

## Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre\*

---

Luciano Fedozzi\*\*

O processo de democratização vivenciado pela sociedade brasileira desde o final da década de 70 transformou a cidadania num dos temas centrais da agenda política nacional. Em nenhum período da História brasileira, a cidadania foi tão valorizada no discurso político e nos objetivos anunciados, seja por atores sociais diversos, seja por organizações partidárias representativas de um amplo (e até antagônico) espectro político-ideológico existente no País. Um dos aspectos que expressa essa valorização do tema da cidadania é a revigoração do papel do poder local, promovido pelas tendências descentralizadoras da nova Constituição Federal de 1988.

Nesse novo contexto, forças políticas de esquerda, abarcando um leque relativamente amplo de organizações partidárias vinculadas aos movimentos populares, passaram a ocupar espaços institucionais do poder local de forma inédita na História do País. Com a vitória eleitoral dessas forças políticas em várias prefeituras, desde o final da década de 70 cresceram as experiências de participação social na gestão municipal<sup>1</sup>, ampliando-se no início dos anos 90

---

\* O presente artigo extrai elementos do estudo mais amplo sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OP-POA), concluído em 1996, junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS. Ver **Orçamento Participativo. Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre**. (FEDOZZI, 1997)

\*\* O autor participou da implantação do Orçamento Participativo como Coordenador do Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1989-92). Realizou seu Mestrado em Sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul sobre o mesmo tema. É autor do livro **Orçamento Participativo. Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre (1997)**. Atualmente, é Professor e doutorando do Departamento de Sociologia da mesma universidade, onde dá continuidade à pesquisa sobre a experiência do OP de Porto Alegre (RS).

<sup>1</sup> Dentre outras experiências de participação popular na gestão local na década de 70 e em meados da década de 80, podem ser citados os casos de Lages (SC), Boa Esperança (ES), Diadema (SP) e Recife (PE). Para conhecimento desses casos, ver, respectivamente, Alves (1988), Simões (1992), Souza (1992) e Soares (1992).

com a ascensão eleitoral, especialmente do PT, o qual foi vitorioso em importantes municípios do Brasil<sup>2</sup>.

Em 1989, a Frente Popular (uma coligação do Partido dos Trabalhadores com o então Partido Comunista Brasileiro) assumiu a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, instaurando o que ficou conhecida como Administração Popular, a qual se reelegeu por mais duas gestões consecutivas (em 1992 e em 1996). No bojo desse processo, desenvolveu-se, a partir daí, uma modalidade de gestão pública, baseada na participação direta da população na elaboração e na execução do orçamento público, especialmente para a escolha das prioridades dos investimentos municipais.

O chamado "Orçamento Participativo" de Porto Alegre, como ficou conhecida essa inovação, vem sendo reconhecido, desde então, como uma experiência bem-sucedida de participação popular e de governabilidade da gestão pública e, como tal, vem alcançando uma ampla repercussão no cenário político nacional e internacional,<sup>3</sup> sendo interpretado no discurso de diversos atores políticos e sociais como **uma estratégia para a instituição da cidadania no Brasil**.

Ocorre, entretanto, que a sociedade brasileira possui uma longa tradição autoritária, e é exatamente dessa dualidade entre tradição e inovação político-institucional que decorre, de antemão, a importância de se conhecer aprofundadamente essa experiência. No espaço deste artigo, serão priorizados os aspectos que dizem respeito ao modelo de funcionamento do OP-POA, sem, no entanto, deixar de propor alguns elementos teóricos — mesmo que de forma

---

<sup>2</sup> Tais como as Cidades de São Paulo (SP), Santos (SP), Piracicaba (SP), Campinas (SP), Vitória (ES), Santo André (SP), Goiânia (GO), Belo Horizonte (MG), Betim (MG), Londrina (PR), dentre outras. Ressalte-se que a vitória eleitoral de outros segmentos partidários progressistas e/ou de esquerda (coligados ou não com o PT) também vem propiciando gestões participativas no orçamento público, de forma semelhante ou mesmo bastante diversa da experiência realizada em Porto Alegre (RS), por exemplo, as gestões municipais de Florianópolis (SC), Lages (SC) e Recife (PE), dentre outros.

<sup>3</sup> O Orçamento Participativo de Porto Alegre tem sido motivo de um intenso intercâmbio com prefeituras e instituições públicas e privadas do Brasil e de outros países da América Latina, dos Estados Unidos e da Europa, como por exemplo, Uruguai, Argentina, Colômbia, México, Paraguai, Cuba, Espanha, Itália, Portugal, França, etc. O modelo de gestão de Porto Alegre tem alcançado uma repercussão internacional cada vez maior. Atesta esse fenômeno, por um lado, o fato de essa experiência ter sido escolhida para participar, em 1995, como uma das 40 melhores inovações urbanas apresentadas na Segunda Conferência Mundial sobre Habitação Humana (Habitat II), realizada em Instambul. Por outro lado, parece que o próprio Banco Mundial tem aprovado e recomendado esse tipo de "controle sobre os recursos públicos", como ficou evidente no seminário patrocinado por essa instituição, em 1997, em Porto Alegre.

sintética — que visam elucidar questões referentes ao possível significado sócio-político dessa inovação na gestão municipal, que, em 1998, está completando uma década de existência.

## **Participação, descentralização e cidadania**

Os estudos mais recentes a respeito da cidadania realizados no Brasil geralmente estão associados (a) aos processos de formação dos agentes sociais e dos atores coletivos subalternos e (b) aos temas vinculados à cultura política. Nesse sentido, uma ampla literatura tem abordado o tema da cidadania a partir de sua vinculação com a emergência, na cena pública, dos movimentos populares urbanos ocorrida nas últimas décadas (KOWARICK, 1979; DURAHM, 1984; SADER, 1988; JACOBI, 1980, 1989; CARDOSO, 1983; SILVA, 1990; SCHERER-WARREN, 1993). A questão da cidadania, dessa maneira, aparece associada com bastante frequência à ação coletiva dos atores populares e à descentralização do Estado enquanto marco institucional do novo contexto democrático.

A revalorização do poder local ocorre, entretanto, num contexto nacional de disputa em torno das reformas do Estado e do conteúdo das políticas públicas a partir da Nova República, configurando, inclusive, um curioso consenso entre posições políticas antagônicas entre si em torno da descentralização do Estado e das políticas sociais. Como ressaltam alguns analistas, a visão comum às diversas posições (“neoliberais” ou “reformistas”) é a de que a descentralização se constitui num instrumento eficiente de engenharia político-institucional da democracia (MELO, 1993, 1993a; RIBEIRO, SANTOS JÚNIOR, 1994; ARRETICHE, 1996).

Apesar dos argumentos clássicos em favor da descentralização do Estado como algo consubstancial à democracia e à cidadania — pois ela permitiria a maior criação de práticas pluralistas e a inclusão dos setores subalternos no sistema de tomada de decisões (CASTELLS, 1980; BORJA, 1987) —, a discussão atual na literatura brasileira, bem como a análise de experiências concretas da descentralização na última década na América Latina e no Brasil, revela as ambigüidades do vínculo entre os temas da gestão local, da democracia e da cidadania (NUNES, 1990; COHN, 1994; MELO, 1993b; ARRETICHE, 1996).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Para uma análise sobre o caráter conservador da ideologia municipalista na História do Brasil, ver Melo (1993).

A persistência das práticas patrimonialistas e clientelistas na gestão de municípios — apesar dos processos de descentralização e “modernização” do Estado em países latino-americanos —, foi evidenciada em recente pesquisa realizada por um conjunto de instituições de diversos países da região (Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia); continuidades estas que, segundo Nunes (1990), representam a peculiaridade do desenvolvimento desses países coerente com a dialética da inclusão/exclusão dos setores populares nos sistemas de poder vigentes.

Assim, a descentralização do Estado deixa de ser portadora de um fim democrático em si mesmo, uma vez que a ela corresponde uma igual descentralização das relações de poder e dos conflitos que transformam os municípios em **territórios de disputa** e incerteza quanto às condições criadas para a emergência da cidadania. Nessa lógica, em termos de possibilidades, a autonomia municipal oriunda do novo contexto político brasileiro tanto pode criar condições para agregar à “primeira transição democrática” novos padrões institucionais de gestão pública efetivamente modernizadores em termos democráticos (O’DONNELL, 1988; 1991), como pode representar a persistência de práticas políticas patrimonialistas que, ao mitigarem os efeitos da descentralização, reproduzem as formas tradicionais de dominação, que, por sua vez, impedem historicamente o surgimento, a promoção e a consolidação da cidadania.

Observa-se, assim, que são raras as abordagens na literatura brasileira que adotam o estudo sobre a cidadania a partir da análise do modelo de gestão sócio-estatal como condição estrutural para a instituição da cidadania. Excetuando-se, talvez, o clássico estudo de Wanderley Guilherme dos Santos (1987) — o qual cunhou o conceito de **cidadania regulada** para designar o caráter tutelado que marcou o nascimento do nosso peculiar modelo de cidadania implantada com o corporativismo do Estado Novo na década de 30 e que perdurou por mais de cinco décadas — e alguns esforços mais recentes de reflexão acadêmica sobre as possibilidades de mudanças institucionais abertas com a ocupação de espaços no poder local por forças progressistas a partir da década de 80 (DANIEL, 1990, 1994; BITTAR, COELHO, 1994; SIMÕES, 1992; MOURA, PINHO, 1993), são poucos os estudos existentes no Brasil sob essa vertente teórica-metodológica de análise da cidadania. Isto pode ser compreendido, como já foi mencionado anteriormente, se se atentar para o caráter historicamente autoritário do Estado brasileiro. Daí as dificuldades da literatura acadêmica em conceituar uma situação inexistente — a cidadania — enquanto elemento constitutivo do Estado nacional e o conseqüente privilégio do tema da cidadania associado ao pólo dos movimentos na “sociedade civil”.

Diversamente dessa ótica, o nível da pesquisa acadêmica empreendida, até hoje, sobre o OP-POA não tem condições ainda de comprovar empiricamente os possíveis impactos causados por essa experiência nas representações simbólicas da cidadania e nas práticas coletivas dos atores populares, conhecimento este que poderia sinalizar até que ponto estariam ocorrendo transformações na cultura política dos indivíduos integrantes dessa modalidade de gestão participativa — objetivo, sem dúvida, de extrema importância e que se encontra em fase inicial de investigação nesse momento.<sup>5</sup> Os dados obtidos até o presente momento objetivam contribuir, sim, para elucidar uma outra dimensão não menos importante acerca dessa experiência, qual seja, aquela que diz respeito à verificação das possíveis **mudanças estruturais** contidas na forma de gestão dos assuntos públicos e, portanto, na forma de legitimação do poder praticada pelo OP-POA. Nesse caso, o fio condutor da análise recai sobre o tema da **institucionalidade**, entendida aqui como o modelo político-administrativo de gestão sócio-estatal que é tomado como dado estrutural e, por isso mesmo, como condição para a asserção e a consolidação da cidadania em sua forma moderna.

Assim, os requisitos para a existência e a consolidação da cidadania não são só múltiplos, como exigem — de acordo com uma ampla literatura (BOBBIO, 1986, 1992; LEFORT, 1987; CASTORIADIS, 1987; ARENDT, 1974; BENEVIDES, 1991; CHAUÍ, 1993; COMPARATO, 1994) — a combinação de mudanças institucionais com a criação e a expansão de práticas culturais democráticas por parte dos agentes sociais. Do ponto de vista **institucional e político**, tais requisitos dizem respeito, principalmente, à amplitude e à qualidade dos processos de racionalização democrática do Estado, favorecendo, no bojo da participação ativa da sociedade civil e da construção da esfera pública, o exercício pessoal do poder e a prevalência de regras universais de conduta na gestão sócio-estatal. Estes últimos elementos representam importantes obstáculos estruturais aos sistemas políticos de incentivos clientelistas e/ou personalistas, típicos das práticas políticas patrimonialistas. Têm-se, pois, aqui dois requisitos de ordem político-institucional que se contrapõem, levando a concluir que essas duas formas de gestão estatal — a patrimonialista e a de caráter racional-democrático — não são compatíveis entre si.

---

<sup>5</sup> O estudo dos impactos dessa experiência sobre as representações da cidadania na cultura política dos agentes populares constitui o objeto de pesquisa que realizo nesse momento junto ao Curso de Doutorado em Sociologia da UFRGS. O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre foi tematizado anteriormente, através de estudos acadêmicos nas áreas de Administração de Empresas (GIACOMONI, 1993) e Educação (SCHIMIDT, 1994), ambos da UFRGS. Também Baierle abordou o assunto em estudo sobre os movimentos populares urbanos de Porto Alegre (BAIERLE, 1993).

## A nossa histórica não-cidadania

É de amplo conhecimento o fato de que a forma cidadania (moderna)<sup>6</sup> encontrou a sua viabilidade histórico-estrutural na transição da sociedade tradicional para a ordem racional-legal, representada pelo Estado Democrático de Direito, que acompanhou o surgimento do modo de produção capitalista na modernidade. É no âmbito do processo histórico de racionalização do poder e do Estado, baseado em regras objetivas e impessoais, como mostra a clássica sociologia da dominação de Max Weber (1992), que se pode compreender as condições históricas em que se desenvolveu a evolução da cidadania em seus três aspectos básicos — civil, político e social —, conforme o clássico estudo de Marshall (1967). Essas dimensões, segundo o mesmo autor, definem a cidadania basicamente como um *status* substancialmente enriquecido de direitos enquanto medida universal de igualdade humana básica; processo este que ocorreu, conforme destaca uma ampla literatura (HOBSBAWM, 1987; BOBBIO, 1986, 1992; McPHERSON, 1991; LAFER, 1988), com intensas lutas por parte das classes subalternas para alargar os direitos em cada uma dessas três dimensões.

Por outro lado, apesar dos diferentes enfoques teóricos existentes nas ciências sociais no Brasil, parece haver uma unanimidade quanto às dificuldades em conceituar o caráter da não-cidadania no País (refiro-me à inexistência de condições sequer semelhantes àquelas da cidadania descritas por Marshall). Prova disso é que todos os esforços analíticos nesse sentido acabam expressando conceitos paradoxais em relação à noção de cidadania, desde o conceito de **cidadania concedida**, cunhado por Sales (1994), passando pela idéia de **párias** (PAOLI, 1992), até chegar à **cidadania regulada** (SANTOS, 1987).

---

<sup>6</sup> O termo é utilizado para designar a forma peculiar com que a cidadania apareceu na época moderna. É sabido que o surgimento da cidadania na história da civilização ocidental está ligado ao fenômeno da democracia antiga. Histórica e etimologicamente derivada do termo cidade, o conceito de cidadania surgiu com o advento das cidades-Estado na civilização greco-romana, sendo estas compreendidas no sentido clássico de sociedade política: *pólis* para os gregos, ou *civitas* para os antigos romanos. Na origem do termo, a cidadania possui um significado essencialmente político, uma vez que ele denota a participação ativa na vida da cidade, entendida como espaço público para a tomada de decisões coletivas. Para uma ampla reflexão sobre o significado da cidadania antiga, ver, dentre outros, Rousseau (1973), Castoriadis (1987), Arendt (1974) e Bobbio *et al* (1993).

Um amplo campo de interpretação sociológica brasileira — inspirado na sociologia weberiana — tem apontado o fato de que a inexistência de cidadania entre nós tem a sua gênese fundada nas condições estruturais (institucionais e político-culturais) decorrentes da forte influência do modelo de dominação patrimonialista-burocrático no processo de formação do Estado e da sociedade brasileiros, desde a colonização portuguesa. Estudos clássicos realizados sob esse enfoque (HOLANDA, 1993; FAORO, 1958; SCHWARTZMAN, 1988; O'DONNELL, 1988), embora com abordagens teóricas diferenciadas, indicam o profundo autoritarismo como característica histórico-estrutural de nossa formação social e política; autoritarismo este que representa a contraface da recorrente dualidade que caracteriza o Brasil entre o país formal e o país real, ou seja, entre uma formalidade jurídico-institucional aparentemente compatível com a de uma moderna sociedade democrática e práticas sócio-políticas de caráter patrimonialista que, dentre outros elementos, se reproduzem através de uma perniciososa indiferenciação entre o que é público e o que é privado e/ou pessoal.

No plano da política, esse modelo expressou-se pela limitação da esfera pública — enquanto espaço de regulação de conflitos sociais —, pela ausência de mediações institucionais e sociais e pela ausência de um sistema político que funcionasse como representação de interesses; fatores estes, por um lado, funcionais ao processo de exclusão social e à política dos setores populares das arenas decisórias do Estado — sendo as suas demandas por políticas públicas “estatizadas” através de mecanismos de cooptação clientelistas (e assistencialistas) — e, por outro, funcionais aos processos institucionais e/ou extralegais de “privatização” dos critérios de regulação do fundo público, favorecendo interesses das elites dominantes.

Ocorre que o cunho patrimonialista caracterizador do Estado brasileiro, permeado pelo “jeitinho” como um traço de “identidade nacional” que se encontra presente nas interações políticas entre governantes e governados (e em todos os níveis sociais), impõe sérios obstáculos estruturais à cidadania, pois esta exige condições político-institucionais frontalmente contrárias às daquele, sendo as mais importantes: a separação entre as esferas “pública” e “privada”, o exercício impessoal do poder e o respeito ao **contrato social**, tomado aqui em sentido sociológico.

Pode-se concluir, dessa forma, que a característica peculiar da sociedade brasileira é ter-se construído contrariamente ao ideário igualitário fundado pela modernidade, onde a cidadania como princípio republicano da coisa pública nunca logrou se instituir como elemento mediador das relações entre Estado e sociedade, em detrimento das continuidades de um modelo de dominação e de um Estado formados pela ordem patrimonialista e pelos padrões oligárquicos de

gestão da coisa pública. A ordem patrimonialista-burocrática representa, assim, as raízes anti-republicanas e antidemocráticas da formação social e política do Brasil. A superação dessa herança autoritária na **gestão sócio-estatal, nas instituições da sociedade e na cultura do modelo de dominação legítima** é uma condição **estrutural** para viabilizar o surgimento dos princípios republicanos e democráticos que definem a cidadania.

Conclui-se, portanto, que a emergência da forma cidadania no Brasil é dependente — dentre outros importantes fatores em direção à maior equidade social — da instituição de novas relações institucionais e sociais que promovam o **deslocamento**, o **bloqueio** e, no limite, a **substituição** das práticas patrimonialistas no exercício do poder. Essas relações dependem, entretanto, da criação de **esferas públicas** de mediação institucional e de regulação democrática da utilização do fundo público, regradas por critérios **universais** e **impessoais**, a fim de permitir o **contrato social** via reconhecimento dos setores populares historicamente excluídos da arena decisória do Estado, bem como o respeito por sua autonomia política e organizativa.

O tema da participação popular nas decisões orçamentárias da Administração Municipal, tal qual ocorre com o OP-POA, encontra-se, assim, situado em uma problemática teórica maior, qual seja, a relação existente entre a **ação institucional** e os caminhos para as **mudanças estruturais** da sociedade brasileira.

A questão-chave que remete à verificação do possível significado inovador da experiência do OP-POA está voltada, portanto, para verificar se **essa** nova modalidade de gestão pública contém elementos de **ruptura** ou de **continuidade** em relação aos padrões de dominação patrimonial-burocrática que caracterizaram historicamente a gestão do Estado do Brasil.

O Quadro 1 ilustra — a partir de uma construção típica-ideal inferida da discussão teórica mais ampla realizada no estudo acima citado — alguns indicadores das condições institucionais necessárias à emergência da cidadania, comparativamente às continuidades da não-cidadania, que podem ser úteis para a análise empírica do modelo praticado pelo Orçamento Participativo de Porto Alegre.



Quadro 1

## Indicadores de cidadania e patrimonialismo

CIDADANIA	PATRIMONIALISMO
<b>Crêterios impessoais, objetivos e universais na distribui�o dos recursos públicos.</b>	<b>Crêterios pessoais e/ou particularistas na aloca�o dos recursos públicos.</b>
<p>Diferencia�o entre o que � interesse público e o que � interesse privado e/ou pessoal.</p> <p>Diferencia�o entre a esfera pública e a esfera privada.</p>	<p>Utiliza�o pessoal e/ou privada dos recursos públicos.</p> <p>“Troca de favores” ou barganha política com a utiliza�o dos recursos públicos (clientelismo).</p>
<p><b>Rela�o�es contratuais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- acesso universal às decisões;</li> <li>- transparência na gestão e presta�o de contas (<i>accountability</i>);</li> <li>- media�o�es institucionais, controle e partilha do poder.</li> </ul>	<p><b>Rela�o�es não contratuais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- acesso privilegiado �s decis�es;</li> <li>- intranspar�ncia;</li> <li>- aus�ncia de media�o�es institucionais e do controle do poder;</li> <li>- tutela e coopta�o por parte do Estado.</li> </ul>
<p><b>Coer�ncia entre o nível institucional-legal e o social.</b></p> <p><b>Equival�ncia entre as decis�es públicas e a realidade social.</b></p>	<p><b>Dualidade entre o nível institucional-legal e o social.</b></p> <p><b>Disparidade entre as decisões públicas e a realidade social.</b></p>

FONTE: FEDOZZI, Luciano *et al* (1997). **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro: Tomo Editorial. (Observatório de políticas urbanas de gestão municipal; IPPUR/FASE). p.101.

## **O que é o Orçamento Participativo: estrutura, processo e método de distribuição dos recursos de investimentos**

### **Princípios**

O Orçamento Participativo está assentado numa estrutura e num processo de participação comunitária guiados por três princípios básicos:

- a) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento;
- b) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos referentes a um ciclo anual de orçamentação do município; e
- c) um processo decisório descentralizado, tendo por base a divisão da Cidade em 16 regiões orçamentárias.

### **Atores e estrutura da participação**

Além do crescente número de moradores e de entidades civis envolvidas com o processo de discussão do orçamento público do Município de Porto Alegre — cuja evolução anual pode ser acompanhada através da Tabela 1 —, a estrutura do Orçamento Participativo, como mostra a Figura 1, é formada basicamente por três tipos de instâncias mediadoras da relação entre o Executivo Municipal e os moradores da Cidade:

- a) unidades administrativas e órgãos internos ao Executivo Municipal voltados especialmente para o gerenciamento e o processamento técnico-político da discussão orçamentária com os moradores. Dentre eles, destacam-se o Gabinete de Planejamento (Gaplan) e a Coordenação de Relações com as Comunidades (CRC). Um quadro das atribuições e a composição desses órgãos podem ser acompanhados através do Quadro 2;
- b) instâncias comunitárias, autônomas em relação à Administração Municipal, formadas, principalmente, por organizações de base regional — Conselhos Populares, Articulações Regionais, União de Vilas e outras —, que articulam a participação dos moradores e a seleção

das prioridades de investimentos das regiões da Cidade. Por serem autônomas e dependerem do nível de organização dos moradores de cada região, essas instâncias não existem em todas as regiões do OP-POA, possuindo diferentes formatos e níveis de organização, de funcionamento e de participação;

- c) instâncias institucionais permanentes de participação comunitária específicas do OP-POA como o Conselho do Orçamento Participativo, Assembléias Regionais, Fórum Regional, Plenárias Temáticas e Fórum Temático do Orçamento —, encarregadas dos procedimentos concernentes à sua dinâmica de modo a viabilizar a **co-gestão** dos recursos públicos e a **prestação de contas** do Executivo às comunidades sobre as decisões na alocação das verbas orçamentárias (Quadro 3).

Tabela 1

Evolução, por ano, da presença comunitária no Orçamento Participativo da Prefeitura municipal de Porto Alegre - RS --- 1990-95

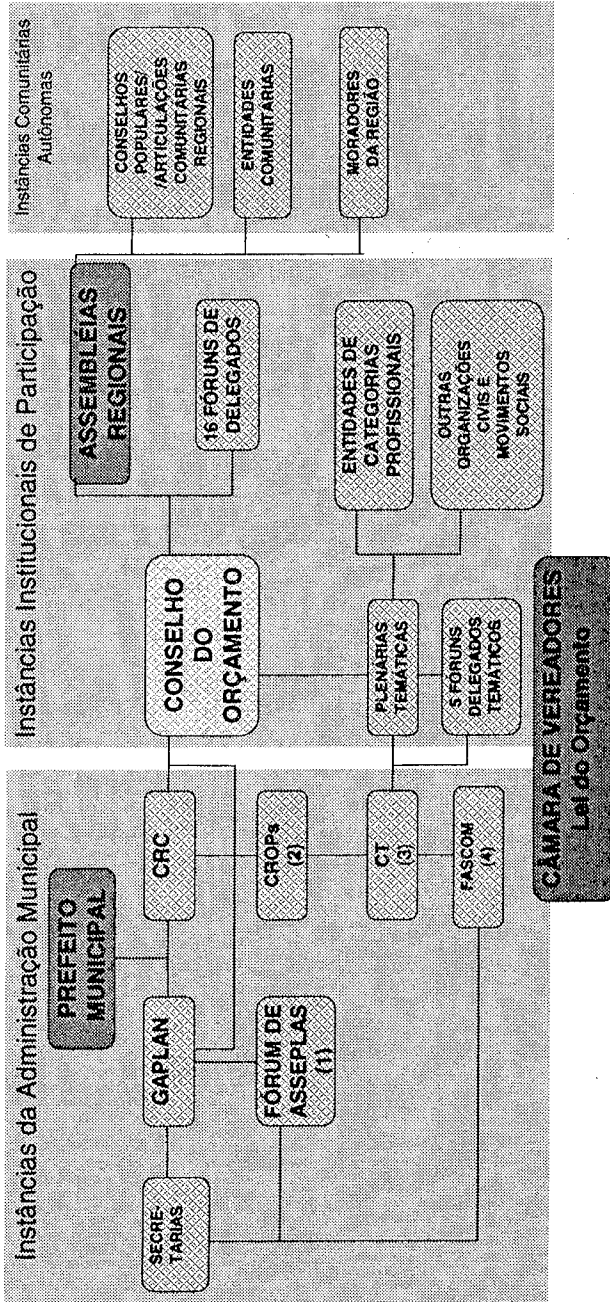
ANOS	ENTIDADES	PARTICIPANTES (1)
1989	250	780
1990	467	976
1991	503	3 694
1992	572	7 610
1993	614	10 735
1994	...	(2)11 247
1995	...	(2)14 267

FONTE: CRC-PMPA

(1) Participantes da 1ª e da 2ª rodada de assembléias regionais. (2) Participantes da 1ª e da 2ª rodada de assembléias regionais e temáticas.

Figura 1

Organograma do Orçamento Participativo



FONTE: Gaplan.  
CRC-PMPA.

(1) Asseplas – Assessorias de Planejamento. (2) CROPs – Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo. (3) CTs – Coordenadores Temáticos. (4) Fascom – Fórum dos Assessores Comunitários.

Quadro 2

Unidades e instâncias da Administração Municipal responsáveis pelo Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre — RS

	<b>Gaplan</b>	<b>Fórum das Assesplas</b>	<b>CRC</b>	<b>Fascom</b>	<b>CROPs</b>	<b>CTs</b>
<b>Data de Criação</b>	1990 (informal) 1994 (formalização)	1990 (informal)	1981 Em 1989, vinculou-se ao Gabinete do Prefeito	1990	1992	1994
<b>Participantes</b>	Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal	Coordenadores de planejamento das secretarias e órgãos	Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal	Assessores comunitários das secretarias e órgãos	Assessores comunitários da CRC e das secretarias	Assessores da CRC e/ou das secretarias
<b>Atribuições</b>	Coordena o planejamento estratégico; gerencia a execução do Plano de Investimentos (PI); coordena a elaboração da proposta orçamentária do exercício seguinte.	Discute os procedimentos técnico-administrativos para a elaboração do Orçamento e o procedimento das demandas comunitárias em cada órgão	Articula a relação com a comunidade através dos coordenadores regionais; coordena as reuniões da 1ª e da 2ª rodada do Orçamento Participativo; coordena as reuniões do Conselho do Orçamento Participativo	Discute e propõe políticas de participação popular, articulando, tanto quanto possível, o trabalho das várias secretarias	Subordinados ao CRC Cada um a das 16 regiões tem um CROP responsável, que acompanha todo o processo do Orçamento Participativo	Cada um a das cinco temáticas tem um CT que acompanha o processo de discussão nas plenárias
<b>Periodicidade</b>	Permanente	Reuniões esporádicas	Permanente	Semanal	Permanente	Permanente
<b>Coordenação</b>	Indicação do Prefeito Municipal	Indicação das secretarias municipais	Indicação do Prefeito Municipal	Indicação das secretarias municipais	Indicação da CRC	Indicação da CRC

FONTE: Gaplan  
CRC-PMPA

ANDREATTA, H (1995) **Porto Alegre**: você é quem faz uma cidade de verdade. Porto Alegre: Prefeitura Municipal/Orçamento Participativo

Quadro 3

Instâncias Institucionais de Participação Comunitária no Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre — RS

	Assembleias Regionais	Fórum Regional do Orçamento	Conselho do Plano de Governo e Orçamento	Plenárias Temáticas	Fórum Temático do Orçamento
<b>Criação</b>	1989	1991	1990	1994	1995
<b>Participantes</b>	Moradores da região Conselhos populares Entidades comunitárias	Delegados eleitos em cada uma das 16 regiões em que a Cidade foi dividida.	Um do CRC, um do Gaplan, 32 Conselheiros (com 32 suplentes) eleitos em cada região da cidade e 10 Conselheiros (com 10 suplentes eleitos nas Plenárias Temáticas Representantes da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) Representante do Sindicato dos Municipários de Porto Alegre - SIMPA	Entidades de categorias profissionais (sindicatos, empresários, organizações não governamentais, movimentos ecológicos, étnicos, etc ) Movimentos estudantis Moradores da Cidade	Delegados eleitos em cada uma das cinco plenárias temáticas
<b>Mandato</b>		Um ano	Um ano		Um ano
<b>Atribuições</b>	Recolher demandas e priorizá-las conforme critérios anualmente rediscutidos	Fiscalização e apoio aos representantes do Conselho do Orçamento Participativo (COP) Atuação regional e municipal Fiscalização das ações da prefeitura na sua região	Discutir proposta orçamentária do Governo e alocar recursos para investimentos, articulando a priorização da comunidade com as demandas institucionais das secretarias	Discutir e hierarquizar diretrizes e resoluções sobre políticas setoriais e obras para toda a Cidade, para orientar a discussão no Conselho do Orçamento Participativo	Fiscalização e apoio aos representantes do Conselho do Orçamento Participativo Atuação regional e municipal Fiscalização das ações da prefeitura.
<b>Periodicidade</b>	Dois rodadas por ano	Variável	Semanal	Variável	Variável
<b>Participantes</b>	CRC + Gaplan + Conselhos Populares e/ou entidades comunitárias + COP	Conselhos Populares e/ou entidades comunitárias e/ou órgãos do governo agendados	Comissão Paritária (CRC, Gaplan e dois conselheiros) CRC preside as reuniões	CRC + Gaplan + secretarias e membros escolhidos nas plenárias	Coordenadores temáticos e/ou entidades e delegados

FONTE: CRC

Gaplan/PMPA

ANDREATA, H (1995). Porto Alegre: você é quem faz uma cidade de verdade Porto Alegre: Prefeitura Municipal/Orçamento Participativo

## **O processo de participação**

O processo de participação nas definições do orçamento municipal dá-se em **três etapas** e segundo duas modalidades de participação: a regional e a temática. As Assembléias Regionais e as Assembléias Temáticas são concomitantes e obedecem à mesma dinâmica, diferindo quanto ao caráter da agenda de discussão: demandas territorializadas, no primeiro caso, e temas específicos, mas referentes ao conjunto das 16 regiões da Cidade, no segundo.

As três etapas em que se desenvolve o ciclo anual do OP-POA são: (a) realização das Assembléias Regionais e Temáticas; (b) formação das instâncias institucionais de participação, tais como o Conselho do Orçamento e os Fóruns de Delegados; (c) discussão do orçamento do Município e aprovação do Plano de Investimentos pelos representantes dos moradores no Conselho do OP.

### **Primeira etapa**

As Assembléias Regionais ocorrem em cada uma das 16 regiões da Cidade, enquanto as chamadas Plenárias Temáticas, criadas mais recentemente e em número de cinco — Transporte e Circulação; Educação, Lazer e Cultura; Saúde e Assistência Social; Desenvolvimento Econômico e Tributação; Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano — acontecem em locais que independem do recorte regional.

É importante salientar que a regionalização do Orçamento Participativo se deu mediante critérios sócio-espaciais, de acordo com a tradição organizativa dos movimentos de moradores na Cidade e não obedecendo a critérios exclusivamente “técnicos” de zoneamento urbanístico, como estabelecia até então a divisão regional do Plano Diretor da Cidade de Porto Alegre.

Em conjunto, as duas modalidades de participação geram 21 assembléias (16 Regionais e cinco Temáticas), que ocorrem em duas “rodadas” oficiais por ano, isto é, em dois ciclos anuais de 21 assembléias populares, as quais se diferenciam segundo as suas pautas de trabalho, conforme se verá mais adiante.

As duas rodadas anuais de Assembléias Regionais e Temáticas são abertas à participação individual de qualquer morador da Cidade e às representações das entidades civis. As assembléias contam com a presença do Prefeito e dos Secretários de Órgãos Municipais, sendo coordenadas por integrantes da Administração Municipal e por representantes comunitários.

Antes das assembléias anuais, há reuniões preparatórias dos moradores, as quais são realizadas, geralmente, durante o mês de março e organizadas mediante uma dinâmica autônoma, isto é, sem a coordenação por parte da

Prefeitura Municipal. Essas reuniões preparatórias dão início ao levantamento das demandas dos moradores individualmente, das instituições comunitárias de base e/ou dos grupos organizados que atuam em cada região ou no âmbito das Plenárias Temáticas. Nessas reuniões preparatórias, são também iniciadas as articulações das comunidades para a escolha dos seus representantes junto às instâncias supra-regionais do OP, como, por exemplo, o Conselho do Orçamento.

A **primeira rodada** de assembléias, que se realiza nos meses de março e abril, tem os seguintes objetivos e pautas:

- prestação de contas pelo Executivo do Plano de Investimentos do ano anterior e apresentação do Plano aprovado para o orçamento vigente;
- avaliação do Plano de Investimentos do ano anterior pelos moradores da região e/ou participantes das temáticas e pelo Executivo;
- primeiras eleições para os Fóruns de Delegados, mediante o critério de um delegado para cada 20 pessoas presentes na assembléia. Os demais delegados do Fórum de Delegados da Região ou da Plenária Temática são escolhidos, como será visto, no momento seguinte do processo.

Entre a primeira e a segunda rodada de assembléias oficiais, de março a junho, ocorrem as chamadas reuniões preparatórias "intermediárias", que também são organizadas pela própria população nas regiões e Assembléias Temáticas, embora contem com o acompanhamento de um representante do Executivo. Nesses encontros, as demandas aprovadas em cada entidade ou grupo organizado (por exemplo, associação de moradores, clubes de mães, centros esportivos ou culturais, cooperativas habitacionais, sindicatos, organizações não governamentais, etc.) são hierarquizadas pelos participantes em termos de prioridades, através de processos de negociação e votação. As regiões mais organizadas possuem uma "microrregionalização" interna para efeitos de escolha de suas prioridades. Essas listas de prioridades são trazidas para discussão e aprovação em reuniões de toda a região e/ou Temática.

Nessas reuniões intermediárias, cada região ou Assembléia Temática escolhe três prioridades setoriais por ordem de importância (por exemplo, 1º - saneamento, 2º - pavimentação de vias e 3º - saúde, conforme mostra o Quadro 4), assim como são hierarquizadas as obras propostas pelos moradores em cada um dos setores de investimentos (por exemplo, no setor de saneamento básico — esgoto cloacal, 1º - Vila Esmeralda, 2º - Vila Triângulo, 3º - Vila Pinhal, etc.). A lista das prioridades setoriais e da hierarquia de obras em cada setor de investimento é encaminhada ao Executivo. Ainda nesse momento, são escolhidos os demais representantes do Fórum de Delegados de cada região ou temática; escolha esta que se dá através de um critério padronizado de um delegado para cada 10 pessoas presentes no maior encontro realizado pela região e pela plenária temática.



## Quadro 4

Fac-símile do quadro de prioridades indicadas pelas regiões do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre-RS para o ano de 1992

MICRORREGIÃO	POPULAÇÃO CAR	NOTA	POPULAÇÃO TOTAL	NOTA	PRIORIDADE
1 - Ilhas	11 856	2	15 255	1	1 - Pavimentação 2 - Saneamento 3 - Cais
2 - Humaitá	10 508	2	68 637	2	1 - Saneamento 2 - Regulamentação fundiária 3 - Saúde
3 - Leste	46 016	4	110 553	3	1 - Pavimentação 2 - Regulamentação fundiária 3 - Abertura de ruas
4 - Lomba do Pinheiro	32 176	4	40 220	1	1 - Saneamento 2 - Educação 3 - Regulamentação fundiária
5 - Norte	84 176	4	124 283	3	1 - Saneamento 2 - Pavimentação 3 - Regulamentação fundiária
6 - Nordeste	26 618	3	27 028	1	1 - Saneamento 2 - Pavimentação 3 - Educação
7 - Partenon	60 106	4	62 200	2	1 - Pavimentação 2 - Saneamento 3 - Regulamentação fundiária
8 - Restinga	18 386	3	41 218	1	1 - Pavimentação 2 - Regulamentação fundiária 3 - Saneamento
9 - Glória	33 434	4	61 497	2	1 - Pavimentação 2 - Regulamentação fundiária 3 - Saneamento
10 - Cruzeiro	61 734	4	86 866	2	1 - Regulamentação fundiária 2 - Saneamento 3 - Pavimentação
11 - Cristal	2 180	1	17 673	1	1 - Pavimentação 2 - Saneamento 3 - Regulamentação fundiária
12 - Centro-Sul	31 364	4	81 758	2	1 - Saneamento 2 - Pavimentação 3 - Regulamentação fundiária
13 - Extremo Sul	18 688	3	30 720	1	1 - Saneamento 2 - Regulamentação fundiária 3 - Pavimentação
14 - Eixo da Baltazar	11 637	2	109 902	3	1 - Saneamento 2 - Pavimentação 3 - Praças e áreas de lazer
15 - Zona Sul	2 484	1	41 950	1	1 - Saneamento 2 - Regulamentação fundiária 3 - Pavimentação
16 - Centro	4 141	1	339 424	1	1 - Regulamentação fundiária 2 - Saneamento 3 - Descentralização cultural

FONTE: Gaplam - PMPA.

A **segunda rodada** de Assembléias Regionais e Temáticas, realizada nos meses de junho e julho, é organizada da seguinte maneira:

- o Executivo apresenta os principais elementos da política tributária e de receitas e a política de despesas que devem direcionar a elaboração do orçamento do próximo ano, bem como a proposta de **critérios** para a distribuição dos recursos de investimentos;
- os representantes comunitários expõem, para a assembléia dos moradores e para o Executivo, as demandas prioritizadas que foram aprovadas nas reuniões intermediárias das regiões e nas plenárias Temáticas;
- são eleitos os representantes do Conselho do Orçamento Participativo, através da escolha de dois membros titulares e de dois suplentes em cada região e em cada plenária Temática.

### **Segunda etapa**

Formam-se as instâncias institucionais de participação comunitária: o Conselho do Orçamento Participativo e os Fóruns de Delegados (16 regionais e cinco temáticos).

O Conselho é a principal instância participativa. Nele os representantes comunitários oriundos das regiões e das plenárias Temáticas tomam contato com as finanças municipais, discutem e defendem as prioridades regionais e temáticas. São nas sessões do Conselho, realizadas ao longo de todo o segundo semestre — em dias e horários fixos da semana —, que se processam as mediações institucionais visando às principais decisões do OP-POA (o Quadro 5 mostra as atribuições e normas de funcionamento do Conselho).

Os Fóruns de Delegados são instâncias colegiadas amplas, que possuem um caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador, reunindo-se de forma esporádica. Esses fóruns objetivam ampliar o envolvimento das bases comunitárias em relação ao processo do OP-POA, especialmente para o acompanhamento da elaboração do Plano de Investimentos e para o processo de fiscalização da execução das obras da Prefeitura.

A eleição dos membros dessas duas instâncias acima ocorre através da apresentação de chapas, sendo os representantes eleitos proporcionalmente à votação da chapa respectiva. As votações são abertas à participação de todos os moradores, sendo credenciados os maiores de 16 anos.

Os Fóruns de Delegados são instâncias colegiadas amplas, que possuem um caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador, reunindo-se de forma esporádica. Esses fóruns objetivam ampliar o envolvimento das bases comunitárias em relação ao processo do OP-POA, especialmente para o acompanhamento da elaboração do Plano de Investimentos e para o processo de fiscalização da execução das obras da Prefeitura.

Quadro 5

Atribuições e normas de funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo  
da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - RS — 1995

Atribuições	Propor, fiscalizar e deliberar sobre receita e despesa do Poder Público Municipal.
Composição	Dois conselheiros titulares e dois suplentes de cada uma das 16 regiões administrativas. Dois conselheiros titulares e dois suplentes de cada uma das cinco Plenárias Temáticas. Um representante e um suplente do Sindicato dos Municipários de Porto Alegre. Um representante e um suplente da União das Associações de Moradores de Porto Alegre. Um representante da CRC. Um representante do Gaplan.
Mandato	Um ano, podendo haver uma reeleição consecutiva.
Competência	Opinar e posicionar-se a respeito da proposta do Governo sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Opinar e posicionar-se acerca da proposta de peça orçamentária anual a ser enviada à Câmara Municipal. Opinar e posicionar-se sobre aspectos da política tributária e de arrecadação do Poder Público municipal. Opinar quanto as obras e atividades do planejamento de Governo e ao orçamento anual apresentados pelo Executivo. Acompanhar a execução orçamentária, fiscalizar o Plano de Governo, opinando sobre alterações no planejamento de investimentos. Opinar e posicionar-se sobre aplicação de recursos extra-orçamentários. Decidir, com o Executivo, acerca de metodologias para discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Governo. Opinar sobre investimentos priorizados pelo Executivo. Solicitar documentos técnicos às secretarias e órgãos do Governo.
Votações	Aprovação por maioria simples. Decisões são encaminhadas ao Executivo. Em caso de veto, retornam ao COP para nova apreciação. Rejeição do veto por decisão mínima de dois terços dos conselheiros, com apreciação e decisão final do Prefeito Municipal.
Organização Interna	Uma coordenação, uma secretaria executiva e conselheiros.
Reuniões	No mínimo, uma por semana.
Reuniões dos conselheiros com delegados	No mínimo, uma por mês, para informar o processo de discussão no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito.
Atribuições dos delegados	Reunir-se com os conselheiros e divulgar para a população assuntos tratados no COP. Acompanhar o Plano de Investimentos, da sua elaboração à conclusão das obras. Compor as comissões que acompanharão a elaboração do Plano de Investimentos, licitações, etc. Deliberar, em conjunto com os representantes, sobre impasses na elaboração do Plano de Investimentos. Discutir e propor a LDO e o Plano Plurianual e o Orçamento Anual. Deliberar, com os conselheiros, acerca de modificações no processo do Orçamento Participativo.

A eleição dos membros dessas duas instâncias acima citadas ocorre através da apresentação de chapas, sendo os representantes eleitos proporcionalmente à votação da chapa respectiva. As votações são abertas à participação de todos os moradores, sendo credenciados os maiores de 16 anos. Não há indicação de representantes por entidades, e o mandato dos representantes e delegados é revogável pela Assembléia da Região ou da Plenária Temática.

### Terceira etapa

Com a posse dos novos conselheiros e delegados nos meses de julho e agosto, inicia-se a fase de detalhamento na confecção do Orçamento.

Enquanto o Executivo realiza, durante o mês de agosto, um trabalho interno de compatibilização entre as demandas dos moradores e as suas próprias demandas e elabora a proposta orçamentária em seus grandes agregados econômicos (receitas e despesas), o Conselho do Orçamento discute os **critérios** para a distribuição dos recursos de investimentos, define o calendário de reuniões e o seu regimento interno.

Os trabalhos no Conselho do Orçamento compreendem basicamente duas fases:

- discussão dos itens de receita e despesa (que não contêm a especificação das obras) até o envio do Projeto de Lei Orçamentária à Câmara de Vereadores (30 de setembro);
- elaboração do Plano de Investimentos, que consta de uma lista detalhada de obras e atividades priorizadas pelo Conselho do Orçamento.

O Conselho do Orçamento, ao mesmo tempo em que acompanha os debates do projeto orçamentário no Legislativo, até a sua aprovação em 30 de novembro, realiza sessões entre os meses de setembro e dezembro, a fim de dar detalhamento às obras e projetos de investimentos. A discussão dos investimentos está delimitada pela previsão de receitas gerais e de despesas com a folha de pessoal e demais custeios estimadas pelo Executivo, incluindo-se a previsão das despesas compulsórias e de gastos fixados por lei, a exemplo dos percentuais previstos constitucionalmente para as áreas da educação e da saúde (conforme a Lei Orgânica Municipal).

O Executivo participa da definição dos investimentos através do Gabinete de Planejamento e da presença dos órgãos municipais nas sessões do Conselho, propondo obras e projetos de interesse global, de abrangência multirregional ou mesmo obras as quais o Governo Municipal, mediante uma avaliação técnica, julgue necessárias para uma determinada região da Cidade. O Conselho discute o montante total dos recursos para investimentos do orçamento municipal. Não existe um limite prévio fixado pelo Executivo na discussão desse tipo de recursos.

O Plano de Investimentos, nesse sentido, é composto por obras e ações oriundas dos pleitos regionais e temáticos e por obras/atividades que visam atingir diversas regiões ou mesmo "toda a Cidade". Na etapa final do processo, o Plano de Investimentos aprovado recebe uma publicação especial e constitui-se no documento básico de fiscalização dos representantes comunitários e da **prestação de contas** que o Executivo realiza nas instâncias do Orçamento Participativo.

## **Método e critérios para a distribuição dos recursos de investimentos**

A distribuição dos recursos de investimentos obedece a um método processual de planejamento participativo que inicia com a indicação das prioridades pelas instâncias regionais ou temáticas e culmina com a aprovação, pelo Conselho do Orçamento, de um plano de investimentos detalhando obras e atividades discriminadas por setor de investimento, por região e para toda a Cidade.

O método de distribuição dos recursos de investimentos é o seguinte: inicialmente, as regiões e as temáticas definem as três prioridades setoriais, as quais orientam a elaboração da proposta orçamentária no que tange à alocação global dos recursos de investimentos, assim como hierarquizam as obras e atividades selecionadas pelas comunidades em cada um dos setores de investimentos indicados por elas, conforme se viu anteriormente, ao se tratar das "reuniões intermediárias" (Quadro 4).

Definidas as prioridades regionais e temáticas, a distribuição dos recursos de investimentos entre elas decorre da aplicação de **critérios objetivos** definidos pelo Conselho do Orçamento, que são aplicados a cada um dos setores de investimentos. Conforme se verá a seguir.

São critérios para distribuição dos investimentos:

- carência do serviço ou infra-estrutura urbana;
- população em áreas de carência máxima<sup>7</sup>;
- população total de cada região do Orçamento Participativo;
- prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela.

---

<sup>7</sup> Esse critério foi excluído pelo Conselho do Orçamento para efeitos da distribuição dos recursos de investimentos, a partir do ano de 1996. Para uma discussão mais detalhada a esse respeito, ver Fedozzi (1997, p. 126-146).

A cada critério são atribuídas **notas**, conforme mostra o Quadro 6. Estas variam de um a quatro, de modo diretamente proporcional:

- à população residente na região ou área de carência em questão. Assim, quanto maior é a população total da região ou a população residente nas áreas de carência, maior é a nota atribuída ao critério;
- ao grau de carência que a região apresenta no item de investimento em questão. Da mesma forma que o critério anterior, as notas indicam que, quanto maior for a carência da região nesse item, maior será a sua nota nesse critério;
- ao grau de prioridade atribuído ao item de investimento escolhido em cada região. Quanto mais prioritária for a demanda setorial indicada pela região, maior será a sua nota naquele setor de investimento em questão.

A cada um dos critérios é, além disso, atribuído um **peso** numa escala de um a três, diretamente proporcional à importância que é atribuída pelo Conselho do Orçamento ao critério em questão. Assim, por exemplo, o critério de “carência de serviços ou de infra-estrutura urbana” tem recebido sempre o peso máximo, numa expressão da vontade de praticar a justiça distributiva da qual o OP-POA se propõe a ser um instrumento efetivo.

Por último, a **nota** que cada região do Orçamento recebeu na classificação de cada critério é **multiplicada** por esse **peso** do critério, obtendo-se, assim, para cada região, uma pontuação que determina o percentual de recursos que ela receberá em cada item de investimento. Esse percentual de recursos, por sua vez, indica as obras a que a região tem direito, conforme a hierarquia de obras definida anteriormente por sua comunidade nesse item de investimento. O Quadro 6 ilustra esse procedimento para o orçamento de 1992. A Tabela 2 apresenta o fac-símile da aplicação do método, por região, no caso específico dos investimentos em pavimentação para aquele mesmo ano. A Figura 2 apresenta os principais momentos do ciclo anual do Orçamento Participativo.

## Quadro 6

Quadro demonstrativo de critérios e notas para distribuição dos investimentos no Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - RS, de 1992

Carência de serviços ou de 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 de 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 4 999 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 2
Da quarta prioridade em diante	Nota 1
Terceira prioridade	Nota 2
Segunda prioridade	Nota 3
Primeira prioridade	Nota 4

FONTE: Gaplan

Tabela 2

Fac-símile da aplicação do método de distribuição dos investimentos em pavimentação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - RS para o ano de 1992

MICRORREGIÕES	CRITÉRIOS								
	Carência			População Carente			População Total		
	Peso	Nota	Total (1)	Peso	Nota	Total (1)	Peso	Nota	Total (1)
1 - Ilhas	3	4	12	2	2	4	1	1	1
2 - Humaitá-avegantes	3	1	3	2	2	4	1	2	2
3 - Leste	3	2	6	2	4	8	1	3	3
4 - Lomba do Pinheiro	3	3	9	2	4	8	1	1	1
5 - Norte	3	1	3	2	4	8	1	3	3
6 - Nordeste	3	2	6	2	3	6	1	1	1
7 - Partenon	3	3	9	2	4	8	1	2	2
8 - Restinga	3	2	6	2	3	6	1	1	1
9 - Glória	3	2	6	2	4	8	1	2	2
10 - Cruzeiro	3	2	6	2	4	8	1	2	2
11 - Cristal	3	0	0	2	1	2	1	1	1
12 - Centro-Sul	3	3	9	2	4	8	1	2	2
13 - Extremo Sul	3	2	6	2	3	6	1	1	1
14 - Eixo da Baltazar	3	0	0	2	2	4	1	3	3
15 - Sul	3	2	6	2	1	2	1	1	1
16 - Centro	3	0	0	2	1	2	1	4	4

MICRORREGIÕES	CRITÉRIOS					VALOR A DISTRIBUIR (m)
	Prioridade da Região			Pontuação		
	Peso	Nota	Total (1)	Total (2)	Percentual	
1 - Ilhas	2	4	8	25	8,36	1,755,85
2 - Humaitá-avegantes	2	1	2	11	3,69	772,58
3 - Leste	2	4	8	25	8,36	1,755,85
4 - Lomba do Pinheiro	2	1	2	20	6,69	1,404,68
5 - Norte	2	3	6	20	6,69	1,404,68
6 - Nordeste	2	3	6	19	6,35	1,334,45
7 - Partenon	2	4	8	27	9,03	1,896,32
8 - Restinga	2	4	8	21	7,02	1,474,92
9 - Glória	2	4	8	24	8,03	1,685,62
10 - Cruzeiro	2	2	4	20	6,69	1,404,68
11 - Cristal	2	4	8	11	3,69	772,58
12 - Centro-Sul	2	3	6	25	8,36	1,755,85
13 - Extremo Sul	2	2	4	17	5,69	1,193,98
14 - Eixo da Baltazar	2	3	6	13	4,35	913,04
15 - Sul	2	2	4	13	4,35	913,04
16 - Centro	2	1	2	8	2,69	561,97
					100,00	21,000,00

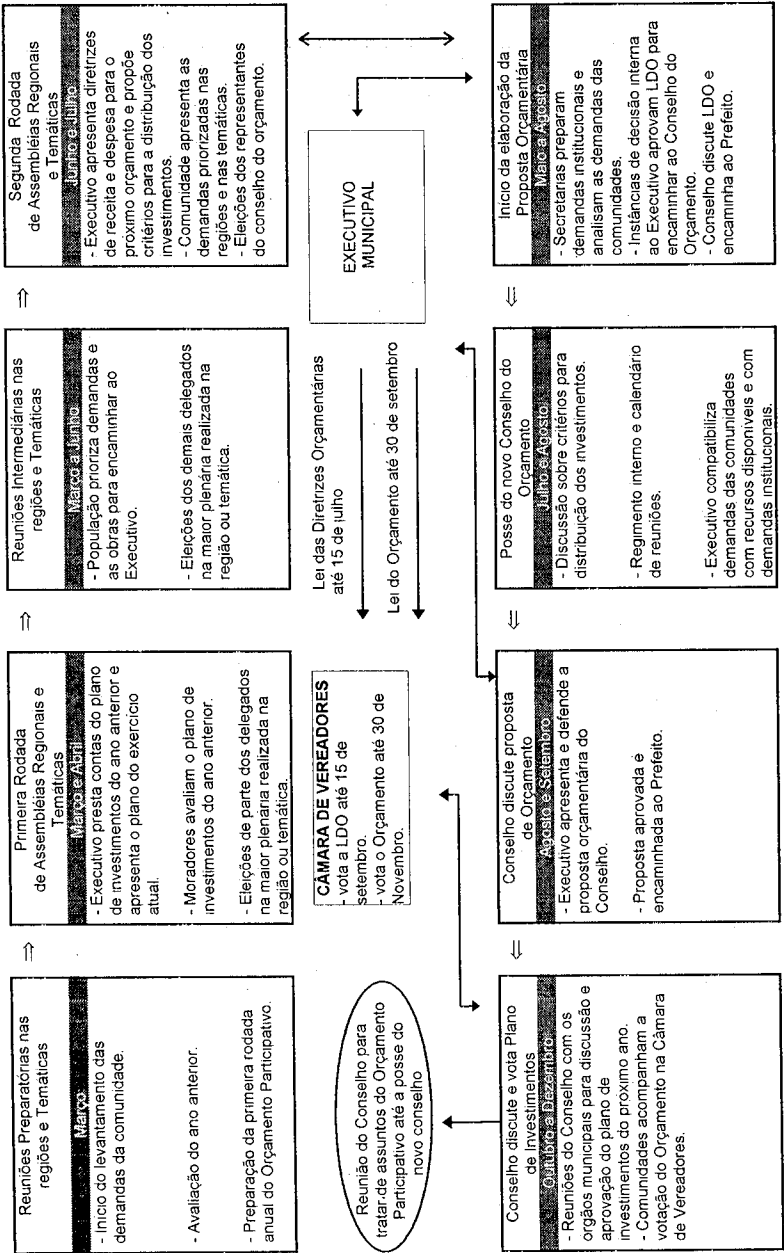
FONTE: Gaplan-PMPA.

NOTA: O total de recursos para 21.000m de pavimentação era de Cz\$ 1 602 300 000, inteiramente disponível para investimentos, uma vez que não havia comprometimentos

(1) Total = peso versus nota (calculado para cada critério). (2) Pontuação total é igual ao somatório dos totais de cada critério.



Ciclo anual do Orçamento Participativo de Porto Alegre



FONTE: Gaplan e CRC/PMPA.

## Esfera pública e promoção da cidadania ativa

Uma primeira questão relevante apontada pelo estudo diz respeito às vantagens práticas obtidas com a aplicação desse tipo de método participativo. Ou seja, o OP determina uma racionalidade no processo de orçamentação, com resultados superiores às técnicas convencionais, às quais geralmente resultam em orçamentos formalistas, que não correspondem às decisões “reais” tomadas pelos governantes. Nesse sentido, parece que o OP-POA propõe um rompimento com a tradição da orçamentação pública no Brasil, pois, apesar de constituir-se num instrumento fundamental para a gestão sócio-estatal, a prática orçamentária nunca foi devidamente levada a sério (SINGER, 1989; NASCIMENTO, 1986; GIACOMONI, 1993b).<sup>8</sup> Ao contrário, o orçamento público no País é um reflexo fiel das práticas patrimonialistas de gestão do Estado. Por essa razão, ele é, por um lado, uma peça de ficção, que demonstra a permanente dualidade entre um país **formal** e um país **real**; e, por outro, um instrumento privilegiado de acesso **clientelístico** aos recursos públicos através de processos de “barganha” — seja como troca de favores entre os próprios poderes do Estado, seja como distribuição de recursos públicos pelas instâncias governamentais mediante critérios particularistas decorrentes de interesses pessoais e/ou privados. Não por acaso, veio a público, em 1993, o escândalo envolvendo a Comissão Mista do Congresso Nacional responsável pela análise do Orçamento da União,<sup>9</sup> que ficou conhecida como a “máfia do orçamento”.

Cabe destacar, entretanto, as dimensões sócio-políticas dessa inovação municipal. Nesse aspecto, parece que o OP-POA vem se constituindo, efetivamente, num processo de gestão pública favorável à criação das condições institucionais para a promoção da cidadania. Essa inovação na forma de gerir os

---

<sup>8</sup> Sobre a evolução histórica do orçamento no Estado moderno e no Brasil, ver Nascimento (1986) e Giacomoni (1992, 1993a). Para uma reflexão sobre a superioridade da prática do OP-POA sobre as demais “técnicas” de elaboração orçamentária (especialmente sobre o tradicional “incrementalismo”), ver o estudo de Giacomoni (1993a). Uma reflexão sobre a importância do orçamento público para a gestão do Estado, seus marcos legais e a prática da orçamentação no Brasil pode ser encontrada em Fedozzi (1997, p.105-111).

<sup>9</sup> A proposta orçamentária da União para 1993 recebeu mais de 72 mil emendas dos deputados, e foi amplamente noticiado pela imprensa a alocação de recursos para entidades “fantasmas”. Segundo o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito responsável pela investigação do escândalo do orçamento (que culminou com a cassação e/ou renúncia de sete deputados), o desvio de verbas sociais chegou a 64%. Comentários mais detalhados sobre esse caso podem ser encontrados em Fedozzi (1997, p.109-110).

recursos municipais vem proporcionando, por um lado, um processo de inversão de prioridades dos investimentos públicos, fazendo com que os segmentos sociais historicamente excluídos do desenvolvimento urbano sejam reconhecidos e integrados como sujeitos ativos do processo decisório de gestão governamental. O perfil sócio-econômico dos participantes, majoritariamente constituído pelas camadas de baixa renda e baixo nível de escolaridade<sup>10</sup>, e os investimentos prioritários canalizados para atender às demandas por saneamento básico e outras obras de infra-estrutura e serviços nas vilas populares são bastante reveladores desse aspecto.<sup>11</sup>

Ressalta-se, ainda, o importante aspecto da racionalização política empreendida pelo OP-POA. Uma das características principais das práticas patrimonialistas é o seu inerente caráter **personalista**, sendo a gestão do Estado tratada como se fosse propriedade pessoal do governante ou funcionário. Tudo se passa, então, por considerações **pessoais e/ou particularistas** na distribuição dos benefícios e privilégios concedidos pelos governantes em troca de apoio, prática que sempre teve nos municípios brasileiros um elo importante dessa cadeia. Entretanto a prática de distribuição de favores e de **justiça casuística** sem atenção às normas objetivas é completamente contraditória com as normas universais necessárias à cidadania. O método do OP-POA, ao primar **por regras universais e previsíveis de participação** e por **critérios objetivos e impessoais para a seleção das prioridades** reivindicadas pelas comunidades, estebelece uma dinâmica de acesso aos recursos públicos que se opõe ao particularismo da "justiça de gabinete" como prática tradicional que caracteriza a gestão pública.

---

<sup>10</sup> Segundo pesquisa realizada junto ao público participante do Orçamento Participativo em 1995: 39,55% possuem uma renda familiar de até três salários mínimos (sendo que 9% dos entrevistados recebem até um salário mínimo); 17,85% recebem de três até cinco salários mínimos; e 34,08%, mais de cinco; 8,52% não responderam ou não possuem renda (considerando um salário mínimo igual a U\$ 100,00). Ao mesmo tempo, 53,87% têm instrução até o primeiro grau completo, incluindo-se 5,47% sem instrução e 36,5% com o primeiro grau incompleto; 30,71% possuem o segundo grau (incompleto e completo) e 13,99% têm curso superior. Os dados sobre o associativismo dos integrantes do OP indica o papel destacado das associações de moradores de bairros, uma vez que, dentre o total dos participantes, 50,48% declarou participar desse tipo de entidade (FEDOZZI et. al., 1995).

<sup>11</sup> Porto Alegre tem 1.263 milhão de habitantes e, embora possua índices de qualidade de vida, em geral, superiores ao das demais capitais do País (foi escolhida em 1997 pela revista **Amanhã** como a capital com a melhor qualidade de vida), a Cidade também reproduziu o modelo de urbanização excludente verificado no Brasil, especialmente desde a década de 60. Segundo dados oficiais, a Cidade conta hoje com cerca de um terço de sua população morando em condições de subabitação, em aproximadamente 254 vilas irregulares.

Assim, a dinâmica do OP-POA engendra a constituição de uma **esfera pública** que parece favorecer o exercício do controle social sobre os governantes (*accountability*)<sup>12</sup>, criando obstáculos objetivos tanto para a utilização pessoal/privada dos recursos públicos por parte destes últimos como para a **tradicional troca de favores** (individual ou coletiva), que caracteriza o fenômeno clientelista. Isto porque, na prática do OP-POA, a legitimidade dos pleitos da “sociedade civil” é constituída pela mediação de critérios transparentes **de justiça distributiva** que tendem, no confronto das demandas particulares entre si e entre elas e as de sentido mais universal, a preservar os interesses públicos enquanto **conteúdo** da gestão sócio-estatal e princípio delimitador da *res publica*.

Pode-se concluir, portanto, que o modelo operacional do OP-POA vem, até o presente momento e em seus aspectos essenciais, promovendo condições institucionais favoráveis à emergência da forma cidadania. Mas esse processo assemelha-se mais ao tipo de legitimidade complexa, representada **pelo teste do consenso político** (OFFE, 1984), pois a legitimidade advém, em primeira instância, não de uma racionalidade formal-legal, instituída exclusivamente (e de forma heterônoma) pelas agências representativas do Estado, mas, sim, de uma esfera pública compartilhada, constituída simultaneamente por **procedimentos e valores substancializados**. No caso do OP-POA, essa esfera é representada, por um lado, pela estrutura de participação segundo regras de natureza impessoal e universal e, por outro, pelos critérios de justiça distributiva na alocação dos recursos.

Esse processo, que pode ser sinteticamente definido como a instituição de uma **esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal**, expressa-se através de um sistema de **partilha do poder**, onde as regras de participação e as regras de distribuição dos recursos de investimentos são pactuadas entre o Executivo e as comunidades e apoiadas em critérios previsíveis,

---

<sup>12</sup> As idéias de *accountability* e de representação, assim como a distinção entre as esferas pública e privada, formam a dimensão republicana das democracias contemporâneas. A *accountability*, termo que, como chama atenção O'Donnell (1988, 1991), talvez não casualmente, não tem tradução literal para o nosso idioma, compreende dois aspectos principais: (a) a obrigação do governante e do funcionário de sujeitarem seus atos à lei; (b) a obrigação do governante de prestar contas dos seus atos com suficiente transparência para que a cidadania possa avaliar sua gestão e, mediante procedimentos democráticos, ratificá-la ou rechaçá-la. Para uma problematização sobre as limitações da noção de *accountability* nas chamadas “democracias delegativas”, ou seja, democracias com baixa densidade institucional, ver O'Donnell (1991, p. 93). A aplicação desse conceito para a análise do Orçamento Participativo de Porto Alegre pode ser encontrada em Fedozzi (1997, p. 93; 168-173).

objetivos, impessoais e universais. A sua dinâmica operacional, baseada em um processo de **regramento compartilhado**<sup>13</sup>, instaura, assim, uma lógica contratual favorável à integração social e à diferenciação entre o “público” e o “privado” e, portanto, contrária às práticas clientelistas que caracterizam o exercício patrimonialista do poder.

## Conclusão

A experiência do OP-POA fortalece a compreensão do poder local como um “território” (social) de disputa que pode tanto reproduzir as práticas tradicionais de dominação legítima, como romper com essas práticas. Quando a descentralização está associada a formas reais de **compartilhamento do poder** sobre a distribuição dos recursos e definição de políticas públicas e sobre as regras do jogo que definem o modelo de interação entre governantes e governados — tal qual ocorre no caso do OP-POA —, a descentralização pode traduzir-se num movimento de racionalização democrática do Estado e em mudança dos valores ético-políticos da democracia. Essas mudanças requerem, entretanto, o respeito à autonomia político-organizativa e à pluralidade dos atores sociais (coletivos e individuais), bem como a criação de novas instituições de solidariedade social enquanto condições para a emergência efetiva das dimensões política, civil e social da cidadania.

---

<sup>13</sup> A interpretação do Executivo que entende conceitualmente o OP como sendo uma “esfera pública não estatal”, pois “autônoma do Estado e auto-regrada pelos próprios sujeitos populares”, é potencialmente mitificadora da experiência real que se desenvolve na discussão do orçamento público em Porto Alegre. Uma discussão a esse respeito pode ser encontrada em Genro (1995). Com efeito, não se trata aqui de discutir a potência teórica do conceito de “esfera pública não estatal”, que, aliás, pode ser encontrado originalmente nas reflexões de H. Arendt e Habermas, por exemplo. Questiona-se, sim, a aplicação analítica do conceito diante da realidade empírica do OP-POA. Nesse sentido, não se sustentam interpretações oficiais de membros do Executivo, como a que segue, por exemplo: “O Orçamento Participativo, embora tenha surgido a partir de uma iniciativa governamental, é uma **estrutura autônoma e auto-regulada**. Suas normas de funcionamento foram definidas pela **própria comunidade**, através do já mencionado conselho [do orçamento], e com **independência seja do Executivo seja do Legislativo** (grifos nossos).” (UTZIG, 1996, p. 215). Essa interpretação corrente do Executivo é potencialmente mitificadora da experiência real do OP-POA, uma vez que ela superestima os componentes autônomos da ação coletiva dos atores populares em relação do Estado. Para uma discussão crítica mais ampla a esse respeito, ver Fedozzi (1997, p. 182-185).

Mesmo com uma série de limites e equívocos políticos — que escapam ao espaço do presente artigo —, é possível afirmar que a experiência do OP-POA parece caminhar nessa segunda direção. É essa qualidade da inovação na forma de gerir a “coisa pública” que vem colocando a experiência de Porto Alegre como um poderoso “efeito-demonstração” das possibilidades reais de invenção democrática, através da criação de esferas públicas que promovam a cidadania ativa.

## Bibliografia

- ALVES, Márcio M. (1988). **A força do povo: democracia participativa em Lages**. São Paulo : Brasiliense.
- ARENDT, Hannah (1974). **Los orígenes del totalitarismo**. Madri : Taurus.
- ARRETCHE, Marta T. S. (1995). Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas. **Bib**, Rio de Janeiro, n.39, p.3-40, 1.sem.
- ARRETCHE, Marta T. S. (1996). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.11, n.31, p.44-66, jun.
- BAIERLE, Sérgio (1993). **Um novo princípio ético – político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80**. São Paulo : UNICAMP. (Dissertação de mestrado em ciência política).
- BARBOSA, Livia (1992). **O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros**. Rio de Janeiro : Campus.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita (1991). **A cidadania ativa : referedum, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo : Ática.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita (1994). Cidadania e democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n.33, p.5-16.
- BITTAR, J., COELHO, F. D. (1994). Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração pública municipal. In: RIBEIRO, Luiz C. Q. dos, SANTOS, Orlando A dos. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira. p.327-350.
- BOBBIO, Norberto (1983). **Qual socialismo? Debate sobre uma alternativa**. Rio de Janeiro : Paz e Terra.

- BOBBIO, Norberto (1986). **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- BOBBIO, Norberto (1992). **A era dos direitos**. Rio de Janeiro : Campus.
- BOBBIO, Norberto et al. (1993). **Dicionário de política**. Brasília : Editora da Universidade.
- BOBBIO, Norberto et al. (s.d.). A teoria do Estado e do poder. In: ENSAIOS escolhidos. São Paulo : Cardim. P.157-184.
- BORJA, Jordi (1987). Descentralización del estado: movimiento social y gestión local. In: DIMENSIONES teóricas, problemas e perspectivas de la descentralización del estado. Santiago do Chile : FLASCO.
- CARDOSO, Ruth C. L. (1983). Movimentos sociais urbanos: um balanço crítico. In: SORJ, B., ALMEIDA, M. H. T., orgs. **Sociedade e política no Brasil pós – 64**. São Paulo : Brasiliense.
- CASTELLS, M. (1980). **Cidade, democracia e socialismo**. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- CASTORIADIS, Cornelius (1987). **Encruzilhada do labirinto II**. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de (1988). Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico. **Bib**, Rio de Janeiro, n.25, p.56-82, 1.semest.
- CHAUÍ, Marilena (1993). **Cultura e democracia**. São Paulo : Cortez.
- COELHO, Franklin Dias (1993). **Estratégias urbanas e movimentos populares**: novos ou velhos dilemas? Rio de Janeiro : FASE. 22p. (mimeo; texto não publicado).
- COELHO, Franklin Dias (s.d.). **Reforma do estado e descentralização**: os caminhos de publicização dos serviços urbanos. Rio de Janeiro. 15p. (Reunião da 'Red Ciudad').
- COHN, Amélia (1994). Descentralização, saúde e cidadania. **Lua Nova**, São Paulo, n.32, p.4-16.
- COMPARATO, F. K. (1994). A nova cidadania. . **Lua Nova**, São Paulo, n.33, p.85-106.
- DA MATTA, Roberto (1990). **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro : Guanabara Koogan.

- DA MATTA, Roberto (1994). **O que faz Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro : Rocco.
- DANIEL, Celso (1990). As administrações democráticas e populares em questão. **Espaço e Debates**, n.30.
- DANIEL, Celso (1994). Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural. In: RIBEIRO, Luiz C. Q. dos, SANTOS, Orlando A dos. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro : Civilização Brasileira. p.291-307.
- DURHAM, E. R. (1984). Movimentos sociais e construção da cidadania. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.10, out.
- FAORO, Raimundo (1958). **Os donos do poder.** Porto Alegre : Globo.
- FEDOZZI, Luciano (1992). **Avaliação dos quatro anos da administração popular: planejamento de governo e orçamento participativo.** Porto Alegre : PMPA/ GAPLAN. 12p. (mimeo; não publicado).
- FEDOZZI, Luciano (1994). Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro : FASE, p.23-29, set.
- FEDOZZI, Luciano (1994a). Possibilidades e limites da participação popular no poder local. In: **Orçamento e Democracia**: IBASE, v.2, n.5, p.8-10, ago.
- FEDOZZI, Luciano et al. (1995). **Orçamento participativo: pesquisa sobre a população que participou da segunda rodada de Assembleias do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.** Porto Alegre. 42p. (mimeo; não publicado).
- FEDOZZI, Luciano et al. (1997). **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Rio de Janeiro : Tomo Editorial. (Observatório de políticas urbanas de gestão municipal; IPPUR/FASE).
- FISCHER, Tânia, org. (1993). **Poder local, governo e cidadania.** Rio de Janeiro : FGV.
- GENRO, Tarso (1995). O controle público não estatal e o orçamento participativo. **Debate**: caderno do PT, Porto Alegre, n.5, p.11-13.
- GIACOMONI, James (1992). **Orçamento público.** 4.ed. Porto Alegre : Atlas.
- GIACOMONI, James (1993). **Orçamento público para os vereadores.** Porto Alegre : Edotal.
- GIACOMONI, James (1993a). **A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do "orçamento participativo" de Porto Alegre.** Porto Alegre : UFRGS. (Dissertação de mestrado).



- HOBSBAWM, Eric (1987). **Mundo do trabalho**. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- HOLANDA, Sérgio Buarque (1993). **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro : José Olympo.
- JACOBI, Pedro (1980). Movimentos sociais no Brasil. **Bib**, Rio de Janeiro, n.9.
- JACOBI, Pedro (1989). **Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde**. São Paulo : Cortez.
- KOWARICK, Lúcio (1979). **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- KOWARICK, Lúcio (1987). Movimentos sociais urbanos: uma análise da literatura. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.1, n.3.
- LAFER, Celso (1988). **A reconstrução dos direitos humanos: um dialogo com o pensamento Hannah Arendt**. São Paulo : Cia das Letras.
- LEAL, Vítor N. (1976). **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro : Forense.
- LEFORT, Claude (1987). **Invenção democrática: os limites da dominação totalitária**. São Paulo : Brasiliense.
- LEITE, Márcia da Silva Pereira (1993). Que cidadão somos e seremos nós. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, n.57.
- MACPHERSON, C. B. (1987). **La democracia liberal y su epoca**. Madrid : Alinza Editorial.
- MACPHERSON, C. B. (1991). **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios**. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- MARSHALL, T. H. (1967). **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro : Zahar.
- MELO, Marcus André B. C. (1993). Municipalismo, nation – building e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.8, n.23.
- MELO, Marcus André B. C. (1993a). Democracia, neolocalismo e mal – estar social: a geometria política da Nova República. **Agenda de Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n.4, p.7-15.
- MOISES, José Álvaro (1990). **Cidadania e participação**. São Paulo : CEDEC.
- MOURA, S., PINHO, J. A. G. (1993). Governos locais em contexto de democratização e crise: mudança e inovação. In: FISCHER, Tânia, org. **Poder local, governo e cidadania**. Rio de Janeiro : FGV. p.291-306.

- NASCIMENTO, José Olavo (1986). **Orçamento público: aspectos relevantes.** Porto Alegre.
- NUNES, Edison (1990). Descentralização e representação em municípios de porte médio na América Latina. **Revista CEPAM**, São Paulo, v.1, n.4, p.17-21, out./dez.
- O'DONNELL, Guilherme (1988). Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, Fábio W., O'DONNELL, Guilherme. **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** São Paulo : Vértice.
- O'DONNELL, Guilherme (1991). Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.31.
- OFFE, Claus (1984). Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político – administrativa. In: —. **Problemas estruturais do estado capitalista.** Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro.
- PAOLI, Maria Célia (1992). Movimentos sociais: cidadania e espaço público – anos 90. **Humanidades**, Brasília, v.8, n.4. p.498-504.
- PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal (1991/1995). **Planos de investimentos; administração popular.** Porto Alegre.
- PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal (1995). **Regimento interno, critérios gerais, técnicos e regionais do orçamento participativo.** Porto Alegre : Coordenação de Comunicação Social. 18p. (Cadernos).
- RIBEIRO, Luiz C. Q. dos, SANTOS, Orlando A dos (1994). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.
- ROUSSEAU, J. – J. (1973). **Do contrato social.** São Paulo : Victor Civita. (Pensadores).
- SADER, Eder (1988). **Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo.** São Paulo : Paz e Terra.
- SALES, Teresa (1994). Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.9, n.25, p.26-37.
- SANTOS, Wanderley G. dos (1987). **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro : Campus.
- SCHERER – WARREN, Ilse (1993). **Redes de movimentos sociais.** São Paulo : Loyola.

- SCHIMIDT, David (1994). **Orçamento participativo: a desidiotização da cidadania**. Porto Alegre : UFRGS. (Dissertação de mestrado em educação).
- SCHWARTZMAN, Simon (1988). **As bases autoritárias do Estado brasileiro**. Rio de Janeiro : Campus.
- SILVA, Ana Amélia da (1990). A luta pelos direitos urbanos; novas representações de cidade e cidadania. **Espaços e Debates**, São Paulo, v.30, p.28-41.
- SIMÕES, J. A (1992). **O dilema da participação popular: a etnografia de um caso**. São Paulo : ANPOCS/ Marco Zero.
- SINGER, Paul (1989). **O planejamento como estratégia de mudança**. São Paulo. 14p. (Aula proferida na Faculdade de Economia e Administração/ USP).
- SOARES, José Arlindo (1992). Descentralização/ participação: a prefeitura nos bairros. In: SOUZA, J. A, LOSTÃO, S. S. **Poder local e participação popular**. Rio de Janeiro : Rio Fundo.
- SOUZA, Herbert José (1992). Município de Boa Esperança; participação popular e poder local. In: MOISES, José Álvaro et al. **Alternativas populares da democracia: Brasil, anos 80**. Petrópolis : Vozes/ CEDEC.
- TELLES, Vera da Silva (1990). Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. **Tempo Social**, São Paulo, v.2, n.1, p.23-48, 1.sem.
- TELLES, Vera da Silva (1994). Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina, org. **Anos 90 política e sociedade no Brasil**. São Paulo : Brasiliense. p.91-102.
- UTZIG, J. E. (1996). Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. **Novos Estudos CEBRAP**, n.45, p.215.
- WEBER, Max (1992). **Economia y sociedad**. México : Fondo de Cultura Económica.

## **Abstract**

This study examines the experience of the "Participatory Budget" program promoted by the Municipal Government of Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brazil, during the years 1989-95. It focuses on the possible repercussions on Brazilian citizenship of a form of state management characterized by the direct participation of the population in the allocation of municipal investments. The analysis concludes positively that the "Participatory Budget" in Porto Alegre — through the use of objective impersonal, and universal criteria in the rules guiding participation and resource distribution — institutes an operational dynamic of administration that promotes the institutional conditions for citizenship.