

# O Orçamento Participativo como elemento de democratização do espaço urbano: análise da experiência de Porto Alegre.

*5-Dinâmica urbana*

Elisa Volker dos Santos<sup>1</sup>;  
Filipe Bogucheski Maciel<sup>2</sup>

*1 - UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina | (\*) Brasil*

## RESUMO

O presente artigo consiste em uma análise da cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de reconhecer o Orçamento Participativo (OP) como fator que permitiu uma análise maior de todo o conjunto de relações entre os agentes sociais, na reconstrução do espaço urbano. O município de Porto Alegre tornou-se um grande laboratório de análise do espaço urbano, pois, diante da experiência bem sucedida da implantação do OP, novas relações foram criadas, as quais estão materializando-se no modelado urbano. Nesta perspectiva, a cidade desperta forte interesse investigativo, incrementado pelo potencial de análise e síntese geográficas em decorrência de seu status de grande cidade, polarizadora de todas as funções que uma cidade pode exercer e em virtude disso, uma metrópole regional. A experiência inovadora e incomum do OP na capital gaúcha é uma exceção e confere ao cidadão um status de participante-atuante nas decisões do município e no processo de construção do espaço urbano e, além disso, mostra um Estado mais democrático, incentivador da participação popular espontânea, fortalecendo uma democracia ativa e participativa, possibilitando um processo de co-gestão entre a sociedade e o Estado. Para tanto, a metodologia de pesquisa foi realizada através de coleta de dados em campo, revisão bibliográfica sobre experiências de OP's no mundo e em Porto Alegre, análise do crescimento da malha urbana e percepção da melhoria da qualidade de vida da população portoalegrense. Entendemos que o Orçamento Participativo é um instrumento de democratização da gestão municipal e da ação pública, onde os cidadãos participam direta e ativamente na decisão dos investimentos públicos, na criação de políticas públicas e nas demais decisões de governo que têm importância para o futuro da cidade. O OP dá início a um processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade, incentivando uma democracia participativa que não mais se restringe apenas ao voto. A experiência do OP em Porto Alegre deu início a um processo de democratização nas decisões do município com o incentivo do Estado, e propiciou aos cidadãos notáveis ganhos de autonomia, provando que mesmo com a iniciativa partindo de cima, uma verdadeira participação é passível de ser alcançada. Assim, este modelo de gestão serve de exemplo a outras cidades do Brasil e do mundo que vêem-no como um horizonte na busca de uma sociedade mais justa e igualitária. Desta maneira, a análise dos elementos que compõe o quadro analítico da experiência vivenciada por Porto Alegre, encontra respaldo teórico na ciência geográfica, uma vez que os agentes que compõe o cenário urbano mantém particularidades e relações dadas pela conjuntura econômica.

Palavras-chave: orçamento participativo, espaço urbano, autonomia, democracia.

---

<sup>1</sup> Acadêmica do Curso de Geografia, habilitação Bacharelado, da UDESC.

<sup>2</sup> Licenciado em Geografia pela UDESC.

## INTRODUÇÃO

Para um entendimento maior da cidade e da construção do seu espaço urbano, a análise e compreensão de todos os agentes envolvidos nesse processo e seu campo de ação são fundamentais.

Segundo Corrêa (1989), o espaço urbano é produzido por agentes sociais concretos, que fazem e refazem a cidade, através de ações complexas que derivam da dinâmica de acumulação do capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção e dos conflitos de classe que dela emergem. São eles: os proprietários dos meios de produção (principalmente os grandes industriais), os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos.

O conjunto e a interação das ações destes agentes refletem nas diversas organizações sócio-espaciais, resultando, na grande maioria das vezes, em privilégios para uns e exclusão de muitos na participação do processo de criação e recriação do espaço urbano.

Quando ocorre uma alteração significativa na maneira como esses agentes atuam sobre o espaço urbano, produzindo e reproduzindo-o, surgem novos horizontes de análise. Nesse sentido, o município de Porto Alegre tornou-se um grande laboratório de análise do espaço urbano, pois, diante da experiência bem sucedida da implantação do Orçamento Participativo (OP), novas relações foram criadas as quais estão se materializando no modelado urbano.

Porto Alegre é uma grande cidade, polarizadora de todas as funções que uma cidade pode exercer (capital, portuária, industrial, serviços, hospitalar, financeira, universitária, turística, cultural, etc) e em virtude disso e de sua magnitude, uma metrópole regional.

Conhecer o Orçamento Participativo em Porto Alegre (OP), seu processo de introdução, consolidação e senilidade, permitiu uma análise mais ampla de todo este conjunto de relações entre os agentes anteriormente citados.

A experiência inovadora e incomum do OP na capital gaúcha é uma exceção no Brasil, confere ao cidadão um status de participante atuante nas decisões do município e no processo de construção do espaço urbano e mostra um Estado mais democrático, incentivador de uma participação popular espontânea, fortalecendo uma democracia ativa e participativa, possibilitando um processo de co-gestão entre a sociedade e o Estado.

## O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo é um instrumento de democratização da gestão municipal e da ação pública, onde os cidadãos participam direta e ativamente na decisão dos investimentos públicos, na criação de políticas públicas e nas demais decisões de governo que têm importância para o futuro da cidade. O OP dá início a um processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade, incentivando uma democracia participativa que não mais se restringe apenas ao voto. O que é ressaltado por Genro e Souza (1997):

“A principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Esta experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar, e os governos eleitos podem fazer o que bem entenderem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista ativo da gestão pública.” (GENRO, SOUZA, 1997).

E também por Souza (2006):

“O orçamento participativo pavimenta o terreno para que se rompa com os pressupostos de funcionamento da democracia representativa (...) os quais não passam de pressupostos ideológicos ao encobrirem diversos problemas e atuarem como peças legitimatórias da arrogância tecnocrática e da separação estrutural entre dirigentes e dirigidos.” (SOUZA, 2006, pág. 342).

Segundo Souza (2006), a população organizada em bairros ou unidades espaciais com vários bairros (no caso de Porto Alegre são regiões, em outras cidades distritos), debate e delibera, em assembléias, sobre as prioridades de investimento para cada local, e ao governo cabe informar a disponibilidade de recursos e a prestação de contas do ano anterior.

Souza (2006) explica que a população elege seus delegados e conselheiros em assembléias nas unidades espaciais. O número de delegados eleitos é proporcional ao número de eleitores em cada assembléia e a eles cabe organizar debates/diálogos sobre as prioridades de investimento em cada bairro. No caso de Porto Alegre, dois conselheiros são eleitos por região ficando responsáveis em acompanhar e participar, junto à Prefeitura, da elaboração da peça orçamentária.

Ao contrário do que a grande maioria pensa, o OP de Porto Alegre não foi a primeira experiência de gestão urbana participativa no Brasil. Souza (2006) aponta que as experiências de Vila Velha (ES), entre 1983 e 1986, de Pelotas (RS) entre 1984 e 1986, a de Lages (SC) em 1983, juntamente com várias outras, foram anteriores. Mas foi na capital gaúcha que as condições para a implementação do processo mostraram-se realmente maduras, tornando-se referência não só em nível nacional como internacional.

Quanto à paternidade do OP de Porto Alegre há dúvidas e controvérsias, centrando a questão em saber se foi iniciativa do Estado ou da sociedade civil. Segundo Genro e Souza (1997), a idéia do OP iniciou-se em Porto Alegre com a campanha política para as eleições municipais de 1988 e a proposta (do Estado) era assentada muito mais em princípios gerais, originários da Comuna de Paris e dos soviets, do que propriamente em experiências colhidas na realidade local. Já Souza (2006) aponta, baseado em pesquisas realizadas na capital gaúcha em 2000, que a participação popular local não pode ser descartada no contexto de construção do OP e que o processo foi consolidado em conjunto: Estado - participação popular.

Dúvidas e controvérsias de lado, há unanimidade de autores, pesquisadores e experientes no assunto, quanto à data de sua implantação, que se deu em 1989 com a vitória da Frente Popular (Partido dos Trabalhadores, Partido Comunista Brasileiro, Partido Verde e Partido Socialista Brasileiro), representada por Olívio Dutra do Partido dos Trabalhadores, na primeira gestão do PT na capital gaúcha.

No primeiro ano do governo houve uma grande participação da população em todas as plenárias populares de bairro. Como ressaltam Genro e Souza (1997), as comunidades com participação direta, teriam a missão de decidir sobre investimentos que eram demandados havia décadas. A vontade por obras e melhorias e a pressão em cima do Estado eram grandes, como mostram Genro e Souza (1997):

“Mas todos queriam tudo ao mesmo tempo. Exigiam que o governo resgatasse as “promessas” eleitorais e iniciasse “imediatamente” as obras destinadas a melhorar a qualidade de vida naquelas regiões, historicamente abandonadas pelo poder público municipal”. (GENRO, SOUZA, 1997).

Porém, o governo não dispunha de recursos nem projetos. Seria necessário fazer uma reforma tributária, discutir com a cidade maneiras de se alcançar uma gestão mais democrática. No ano seguinte houve uma redução grande na quantidade de pessoas participando das reuniões do OP destinadas a discutir a receita e programar as obras.

A reforma tributária só surtiu efeitos em 1992, ano em que se iniciaram grande parte das obras discutidas e decididas nos dois primeiros anos de processo.

Mas já no fim do segundo ano o OP começa a surtir efeito nas pessoas, Genro e Souza (1997) falam:

“A partir do fim do segundo ano de governo, o Orçamento Participativo já se desenhava como um novo fato político, estruturador de uma nova relação política do Estado com a sociedade em Porto Alegre. Com as obras aparecendo, com as informações que circulavam “boca-a-boca” e também com as informações veiculadas por meio de um programa de TV, orientado pela Coordenação de Comunicação Social da Prefeitura, as comunidades começaram a ter consciência de que ‘valia a pena ir no orçamento’”. (GENRO, SOUZA, 1997).

Conforme visto na palestra do Geógrafo Ivan Tartaruga<sup>3</sup>, houve dois momentos do OP na cidade de Porto Alegre:

- O primeiro momento foi do final da década de 70 até 1988;
- O segundo momento foi dividido em três fases:
  - Primeira fase: 1989 – início do Orçamento Participativo
  - Segunda fase: 1990 – início da consolidação do processo
  - Terceira fase: 1991 até 2001 – consolidação do processo

Tartaruga afirma que o primeiro ano foi bastante complicado devido à grande quantidade de demandas que estavam sendo reivindicadas pelas associações de moradores e que de 1989 para 1990 houve uma diminuição da participação popular, reafirmando o que foi dito anteriormente por Genro e Souza (1997).

Segundo o que foi exposto pelo funcionário da prefeitura Paulo Proença, na primeira das três palestras sobre o OP assistidas em Porto Alegre, o mesmo só começa a funcionar de fato em 1991, dois anos após sua implantação.

A tabela adaptada do Centro de Assessoria e Estudos Urbanos mostra como houve um aumento significativo de pessoas participando do processo a partir de 1991:

| <b>ANO</b> | <b>PARTICIPANTES</b> |
|------------|----------------------|
| 1990       | 976                  |
| 1991       | 3.694                |
| 1992       | 7.610                |
| 1993       | 10.735               |
| 1994       | 9.638                |
| 1995       | 11.821               |
| 1996       | 10.148               |
| 1997       | 11.908               |
| 1998       | 13.687               |
| 1999       | 16.813               |
| 2000       | 15.331               |
| 2001       | 18.583               |
| 2002       | 28.907               |

Tabela 1: Número de participantes no OP de 1990 à 2002

Fonte: CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Dados obtidos juntos à CRC – Coordenação de Relação com a Comunidade da Prefeitura Municipal de Porto Alegre

<sup>3</sup> Ivan Gerardo Peyré Tartaruga é Bacharel e Mestre em Geografia. Trabalha na FEE – Fundação de Economia e Estatística de Porto Alegre. Sua monografia e Dissertação de mestrado são sobre o Orçamento Participativo em Porto Alegre. A palestra que nos foi apresentada foi baseada em sua Dissertação de Mestrado com o título: Orçamento Participativo de Porto Alegre: o lugar e o território do cidadão?

Desde 1989, com a primeira vitória do PT e da frente popular na capital gaúcha, foram quatro mandatos seguidos em 16 anos que a esquerda esteve no poder. Neste intervalo de tempo o OP foi construído e reconstruído, com sua regulamentação feita pela própria sociedade e de maneira autônoma.

Em 2004, José Fogaça do PPS apresenta-se como candidato da mudança e vence as eleições municipais em Porto Alegre, derrubando a hegemonia do PT após os 16 anos de governo.

Com essa mudança da sigla partidária, acreditava-se que o OP seria abolido do plano de gestão do governo. Fogaça, no entanto promete na campanha eleitoral mantê-lo. Mas a dúvida pairava no ar, como seria esse Orçamento com a mudança da sigla partidária?

Conforme promessas eleitorais, a nova gestão manteve o OP em Porto Alegre, contrariando suposições/previsões da oposição e demonstrando o quão enraizado encontra-se o OP na sociedade portoalegrense.

No entanto, com a posse de Fogaça a partir em 2004, o OP deixa de ser o centro decisório da gestão municipal, maneira em que se configurava com o PT e a Frente Popular no poder, e passa a ser um item no plano de governo, um entre os 21 programas da gestão do PPS.

## **ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO**

A exatidão quanto às datas no desenrolar do processo pode ser algo complicado, onde cada agente tem suas experiências particulares e que nem sempre são consoantes às demais. O que se quer mostrar é o caráter inovador e democrático do Orçamento Participativo em Porto Alegre, e a importância para a consolidação da autonomia e participação da população, que se caracteriza por verdadeiros cidadãos atuantes e responsáveis pela construção do seu espaço e de seu território.

A construção de um novo centro decisório a partir da implementação do OP, tem conferido um caráter inédito, mas não impossível nas relações entre estado-sociedade e sociedade-estado, o que tem resultado em ganhos importantes nos âmbitos sociopolítico e cultural.

A socialização da política com a democratização das decisões do Estado traduz-se numa democracia participativa, diferente da qual estamos habituados, a representativa, que se confere com o simples ato de votar, limitando a participação do cidadão. O termo participar ganha um sentido mais amplo, com uma participação ativa, que opina, decide, exige, fiscaliza. Traduz-se numa política mais transparente, em que a população contribui de fato na construção e organização espacial. De espectadores, passam a atuar no processo de gestão e planejamento de seus espaços e, por conseguinte de toda a cidade.

A democratização das decisões com a participação popular gera uma nova consciência entre a população, como apontam Genro e Souza (1997):

“Ao democratizar as decisões e, ao mesmo tempo, democratizar a informação sobre as questões públicas, o Orçamento Participativo é capaz de gerar uma nova consciência cidadã. Por meio desta, as pessoas compreendem as funções do Estado e seus limites, e também passam a decidir com efetivo conhecimento de causa”. (GENRO, SOUZA, pág. 16).

Assim, o Orçamento Participativo constrói as bases para a formação de um novo tipo de cidadão: ativo, participante, crítico, diferente do tradicional “o qual só se afirma mediante demandas isoladas ou que apenas exerce a sua cidadania por meio de revoltas isoladas e impotentes” (GENRO, SOUZA, 1997, pág. 16).

O depoimento de um conselheiro da região Noroeste de Porto Alegre, Rolf Naumann, senhor de idade e sem passado de militância, retirado de Souza (2006), mostra esse processo:

“Quanto à cidadania... eu posso falar por mim. Eu sofri durante cinco anos uma transformação. Eu não me senti antes tão cidadão como hoje. Pode ser que baste que eu estava disposto a me sentir assim, por que tinha uma certa disposição. Cultura né? Então, eu tenho assim uma...cultura de valores...cultura de vida. Desde que eu participo do orçamento me sinto mais cidadão. Interessante; é uma grande satisfação. Me sinto muito bem. E é por isso que me disponho a investir no processo, nas reuniões...participar. Até porque eu acho que, pelo menos, é um exemplo que a gente dá.” (NAUMANN apud SOUZA, 2006, pág. 453).

Segundo Tartaruga, a afirmação da cidadania nos habitantes é o grande aspecto positivo do OP, o que acaba refletindo em ações positiva da população sobre a administração municipal, com um constante acompanhamento através da fiscalização e da avaliação. Segundo Souza (2006), cria-se um ambiente de cultura de direitos e de conquista de novos direitos.

Este poder de decisão conferido ao cidadão resulta em um real ganho de autonomia, pois como explica Souza (2006):

“Sob um ângulo autonomista, os instrumentos de planejamento, por mais relevante e criativos que sejam, só adquirem verdadeira importância ao terem a sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos” (SOUZA, 2006, pág. 321).

Com o poder decisório sobre suas vidas e seus espaços a população alimenta um sentimento de pertencimento ao local onde vive e luta para que o mesmo seja preservado ou modificado conforme seus anseios e especificidades. Segundo Ana Miranda, Arquiteta do IPHAN, com o Orçamento Participativo em Porto Alegre, a população começou a reivindicar pela preservação do seu patrimônio histórico.

Este fato pode ser comprovado na divisão regional do município para a implementação do Orçamento Participativo, como explica Souza (2006):

“A divisão do município em unidades espaciais para fins de implementação do mecanismo (...) possui uma história que revela a incorporação de sentimentos de pertencimento (identidade sócio-espacial) e de certas tradições de organização do próprio ativismo de bairro local...” (SOUZA, 2006, pág. 458).

De 5 regiões inicialmente, hoje são 16 e cada uma delas forma um território que não é artificial, por não ser uma imposição do governo, e sim uma negociação do mesmo com a sociedade. Menegat apud Souza (2006) explica:

“É importante observar que, em nenhum momento, houve intervenção da Administração no sentido de impor a delimitação destas regiões. Nas regiões mais mobilizadas prevaleceram as configurações regionais que os movimentos sociais haviam produzido a partir da tradição das articulações social, política e cultural que desenvolviam. O mapa definitivo das Regiões do Orçamento que resultou em 1992 é um produto dos acordos estabelecidos entre a própria população e o Conselho”. (MENEGAT apud SOUZA, 2006, pág. 458).

Por outro lado, o processo do Orçamento Participativo não é perfeito e críticas devem ser mencionadas para que este esteja em constante transformação, renovando-se e adaptando-se às demandas e necessidades da sociedade.

A atenção dada, pela maioria dos cidadãos participantes do OP, às questões imediatistas dificulta o processo e uma continuidade do mesmo. O que acaba acontecendo é que no momento

que eles têm suas necessidades atendidas, deixam de participar. Segundo Tartaruga, em geral a população discute gestão, que é o planejamento em curto prazo, e não se interessam por planejamento, que é em longo prazo.

A falta de divulgação pela imprensa é um agravante a esse individualismo. Paulo Garcia, assessor da CRC, ressalta este aspecto em Souza (2006):

“Olha, uma coisa que eu acho que poderia melhorar, principalmente no caso do orçamento participativo, é a participação das pessoas. Porque, no momento em que as pessoas têm as suas necessidades resolvidas, né, elas não vêm mais para o orçamento. Por várias questões; primeiro, por uma questão de comunidade: resolvi a minha questão, não venho mais. Outros dizem, não então, eu estou saindo para deixar o lugar para alguém que precise mais. E a dominação eletrônica das mídias... As pessoas são alienadas. As pessoas saem do seu serviço às dezoito horas chegam em casa, sentam na frente de uma televisão. Como é que vai mudar o hábito que uma pessoa tem de receber uma informação deglutida, sem crítica nenhuma, a fazê-la participar de um grupo, a discutir com um grupo?” (GARCIA apud SOUZA, 2006, pág. 452).

A baixa participação da classe média é outro ponto que merece ser destacado. Segundo Tarso Nunes, historiador da CUT e também Souza (2006), esta não tem demandas a fazer porque tem condições de possuir o que precisa ou sente necessidade, o que faz com que geralmente não participe do Orçamento Participativo.

Segundo Tartaruga, críticas constantes são feitas pela população ao caráter tecnocrático dos técnicos e secretários do governo, impedindo um acesso maior da população a todas as etapas do processo.

## **O CAMPO COMO MEIO DE COMPREENSÃO DA REALIDADE**

A cidade de Porto Alegre desperta interesse pelo fato de ser uma grande cidade, um grande espaço urbano, uma metrópole regional, dentro de uma realidade diferente encontrada no Estado de Santa Catarina.

Em três dias de trabalhos em campo, as diversas atividades realizadas permitiram conhecer um pouco mais da disposição e dinâmica da cidade de Porto Alegre, da realidade de seu espaço urbano, dos agentes modeladores deste espaço, enfim, obter impressões sob a ótica da Geografia Urbana nesta capital com 1.420.667 de habitantes<sup>4</sup>, em 497km<sup>2</sup>.

Buscou-se a compreensão e análise do OP, desde sua criação à sua realidade hoje, todo seu processo de funcionamento, os agentes envolvidos e as conseqüências para a cidade como um todo.

As atividades propostas durante os três dias de campo foram muito ricas possibilitando reflexões, questionamentos e análises importantes para o enriquecimento do trabalho.

De início aproveitou-se para conhecer o marco inicial da cidade e alguns edifícios públicos relevantes do importante conjunto arquitetônico do patrimônio histórico da cidade. O desembarque foi próximo ao antigo Hotel Majestic, hoje a Casa de Cultura Mário Quintana. Em uma breve caminhada percorreu-se o Centro antigo, em direção ao Mercado Público Municipal. Neste caminho existem alguns edifícios antigos muito bem conservados, a Praça da Alfândega, largas avenidas e muitos edifícios privados e de instituições governamentais, de estilo modernista e art déco, bastante deteriorados. Como também muitos edifícios garagem nesta área que podem ser um indicativo de que ali situa-se também o centro financeiro da cidade.

---

<sup>4</sup> Contagem da População em 01-04-2007, IBGE.

A primeira atividade realizada foi a palestra com a Arquiteta Ana Miranda do IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), num palacete do início do século XX. Com a palestra adquiriu-se um breve conhecimento histórico e também geográfico da evolução da ocupação espacial da cidade em torno da ponta ou cabo (chamada por ela de península), dos sucessivos aterros e da supressão dos casarios do primeiro povoamento do local pelos imponentes palácios dos órgãos públicos, dos anos 1920 e 1930, de estilo arquitetônico eclético. A palestra não tinha a ver com o objetivo principal da saída de campo que trataria do Orçamento Participativo, mas propiciou adquirir uma primeira tentativa de mentalizar a estrutura da cidade, através de uma apresentação em PowerPoint, com diversas fotos e mapas ilustrativos, atendo-se demais, porém, na região central.

Após este primeiro momento, houve um novo deslocamento ao Mercado Público. No Mercado foi assistida a primeira das três palestras sobre o OP. Os convidados eram funcionários da atual gestão (2005-2008) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, e realizaram uma exposição da situação em que se encontra o processo do OP, após a alteração da sigla partidária que tirou do poder o Partido dos Trabalhadores (PT). Como foi na administração PT que o OP teve início e firmou-se como política pública, criou-se uma expectativa de que a nova gestão poderia negligenciar o OP ou, simplesmente, aboli-lo, conforme indicamos anteriormente. Não foi exatamente o que ocorreu, pois o Prefeito José Fogaça deu continuidade ao OP, apesar das controvérsias causadas por algumas alterações.

Em suas explicações, o funcionário Paulo Proença afirma que, sob seu ponto de vista, apesar de o OP ter sido implantado em 1989, só começou a funcionar de fato em 1991. Ele enxerga algumas falhas que ao longo dos anos foram sendo lapidadas, como o fato de as plenárias temáticas terem sido criadas em prol da classe média alta, que julgava-se naquele momento possuir maior capacidade de discernimento a respeito das necessidades da cidade como um todo. Porém, essa mesma classe média não demonstrava interesse suficiente nos assuntos discutidos, se considerar-se o baixo quorum dessas assembleias, pois suas reivindicações eram, comumente, prontamente acatadas já que dessa parcela da população sempre pertenceu grande parte dos representantes eletivos possuindo assim, devido a sua posição social, maior facilidade de acesso a estes. Mesmo assim, após alguns anos de consolidação do OP, a classe média sentiu-se também encorajada a participar, pois, ou haviam se conscientizado da importância do OP, ou perceberam que estavam perdendo espaço no debate sobre a cidade, ou, simplesmente, estavam reivindicando melhorias para seus bairros.

Já nas plenárias regionais, pelo contrário, o processo teve maior aceitação, quase que de imediato, por ter proporcionado pela primeira vez a chance às parcelas mais desfavorecidas dos cidadãos, as classes C, D e E, de opinarem a respeito das suas carências e decidirem suas prioridades dentre a diversidade de infra-estrutura e equipamentos urbanos inexistentes, necessários para uma vida digna. A participação massiva nas plenárias de algumas regiões motivou a continuidade e aprimoramento do processo, o que, por sua vez, incentivou mais cidadãos a comparecerem.

O funcionário seguiu descrevendo o processo através das ocorrências ao longo dos anos que demonstram o avanço da consciência política da população nas escolhas das prioridades dos bairros e comunidades. Um grande exemplo dessa mudança ocorreu na escolha das prioridades regionais. Enquanto de início era comum as votações priorizarem a pavimentação/asfaltamento das ruas dos bairros – de forma que esta tem sido historicamente usada como propaganda política de vários governos municipais de todo o Brasil pois seu resultado torna-se bastante visível para várias camadas da população criando uma aparente imagem de progresso – num segundo momento as populações mais carentes tomam como foco o saneamento e a habitação de baixa renda, requisitando remobilizações para conjuntos habitacionais que lhes oferecessem melhores condições de vida.

Dessa forma houve o que eles chamaram de inversão de prioridades, com as plenárias regionais dando maior ênfase às prioridades na Habitação, Educação, Assistência Social e Saúde.



A partir daí, iniciaram-se obras de grandes conjuntos habitacionais, com investimentos municipais e de outras instâncias do poder público, assim como de organismos internacionais; fomento a cooperativas habitacionais e programas que viessem subsidiar a construção e o financiamento das obras. Na atual gestão a prefeitura conta com o programa da Caixa Econômica Federal, o PSH, onde a prefeitura entra com a infra-estrutura da área, o projeto e o acompanhamento (execução) da obra, enquanto o custo, que seria de R\$ 11.000,00 com o subsídio, as famílias arcam apenas com R\$ 9.000,00 financiados por meses “a perder de vista”.

Outro ponto destacado foi que nenhum investimento público no município é feito sem a consulta aos conselheiros do Conselho do OP (COP). Além disso, 100% da verba de investimentos públicos em melhorias ao município são destinadas ao OP. Ou seja, até mesmo as grandes obras de infra-estrutura de transporte, como as vias perimetrais, por exemplo, são debatidas e aprovadas nos Fóruns Temáticos (ou Plenária Temática). Assim, cerca de 6% a 7% da receita anual do município vai para o OP, o que significa uma quantia da ordem de 120 milhões de reais (R\$ 120.000.000). Aí está a grande controvérsia entre a atual administração e a anterior, pois nesta destinava-se uma porcentagem maior das receitas ao OP, chegando até à 17% das receitas em investimentos, em detrimento do cumprimento do pagamento de dívidas municipais, enquanto que a atual gestão se preocupa mais em cumprir os compromissos de sua dívida.

Ao final foi entregue publicações do OP contendo o Regimento Interno de 2007/2008 e o Plano de Investimentos e Serviços para 2007, documentos estes que foram de grande relevância para a compreensão de alguns pontos que não haviam sido suficientemente bem esclarecidos, no que tange à estrutura do COP, competências e formato do processo ao longo do ano. O Regimento Interno é muito explicativo e claro no que compete a cada órgão, conselheiro, coordenador, delegado e ao cidadão morador de cada região, facilitando principalmente a este último compreender o OP e sentir-se imbuído em participar.

Ao cair da noite, deslocou-se até a principal atividade da saída de campo, um Fórum Regional. Naquele dia o Fórum ou Plenária Regional ocorria no bairro Cristal, na Região de mesmo nome. A expectativa era grande, pois além das discussões e votações a respeito das prioridades para o ano seguinte, havia a reivindicação daqueles moradores quanto a um polêmico projeto de um shopping center nas proximidades, que tentava retirar a população de uma vila<sup>5</sup> do bairro acomodando-a em outro bairro, muito distante dali e do centro da cidade. Os moradores cobravam da prefeitura a posição inicial que lhes havia sido informada quanto ao local onde seriam realocados. A promessa era de que o novo conjunto habitacional não ficaria num raio maior que 2km dali. Porém, contrariando sua promessa, o projeto se localizaria afastado do centro (cerca de 16km), no bairro Restinga. Isso deixou os moradores enfurecidos e gerou uma grande mobilização, com presença maciça da comunidade na plenária. A presença do Prefeito José Fogaça também foi um incentivo, pois poderiam cobrar diretamente dele.

Tudo pareceu muito interessante e inovador. Logo na entrada, a distribuição de jornais, informativos e folhetins de partidos políticos (em sua maioria de esquerda) para todos que entravam, denotava a importância política que é dada ao OP. Antes de entrar no recinto da plenária (o ginásio de um colégio) todos tinham que apresentar documento de identidade e assinar um formulário para poder receber a cédula de votação. É importante ressaltar que a todos é disponibilizado um documento de prestação de contas do que foi realizado no último ano, além do Regimento Interno do corrente ano, para que seja acessível a qualquer cidadão a compreensão total do OP.

Ao adentrar no ginásio lotado, percebeu-se como o OP colaborou na conscientização política dos cidadãos portoalegrenses, mesmo naqueles de baixa renda e, provavelmente, baixa escolaridade. Este era o caso ali. Era perceptível que a grande maioria dos presentes era da Vila Aparecida, a comunidade de baixa renda diretamente afetada pelas pretensões do grande

---

<sup>5</sup> Os portoalegrenses costumam trocar o termo “favela” por “vila”.

empreendimento. Isto é tanto verdade pela presença de crianças e adolescentes que são obrigados a acompanhar os pais, pois estes não têm com quem deixá-los à noite. É uma situação até certo ponto positiva, pois já cria um espírito crítico e politizado nestes jovens que crescem em meio a estas discussões.

A partir do momento que todos estão devidamente acomodando, começam a discursar os coordenadores da prefeitura, conselheiros e delegados, sobre a pauta de votação das prioridades e, neste caso, principalmente, sobre o polêmico empreendimento. Os discursos, em sua maioria, cobravam do Prefeito uma posição a respeito da remobilização da comunidade da Vila Aparecida. Em vários momentos os ânimos ficaram exaltados, tanto por discursos de fala/argumentação expressiva, quanto daqueles que apelam para a gritaria e a emoção. Ao final dos discursos, fica claro de que lado está a comunidade a respeito das prioridades e da sua vontade de permanecer no bairro. Antes do encerramento do Fórum havia ainda o discurso do Prefeito que não teve outra opção senão recuar, voltar atrás e dizer que os moradores iriam permanecer naquele bairro ou próximos dali. O Fórum encerrou-se com a votação das prioridades, já passando das 22h.

No dia seguinte, o primeiro compromisso era uma palestra com o Geógrafo Ivan Tartaruga, que realizou uma exposição do tema trabalhado em sua Dissertação de Mestrado, o Orçamento Participativo em Porto Alegre. O interesse centrava-se na população como objeto de pesquisa, contrapondo-se às pesquisas anteriores que se detinham mais nas ações políticas de governo. Aqui, cabe acrescentar que apenas colocaremos situações comentadas por ele – assim como do último palestrante, Tarso Nunes – não constadas anteriormente no trabalho, que contribuam para outras interpretações do tema.

Num primeiro momento ele apresentou o histórico do orçamento participativo, já descrito acima. E seguiu explicitando os conceitos e a metodologia utilizados para desenvolver a linha argumentativa da pesquisa. Expõe o conceito de espaço social onde o lugar seria o local da ação do sujeito, este podendo ser qualquer um dos agentes modeladores do espaço urbano, mas que na realidade, sob a ótica do OP, melhor se encaixariam os grupos sociais excluídos. Também se utiliza do conceito de território, desenvolvido pelo Geógrafo Marcelo Lopes de Souza, para colocar, sob a perspectiva das relações de poder, a forma como o OP possibilitou a criação de novas territorialidades. O programa permitiu que o povo criasse uma relação de poder sobre os bairros onde vivem, por conta da sensação de pertencimento ao local, já que todas as melhorias dos últimos anos tiveram participação efetiva dos moradores. Ainda relacionado a isso, a divisão da cidade nas dezesseis (16) Regiões tem forte indício de que seguiu critérios baseados nos vínculos criados entre as organizações sociais já existentes.

Seguiu expondo números e aspectos positivos e negativos do OP. Levantou os principais temas-alvo de reivindicações dentro do programa, citando-os de maneira quantitativa e qualitativa conforme a efetividade na melhoria da qualidade de vida de cada Região decorrente da realização das obras pertinentes a estes temas. Os temas que são votados atualmente como prioridades nas Plenárias Regionais são: Saneamento Básico, Pavimentação, Política Habitacional, Educação, Saúde, Área de Lazer, Transporte e Circulação, Desenvolvimento Econômico, Organização da cidade e Esportes e Lazer. Obras de saneamento básico, por exemplo, apesar de muito caras são bastante eficazes. As Regiões acabavam optando, comumente, pelos cinco primeiros temas, mas principalmente pelos três primeiros, ficando os demais sem atenção durante os primeiros anos do OP. Para equilibrar o programa, evitando disparidades que surgiriam por subestimar temas não tão importantes para cada Região em si, mas importantíssimos para harmonizar o funcionamento da cidade como um todo, foram criados os Fóruns Temáticos. Assim as demandas que eram deixadas de lado nas Plenárias Regionais obtinham um fórum exclusivo de discussões, podendo ser debatido por qualquer grupo de cidadãos, independentemente de sua Região. Este caso é aquele em que se esperava uma maior participação da classe média, como foi citado pelos funcionários da Prefeitura, verificando-se de

fato o contrário, pois foi novamente a população de baixa renda quem compareceu em maior número, segundo os dados obtidos por Tartaruga.

Para Tartaruga, ocorreu uma “pulsção” dos investimentos na cidade através do OP. Isto quer dizer que os investimentos tornavam-se facilmente visíveis, que qualquer cidadão tinha acesso ao que estava sendo realizado, incentivando o governo da frente popular a disponibilizar mais recursos ao OP, mesmo que adquirindo dívidas que não pudessem ser honradas no futuro. Esta “pulsção” tornava-se clara pela redistribuição dos investimentos para as Regiões mais carentes do município. Para ele, o principal ponto positivo gerado pelo programa está na afirmação da cidadania através da coerção “positiva” da população participante sobre a administração municipal. Isso quer dizer que a população passou a fiscalizar e avaliar as obras e ações da prefeitura. As diversas possibilidades de manter o cidadão em contato com o processo – além dos Fóruns existem reuniões mensais entre os conselheiros e delegados de uma Região abertas a todos; ainda, os delegados representantes das entidades e comunidades são encarregados de levar informações aos comitês e associações de moradores a qualquer momento – demonstram o caráter democrático e participativo do OP.

Dessa forma a população sente-se à vontade para realizar suas críticas, voltadas conscientemente para a melhoria do processo, reclamando junto aos técnicos e secretários municipais por maiores esclarecimentos sobre termos técnicos empregados, incompreensíveis para leigos no assunto. Tartaruga remonta esta prática, usual nas questões potencialmente polêmicas que os governantes desejam tratar com a população, a serviço da confusão e/ou incompreensão. Para ele isto se deve à tradição da superioridade do conhecimento técnico e científico sobre o saber popular. Disso decorre outro problema que ele vê como uma crítica ao OP. Esta tradição cria controvérsias entre grupos que, mesmo de boa fé, enxergam de forma diferente os problemas existentes e as maneiras de solucioná-los. Geralmente os ativistas (políticos, ambientais, etc) possuem uma bagagem de conhecimentos teóricos e científicos que eles tentam incorporar às suas reivindicações e na solução dos problemas. Já os movimentos sociais são compostos de uma parcela da população de menor escolaridade, que concebe os problemas e soluções de forma prática, buscando resolvê-los de maneira imediatista. Por vezes estes embates pragmáticos tornam-se irreconciliáveis gerando desgastes de tempo e energia desnecessários enquanto que ambos grupos poderiam estar concentrando esforços.

Com base na palestra de Tartaruga, pôde ser percebido nos trechos acima a gama de assuntos e conceitos que podem ser levantados para analisar o OP, demonstrando a complexidade do tema e de suas conseqüências, positivas e negativas, à sociedade portoalegrense.

A última atividade do campo foi a palestra sobre o OP, na sede da CUT em Porto Alegre. Agora o palestrante era um historiador, Tarso Nunes. Novamente ele expõe um histórico do OP, enfatizando a descentralização dos investimentos em direção à periferia, contrariando o que ocorria antes de 1989.

Suas argumentações têm fundamentação no acompanhamento, junto ao PT, do OP durante os mandatos da Frente Popular. Baseado nisso ele indica que o OP se transformou num instrumento em prol das camadas mais pobres da população. Em virtude disso, as pequenas obras executadas por pequenas e médias empresas tomaram o lugar das grandes obras, ainda que pressionados pelo “lobby” das grandes empreiteiras.

Atenta para o fato de as Plenárias serem o local de encontro de diversas comunidades de uma Região cada qual reivindicando soluções para si, mas percebendo as reivindicações das outras, que porventura, poderiam ser ainda mais carentes. Isto colaborou para uma mudança no pensamento, do individual para o coletivo. Quanto aos parâmetros utilizados para a divisão das Regiões ele também cita as articulações sociais.

O OP também pode influenciar os cidadãos a se disporem a adquirir novas habilidades, irem atrás de capacitação, gerando um processo de aprendizagem, principalmente naqueles mais interessados e assíduos às reuniões.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O OP em Porto Alegre deu início a um processo de democratização nas decisões do município com o incentivo do Estado, e propiciou aos cidadãos notáveis ganhos de autonomia, provando que mesmo com a iniciativa partindo de cima, uma verdadeira participação é passível de ser alcançada.

Como ressalta Tartaruga (2001), a autonomia só pode ser adquirida dentro de uma interdependência entre indivíduos, o que se configura na capital gaúcha em uma conscientização cada vez maior da população que passa a pensar coletivamente.

O êxito do OP em Porto Alegre faz-nos acreditar que um outro tipo de gestão é possível e que permitir a participação popular nas decisões pode dar certo. Assim, o OP em Porto Alegre serve de exemplo a outras cidades do Brasil e do mundo que o vêem como um horizonte na busca de uma sociedade mais justa e igualitária.

Apesar disto e de alguns autores elevarem o OP ao mais alto nível de desenvolvimento sociopolítico concebido para uma sociedade, problemas e contradições continuam a existir, mas, ao mesmo tempo, apresenta-se como um potencial incrível na caminhada para a democracia plena.

## REFERÊNCIAS

CIDADE – Centro de Acessória e Estudos Urbanos. Disponível em: <http://www.ongcidade.org/>. Acesso em 25 jun. 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

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

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em 24 jun. 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TARTARUGA, Ivan **Gerardo Peyré. Participação, Identidade e Autonomia**. Porto Alegre: Boletim Gaúcho de Geografia, N° 27, p. 78-85, dez. 2001.