

De olho na CIDADE

Porto Alegre/RS - janeiro, fevereiro, março e abril/1995 - Ano IV - Número 12

PORTO ALEGRE INTERROGA A PRÓPRIA HISTÓRIA!

O Orçamento Participativo é um processo criado para estabelecer uma relação democrática e participativa entre o Poder Público Municipal e os cidadãos de Porto Alegre na definição de prioridades para esta cidade. A incorporação desta forma de gestão foi iniciada em 1989, no primeiro governo da Administração Popular.

Hoje, Porto Alegre é citada e pesquisada como exemplo de uma possibilidade concreta de gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade civil, principalmente com aqueles setores mais carentes, a partir de uma inversão de prioridades.

Para continuidade deste processo, é de vital importância compreender melhor os desafios e as soluções encontradas e buscadas em conjunto com os diversos atores envolvidos neste espaço público não-estatal, ao longo desses seis anos. Assim como, interrogar a própria história do Orçamento Participativo e quais implicações que se apresentam para o entendimento e o alcance de uma democracia estabelecida neste contexto.

Isso pressupõe a recuperação da memória e a apropriação deste processo de forma crítica, o que a princípio tem a aparência

de uma árdua tarefa, principalmente porque não temos o hábito e a preocupação de "guardar" dados de forma organizada e de descrever analiticamente fatos importantes, o que por si só demonstra uma forma deficiente no tratamento deste momento histórico de nossa cidade.

Segundo Olivier Mongin¹ "a democracia só tem sentido quando ativa, animada por indivíduos que garantam a sua sobrevivência. A democracia não tem sentido sem homens que acreditem nela e desejem assegurar-lhe um futuro para as gerações vindouras".

Entretanto, para que a democracia se consolide para as gerações vindouras, a descoberta e valorização do presente, o acúmulo de experiências e a preservação da memória são passos fundamentais a serem tomados. Por este motivo, é que dedicamos este número à reflexão, mesmo que parcial, porque aqui abordaremos apenas alguns aspectos do Orçamento Participativo em Porto Alegre.

1. diretor de redação da revista francesa Esprit.

Fuinha



Análise dos Investimentos do Orçamento Participativo: 1992/1994*

Uma grande crise marcou o final da década dos anos oitenta na Prefeitura da capital. Equipamentos e veículos sucateados, empreiteiras suspendendo obras e serviços por atrasos de pagamentos, salários muito baixos, servidores descontentes. A receita municipal minguava: o valor arrecadado em 1988 foi 14% inferior ao de 1980; como no período a população cresceu 13%, a receita por habitante diminuiu 24%. Começa em 1989 a reversão desse quadro através de uma política de saneamento financeiro assestada no aumento das receitas próprias. Recuperação do IPTU, alterações das alíquotas do ISSQN, atualização e indexação dos tributos e taxas dos serviços municipais, fim das anistias injustas e dos parcelamentos que beneficiavam os maus pagadores são

alguns exemplos das iniciativas tomadas. Três grandes eixos nortearam a transformação: busca da justiça tributária - quem tem mais paga mais, quem tem menos paga menos - transparência na administração financeira e inversão de prioridades via orçamento participativo. Em 1992, ano em que começa nossa análise, as mudanças já estavam consolidadas: a receita total corrente da Centralizada crescera mais de 80% em relação ao ano de 1988 e a receita total da Prefeitura (incluindo FESC e autarquias) representava quase 6% da renda da cidade, o nível mais elevado das últimas três décadas. O percentual da receita corrente (Centralizada) investido triplicara: fora de apenas 6% no biênio 86/87, atingindo 18% no período 91/92. Medida em termos absolutos (em reais), que incorpora o aumento real da receita, o volume do investimento municipal mais que quintuplicou, crescendo 450%! Essa extraordinária recuperação da capacidade da Prefeitura de intervir na cidade teve papel fundamental para a consolidação da experiência do orçamento participativo. Preparado em 1989, inicia sua implantação, de forma tímida, em 1990, ano em que as plenárias reuniram 976 pessoas. Dois anos depois - 1992 - esse número já atingira 7.600 pessoas, para, no ano, 1994, superar a cifra dos 11.000 participantes. No Quadro n. 1 apresentamos os investimentos do triênio 1992/1994

Total Demandas Atendidas e Em Andamento Orçamento Participativo - 1992/1994



o volume médio anual investido - 46,5 milhões - foi muito elevado, garantindo um bom resultado para o triênio como um todo. Para 1995 o montante do investimento proposto é de 130,8 milhões, 50% com recursos próprios e a outra metade dependente de operações de crédito do DMAE (R\$ 38,7 milhões - Pró-Guaíba/PIMES), DEMHAB (R\$ 25,4 milhões/CEF) e Centralizada (R\$ 958 mil do PIMES).

No que diz respeito às principais prioridades do período, saneamento básico e infraestrutura urbana - pavimentação constam nos três anos. Educação, a 3ª prioridade em 1992, só constou naquele ano. Em 1993 e 1994 a regularização fundiária passou a ocupar lugar entre as principais prioridades. No Quadro n° 2 temos o número total de demandas de cada ano do triênio e as que já foram

atendidas ou pelo menos iniciadas. A 3ª coluna compara o proposto (n° de demandas) com o efetivamente realizado ou encaminhado. Um orçamento, sendo uma proposta de trabalho futuro, apresenta defasagens. Receitas que não se realizam, atrasos em projetos, licitações ou execução de obras, rescisões de contratos são as causas mais comuns do não cumprimento dos cronogramas. O quadro n° 2 mostra que 86% das demandas de 1992 foram atendidas ou encaminhadas; em 1993 o percentual cai para 78%. As demandas não viabilizadas no biênio 92/94 se refletem em 1994, ano em que o

percentual desce para 64%. Ainda assim, a média de atendimentos do triênio atingiu 78%, índice muito bom. O quadro n° 2 mostra, também, que no biênio 93/94 reduziu-se o número de demandas. A primeira causa já foi mencionada: demandas não atendidas no passado tiram espaço das novas. A segunda é a inclusão de um número crescente de demandas de maior porte - que absorvem maior volume de recursos e têm prazos de execução longos. Elas são introduzidas via plenárias temáticas, que abrem espaço para a discussão dos problemas globais da cidade, que disputam espaço com centenas e centenas de demandas que materializam a pressão das populações das 16 regiões, que exigem solução imediata para os pequenos problemas do seu dia-a-dia. A nova disputa aumenta a tensão, mas, ao mesmo tempo, amplia a dimensão e contribui para consolidar a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre.

Quadro n° 2 (OP) % das Demandas Atendidas e Em Andamento			
Anos	(1) N° total de demandas	(2) Atendidas ou em andamento	(2)/(1) %
1992	554	476	86%
1993	507	397	78%
1994	360	229	64%
Total	1421	1102	78%

Quadro n° 1
Orçamento Participativo (OP)
Investimentos PMPA*

Ano	% da despesa	Valor**
1992	18,5	46.888
1993	11,5	30.210
1994	18,3	62.675
1995***	30,7	130.839

* Valor global, inclui autarquias e FESC

** 1992 e 1993 expressos em dólares

1994 e 1995 expressos em reais

*** Valor orçado, inclui operações de crédito

e a proposta para 1995. Os dados mostram instabilidade: depois de um primeiro ano bom (1992), segue-se um 1993 de fraco desempenho, ocorrendo, em 1994, uma forte recuperação. Apesar da irregularidade,

* Paulo Müzell é sócio do Cidade, economista e presidente eleito do Montepio dos Funcionários do Município de Porto Alegre (MFMPA).



Orçamento Participativo: utopia experimental*

Num certo sentido, podemos dizer que a política consiste, além da luta pela realização de interesses, no processamento dos conflitos em torno da construção de identidades e em torno da definição de espaços para a expressão destes conflitos. Assim, por exemplo, embora seja manifestação principalmente de um projeto organizado pelo discurso da democracia liberal, a transição do regime militar não pode ser lida apenas pelo lado da lenta e gradual restauração das regras formais do jogo democrático, como quer a leitura unidirecional dos neoliberais e dos social-democratas de ontem, pois revelou um conjunto de conflitos pela definição da cidadania a ser reconstruída. Não apenas estes conflitos tenderam a cristalizar diferentes opções de solução para o relacionamento sociedade civil/Estado, como foram desenvolvidos através de uma recorrente ausência de hegemonia (política e social), ou seja, num campo aberto para a experiência.

É neste cenário que é preciso situar a experiência de participação popular de Porto Alegre. O processo do Orçamento Participativo iniciou, em 1989, como uma imensa pesquisa participante, envolvendo prefeitura e comunidades organizadas na coleta de demandas para o exercício seguinte. A primeira dificuldade enfrentada foi com a regionalização da cidade, pois o atual Plano Diretor divide o Município em apenas quatro zonas, em nada coincidentes com o recorte desenvolvido pelos movimentos populares urbanos. Foi necessário então ir ampliando o número de regiões até chegarmos nas atuais dezesseis, as quais agora também se subdividem em micro-regiões. Isto implicou principalmente uma redefinição radical da representatividade das lideranças comunitárias. Forçadas por sucessivos governos autoritários e/ou populistas a se enquadrarem nos marcos do reconhecimento oficial e do clientelismo político, as organizações comunitárias conquistaram um espaço de legitimidade não mais dependente do grau de atrelamento ao aparelho de Estado, mas baseado na capacidade efetiva de mobilização e persuasão.

Não basta ser presidente de Associação de Moradores, é preciso disputar propostas em plenárias abertas à participação de todos os tipos de organização comunitária e aos cidadãos de cada região individualmente. O segundo problema enfrentado foi de método, pois embora orientado para a indicação de prioridades por região, o processo acabou desencadeando um conjunto de demandas muitíssimo superior à capacidade financeira e operacional da prefeitura. Evoluiu-se, então, para a adoção de critérios estabelecidos de comum acordo, sempre abertos à rediscussão (carência do serviço ou infra-estrutura; população total da região e prioridade temática da região), bem como foi necessário uma mini-reforma financeira que permitiu a ampliação da receita e o saneamento das dívidas de governos anteriores. Porto Alegre, hoje, tem uma dívida pública de menos de 10% da receita, inferior à de São Luís, no Maranhão! Da mesma forma, do ponto de vista administrativo, sem condições de empreender uma ampla reforma, o governo municipal optou por centralizar todas as decisões de investimento e propaganda, através da criação do GAPLAN, que iniciou como um pequeno núcleo de assessoria ao lado da sala do prefeito e atualmente ocupa quase um andar inteiro, e através do fortalecimento da Coordenação de Comunicação Social da PMPA. Paralelamente à consolidação da unidade de comando, desenvolveu-se a articulação das ações comunitárias através da CRC, ficando estes dois órgãos responsáveis pela garantia da vontade popular expressa no Conselho do Orçamento Participativo. Foi um passo importante da administração municipal, na medida em que permitiu romper parcialmente com o tradicional estelato dos



secretários, que acabavam quase sempre constituindo feudos clientelistas e eleitoreiros através da autonomia relativa de suas secretarias.

A imensa pesquisa participante que é o Orçamento Participativo vem se transformando, com o seu enraizamento na cultura política dos cidadãos de Porto Alegre, numa esfera pública não estatal, onde o Poder Público, em que pese sua responsabilidade legal, é apenas mais um dos integrantes, disputando suas propostas para a cidade com a sociedade organizada. Trata-se de uma via de desenvolvimento político alternativo entre as opções "livre" mercado (leia-se: darwinismo social) ou mais "burocracia estatal", em que cabe à sociedade a regulação da ação estatal. O Cidade Constituinte (discutindo este ano Plano Diretor, Globalização e Mercosul), a incorporação de plenárias temáticas ao Conselho do Orçamento Participativo (Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano; Desenvolvimento Econômico e Tributação; Educação, Cultura e Lazer; Saúde e Assistência Social; e, Circulação e Transporte), mais o estabelecimento de uma coordenação paritária para as sessões do Conselho, bem como também a formação de comissão tripartite para as deliberações sobre a contratação de novos servidores, indicam uma clara opção pela radicalização do princípio da soberania popular. Certamente que não se trata ainda de um processo consolidado. Primeiro, porque o Conselho do Orçamento Participativo sequer está garantido em lei, o que depende de um amadurecimento maior da experiência. Segundo, porque uma esfera pública não estatal, enquanto conjunto de espaços construídos e controlados pela sociedade civil, depende de um amplo processo de democratização das informações sobre a cidade, tornando-as acessíveis a todos os cidadãos. Para que isto aconteça é preciso romper com o semi-monopólio dos representantes

do governo no fornecimento de informações aos conselheiros, delegados regionais e participantes em geral do processo do Orçamento Participativo. Um passo que depende tanto dos próprios movimentos e das ONGs que os assessoram, lutando por uma discussão menos apressada das propostas em debate e reduzindo

a incidência do corporativismo estreito e do oportunismo, como também de um envolvimento mais responsável da Câmara de Vereadores, abrindo-se para o debate de propostas diretamente com a sociedade. Por exemplo, realizando sessões diretamente nas dezesseis regiões do Orçamento Participativo, ou abrindo debates públicos sobre políticas públicas. É certo que os diferentes partidos políticos atuando em Porto Alegre expressam diferentes concepções de cidadania e que um certo campo não vê com simpatia a emergência, no cotidiano da cidade, de um novo princípio ético-político baseado na participação ativa. Entretanto, este processo tem permitido que um grande número de pessoas aflore para a participação política e é surpreendente constatar que mesmo um partido como o PT, estuário natural desta nova cidadania, tem dificuldade em desenvolver um trabalho de formação política que não seja meramente instrumental-eleitoral, que contribua efetivamente para a transformação do horizonte estratégico das lutas populares urbanas.

Produto de um sujeito múltiplo, o Orçamento Participativo se constrói numa permanente tensão entre o grau de abertura do Poder Público Municipal para os projetos da sociedade e o grau de aprendizagem institucional desta sociedade, sobretudo dos movimentos populares urbanos. Isto não significa que exista um gradiente ótimo a ser atingido, mas implica um jogo cuja permanência e qualidade dependerá sempre da vontade de jogar de ambos os lados.

*Sérgio Gregório Baierle é mestre em Ciência Política (Unicamp), conselheiro do Cidade e técnico do Banco Central

Participação Popular e Orçamento Municipal

Porto Alegre vive desde 1989 um dos processos mais ricos de participação popular que é o Orçamento Participativo. Esta experiência prioriza e aloca recursos do orçamento municipal para obras e serviços, ampliando e consolidando o acesso e a gestão do serviço público e construindo, mesmo que ainda com limites, mudanças sociais.

É nesta relação da participação popular com a gestão de Porto Alegre que o CIDADE, enquanto entidade de assessoria, vem atuando. Nossa ação, desde 1988, tem priorizado o fortalecimento e ampliação qualificada desta participação, buscando na afirmação da cidadania uma progressiva justiça social. **Cidadania como "processo histórico de conquista popular, através do qual a sociedade adquire, progressivamente, condições de tornar-se sujeito histórico consciente e organizado com capacidade de conceber e efetivar projeto próprio. O contrário significa a condição de massa de manobra, de periferia, de marginalização"** (Demo, Pedro. Cidadania menor, 1991).

O Projeto "Participação Popular e Orçamento Municipal" desenvolvido, a partir de 1994, por nossa entidade tem por objetivo contribuir para que os setores populares disponham de instrumentos para defenderem seus interesses com propostas cada vez mais qualificadas. Nosso desafio é atuar na discussão do orçamento municipal, ampliando o processo de inversão de prioridades na distribuição dos recursos e que este debate extrapole a formulação de plano de

obras contemplando o enfrentamento das questões mais globais da cidade como a geração e distribuição de renda, a geração de emprego, o acesso a justiça ...

Através do acompanhamento das reuniões e assembleias do Orçamento Participativo estamos apresentando, discutindo e construindo nosso projeto de trabalho que inclui produções de diagnósticos, dados estatísticos, projeções e análises divulgadas através de boletins, jornais, cartilhas, etc.

Além disso, nesta parceria com o movimento popular, construiremos um acervo com registros da história do Orçamento Participativo que inclui também, a evolução do processo de elaboração do orçamento municipal desde 1985 e a realização de assessoria técnica, cursos, seminários aos movimentos e entidades das 16 microrregiões.

O fortalecimento deste espaço público de discussão, a qualidade da informação, a capacitação crítica, o avanço nas propostas e no processo são eixos de nosso trabalho e nos propomos a construí-los na discussão e parceria com os movimentos populares.

EXPEDIENTE

De Olho na Cidade é uma publicação trimestral do Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, rua Vieira de Castro, 141 : fone/fax: 330-6756; Porto Alegre/RS. E-mail: cidade@ax.apc.org
 Conselho Editorial: Leticia Marques Osorio, Vera Regina Amaro, Marta Ghezzi, Regina Maria Pozzobon e Sérgio Gregório Baierle.
 Colaboração: Moa e Glenda P. Cruz Edição Eletrônica: Eduardo Debaco
 Tiragem: 1.500 exemplares - Distribuição Gratuita - Circulação Interna
 Apoio: INTER-AMERICAN FOUNDATION (IAF)

