momentos do passado, nos símbolos gravados nas pedras das esculturas ou nas inscrições. A territorialidade se transformou em um dos componentes mais importantes das novas orientações do mundo social e político” (1997, p. 107).

Além desta caracterização deste tipo de identidade, quanto a sua espacialidade, achamos oportuno defini-la como uma das formas de identidade propostas por Manuel CASTELLS, denominada de *identidade de resistência*, que é

“...criada por atores que se encontram em posições/condições desvalorizadas e/ou estigmatizadas pela lógica da dominação, construindo, assim, trincheiras de resistência e sobrevivência com base em princípios diferentes dos que permeiam as instituições da sociedade, ou mesmo opostos a estes últimos...” (1999, p. 24).

Estas identidades – territoriais e de resistência – possuem uma riqueza, de significação sócio-cultural, similar, provavelmente idêntica, àquela posta por SANTOS (1997a e 1997b), na qual destaca a força do lugar e dos pobres, nas metrópoles principalmente. Neste momento convém tomarmos o conceito de *lugar* como a referência ao vivido e ao cotidiano das pessoas, como o espaço da vivência e da convivência. E, neste momento, constatamos, também, a confrontação das escalas local e global, na qual a estrutura do Orçamento Participativo faz o papel do lugar (local); ou seja, o Orçamento Participativo está continuamente criando uma ordem – local – que se contrapõe a uma ordem global que “... *busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade*” (SANTOS, 1997a, p. 272). Em suma, “*cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente*” (1997a, p. 273). Cada lugar, portanto, possui uma autonomia, em diferentes graus, em relação ao exterior (global), e o Orçamento Participativo parece fortalecer esta autonomia.

Nestes últimos parágrafos destacou-se a força da participação comunitária de populações de renda baixa, o que pode parecer que através do Orçamento Participativo só é focalizada a pobreza; ou seja, os investimentos são direcionados exclusivamente para amenizar a pobreza. Isso não é correto, pois há alguns investimentos direcionados para a *economia popular urbana* que é

“...formada pelas unidades domésticas de trabalhadores e suas variadas formas organizativas – unipessoais, familiares, comunitárias, cooperativas [o Orçamento Participativo privilegia as duas últimas formas] – cujo sentido está dado pela utilização de seu fundo de trabalho com o objetivo de conseguir a reprodução intergeracional da vida de seus membros – biológica e cultural – em condições sempre melhores” (CORAGGIO, 1997a, p. 237-238).

Além do mais, os investimentos públicos direcionados para a “pobreza” juntos com os investimentos para o desenvolvimento tecnológico local têm um caráter intersocial, ou seja, de atingir várias camadas sociais. Isto é importante porque caracteriza-se como uma distribuição *para todos* realmente, tanto populações de renda baixa quanto de renda média. Com efeito, a camada de renda média brasileira também está sofrendo grandes perdas com a crise, que atinge a quase todos os setores econômicos. Além disso, o desenvolvimento tecnológico local pode desdobrar-se, quando fiscalizado pela sociedade, em benefícios para as camadas mais pobres. Neste último ponto destaca-se, também, o papel da educação básica para estes estratos da população (PEYRÉ TARTARUGA, 1999, p. 32).

Essas considerações são feitas no sentido de verificar o surgimento de uma autonomia popular, tanto política quanto econômica. Em termos genéricos,

“A autonomia constitui... a base do desenvolvimento, este encarado como o processo de auto-instituição da sociedade rumo a mais liberdade e menos desigualdade; um processo, não raro doloroso, mas fértil, de discussão livre e ‘racional’ por parte de cada um dos membros da coletividade acerca do sentido e dos fins do viver em sociedade, dos erros e dos acertos do passado, das metas materiais e espirituais da verdade e da justiça” (M. L. de SOUZA, 1995, p. 105-106).

Tudo leva a crer, portanto, que o Orçamento Participativo, e a organização comunitária relacionada, é um meio de aproximação a esta autonomia. Uma autonomia que só pode se dar, como coloca Cornelius CASTORIADIS (1982, p. 126), através do coletivo, ou seja, da interdependência entre indivíduos, como problema político e social. Porém devemos alertar, fugindo de qualquer exagero, que este sistema de planejamento e gestão de Porto Alegre não é uma panacéia para os problemas de escala local e, muito menos, para os de escala global; é tão-somente um processo que aproxima os cidadãos porto-alegrenses

à esfera pública municipal, tornando possível a estes indivíduos, e aqui está o que a nosso ver é o mais importante, a descoberta das suas respectivas realidades e, também, a mudança destas realidades, para melhor pelo que tudo indica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. São Paulo : Paz e Terra, 1999.
- CASTORIADIS, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. 3. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1982.
- CLAVAL, Paul. As abordagens da geografia cultural. In: CASTRO, Iná E. de; GOMES, Paulo C. da C.; CORRÊA, Roberto L. (organizadores). *Explorações geográficas: percursos no fim do século*. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1997. p. 89-117.
- CORAGGIO, José L. A construção de uma economia popular como horizonte para cidades sem rumo. In: RIBEIRO, Luiz C. de Q.; SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos (organizadores). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2. ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1997a. p. 221-259.
- _____. Alternativas para o desenvolvimento humano em um mundo globalizado. *Proposta*, Rio de Janeiro, n. 72, p. 30-38, mar./maio, 1997b.
- FACHIN, Roberto C.; CHANLAT, Alain. O governo municipal na América Latina – visões de contexto e perplexidades. In: _____ (organizadores). *Governo municipal na América Latina*. Porto Alegre : Sulina, 1998. p. 25-30.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre : Tomo Editorial, 1997.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público para vereadores*. Porto Alegre : EDITAL, 1993.
- GONZÁLEZ, Rodrigo S. Participação Popular, cultura política e ação coletiva: uma análise do orçamento participativo em Porto Alegre. In: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique C. de O. de; GONZÁLEZ, Rodrigo S. (organizadores). *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre : Ed. da Universidade/UFRGS, 1998. p. 190-214.
- HABERMAS, Jürgen. Participação Política. In: CARDOSO, Fernando H.; MARTINS, Carlos E. *Política & sociedade*. São Paulo : Nacional, v. 1, 1981. p. 375-388.
- OLEGÁRIO FILHO, Assis B.; BAIOCCHI, Gianpaolo; BRUNET, Luciano et al. *Quem é o público do OP: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*. Porto Alegre : Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1998.
- PESSOA, Enildo. *Planificação: a opção pelas classes populares*. Campinas : Papyrus, 1988.
- PEYRÉ TARTARUGA, Iván G. *Análise Geográfica do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre, 1999. Monografia (Bacharelado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- PINTO, João B. Planejamento participativo: rito ou prática de classe?. *Cadernos de Planejamento Participativo*, Ijuí, n. 3, p. 13-60, maio 1985.
- PORTO ALEGRE. *Lei orgânica do município de Porto Alegre – 1990*. 3. ed. Porto Alegre : CORAG, 1997.
- PYE, Lucien. O desenvolvimento político. In: CARDOSO, Fernando H.; MARTINS, Carlos E. *Política & sociedade*. São Paulo : Nacional, v. 1, 1981. p. 416-424.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. 2. ed. São Paulo : Hucitec, 1997a.
- _____. Metrôpole: a força dos fracos é o seu tempo lento. In: _____. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. 3. ed. São Paulo : Hucitec, 1997b. p. 81-86.
- SOUZA, Celina. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. In: FACHIN, Roberto C.; CHANLAT, Alain (organizadores). *Governo municipal na América Latina*. Porto Alegre : Sulina, 1998. p. 31-54.
- SOUZA, Marcelo L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E. de; GOMES, Paulo C. da C.; CORRÊA, Roberto L. (organizadores). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1995. p. 77-116.
- _____. Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um “conceito”-problema. *Território/LAGET, UFRJ*, Rio de Janeiro, ano III, n. 5, p. 5-29, jul./dez. 1998.
- VALVERDE, Abelardo H. Uma experiência de planejamento participativo na América Latina: Piura - Peru. *Cadernos de planejamento participativo*, Ijuí, n. 3, p. 73-118, maio 1985.